

C-94/22. sz. ügy

**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás**

A benyújtás napja:

2022. február 9.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio tartomány
közigazgatási bírósága, Olaszország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2022. január 25.

Felperes:

Gruppo Mauro Saviola Srl

Alperesek:

Ministero della Transizione Ecologica (korábbi Ministero
dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare)

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per
il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di
Kyoto

Egyéb fél:

Rappresentanza della Commissione europea in Italia

Az alapeljárás tárgya

A Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto (a 2003/87/EK irányelv végrehajtásával és a Kiotói Jegyzőkönyvvel kapcsolatos projekttevékenységek irányításának támogatásával foglalkozó nemzeti bizottság, Olaszország; a továbbiakban: ETS-bizottság) 2021. április 12-i határozatának megsemmisítése iránt benyújtott kereset, amely határozat a 2021–2025-ös

időszakra nem osztott ki ingyenes szén-dioxid-kibocsátási egységet a felperes által üzemeltetett létesítmény részére.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

EUMSZ 267. cikk.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1) A 2003/87/EK irányelv végrehajtásával és a Kiotói Jegyzőkönyvvel kapcsolatos projekttevékenységek irányításának támogatásával foglalkozó nemzeti bizottság határozata – figyelembe véve az elfogadási eljárást és különösen a létesítményeknek a szén-dioxid-kibocsátási egységek kiosztási listájára való felvételéről a Bizottsággal folytatott párbeszédnek az (EU) 2019/331 felhatalmazáson alapuló rendeletben előírt mechanizmusát – az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése alapján az Európai Unió Törvényszéke előtt önálló jogorvoslat tárgyát képezheti-e, amennyiben a megtámadott jogi aktus kötelező joghatásokat vált ki, és közvetlenül érinti a felperes gazdasági szereplőt?

2) Ellenkező esetben az Európai Bizottság és a 2003/87/EK irányelv végrehajtásával és a Kiotói Jegyzőkönyvvel kapcsolatos projekttevékenységek irányításának támogatásával foglalkozó nemzeti bizottság által közösen lefolytatott vizsgálat alapján a szén-dioxid-kibocsátási egységek kiosztásából való kizárással közvetlenül érintett gazdasági magánszereplő az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése alapján az Európai Unió Törvényszéke előtt megtámadhatja-e az Európai Bizottság azon határozatát, amely az (EU) 2019/331 felhatalmazáson alapuló rendelet 14. cikkének (4) bekezdése alapján elutasítja a létesítménynek a listára való felvételét?

3) A „villamosenergia termelőnek” a 2003/87/EK irányelv 3. cikkének u) pontja szerinti fogalma – amint az a Bíróság (ötödik tanács) 2019. június 20-i ExxonMobil Production Deutschland GmbH kontra Németországi Szövetségi Köztársaság ítéletéből (C-682/17) következik, amelynek tárgyát a Verwaltungsgericht Berlin (berlini közigazgatási bíróság, Németország) által a 2017. november 28-i határozattal az EUMSZ 267. cikk alapján a Bíróság elé előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem képezte – olyan helyzetekre is kiterjed-e, amikor a létesítmény teljes egészében saját fogyasztásra szánt energiát termel, amely csak akkor kerül a közcélú hálózatba szakaszosan, ha az energia fogadására szolgáló rendszerek a létesítmény működésének biztosítása érdekében megszakadnak?

4) Összeegyeztethető-e a „villamosenergia termelő létesítmény” fogalmának ilyen értelmezése az uniós jog általános elveivel, amelyek az ösztönzők nyújtása esetén a gazdasági szereplők közötti verseny feltételeinek tiszteletben tartására és az intézkedés arányosságára vonatkoznak, amennyiben nem ösztönzi a saját

villamosenergia-fogyasztást azáltal, hogy ingyenes szén-dioxid-kibocsátási egységeket ismer el az azt alkalmazó létesítmények számára?

A hivatkozott uniós jogszabályok és ítélkezési gyakorlat

Az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése.

A 2009/29/EU irányelvvel és legutóbb a 2018/410/EU irányelvvel módosított 2003/87/EK irányelv (ETS-irányelv).

Az ETS irányelv az európai uniós kibocsátáskereskedelmi rendszert (European Union Emissions Trading Scheme – EU ETS) szabályozza, amely az éghajlatváltozás elleni küzdelem és az üvegházhatású gázok kibocsátásának gazdaságilag hatékony csökkentése szempontjából alapvető fontosságú eszköz. E rendszer a kibocsátáskorlátozás és kibocsátáskereskedelem elve alapján működik: az üvegházhatást okozó gázok teljes mennyiségére felső határt állapítanak meg, és ezt a felső határt idővel csökkentik, hogy a teljes kibocsátás csökkenjen. Ezen a határon belül a vállalkozások kibocsátási egységeket kapnak vagy vásárolnak, amelyekkel szükség esetén kereskedhetnek. A vállalkozásoknak minden év végén annyi kibocsátási egységet kell leadniuk, amennyi a kibocsátásaikat fedezi, ha nem akarnak súlyos bírságokkal szembenézni. Ha egy vállalkozás csökkenti a kibocsátását, a fel nem használt kibocsátási egységeket megtarthatja a jövőbeli igények fedezésére, vagy eladhatja azokat egy másik vállalkozásnak. Az ETS-irányelv előírja, hogy 2013-tól a villamosenergia termelő létesítményeknek és a szén[-dioxid] elkülönítésére, szállítására és geológiai tárolására irányuló tevékenységet folytató létesítményeknek a teljes szükségletüknek megfelelő kibocsátási egységet árverésen kell beszerezniük (ellenérték fejében történő kiosztás). Ezzel szemben a gyártó iparág létesítményei a tevékenységük szintje és az Európai Bizottság által kidolgozott, európai szinten érvényes referenciaértékek (benchmark) alapján jogosultak a kibocsátási egységek ingyenes kiosztására.

A 2018. december 19-i (EU) 2019/331 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet többek között meghatározza az irányelv hatálya alá tartozó létesítményekre vonatkozóan szükséges információkat, valamint a tagállamok által a megfelelő illetékes nemzeti hatóságaiakon keresztül a Bizottság részére történő adatszolgáltatás módját és eljárását. (Olaszország esetén az ETS-bizottság határozza meg a választható üzemeltetők részére ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységek éves mennyiségét, és megküldi a Bizottság részére az ezen információkat tartalmazó listát minden olyan létesítmény tekintetében, amelyre vonatkozóan a kibocsátási egységesek ingyenes kiosztását kérik.) A Bizottság megvizsgálja a közölt adatokat, és további dokumentációt kérhet a tagállamtól.

A Bíróság 2019. június 20-i ítélete, C-682/17.

A Bíróság 2019. december 3-i ítélete, C-414/18.

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

A decreto legislativo del 4 aprile 2006, n. 216 (2006. április 4-i 216. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) és a decreto legislativo del 13 marzo 2013, n. 30 (2013. március 13-i 30. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet), amelyek többek között az ETS-bizottságot az ETS végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságként határozzák meg.

A decreto legislativo del 9 giugno 2020, n. 47 (2020. június 9-i 47. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet), amely többek között kimondja, hogy az ETS-bizottság feladata az is, hogy az uniós jogi szabályokkal összhangban meghatározza az ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységek éves mennyiségét.

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 A felperes az ökológiailag fenntartható termelés területén működő vállalkozás, amely több üzemében, köztük a Sustinente településen található üzemben 100%-ban újrahasznosított fából készült forgácslemezeket gyárt. E lemezek gyártása hőenergiát igényel, ezért beépítésre került három 17,4 MW összteljesítményű kazán és egy 41,3 MW-os szárító. A gyártási folyamat során keletkező hulladékokat az üzemben tüzelőanyagként saját villamosenergia-termeléshez használják fel.
- 2 Mivel a sustinentei létesítmény 20 MW-ot meghaladó hőteljesítményű tüzelőanyagok felhasználásával égetési tevékenységet folytat, az ETS hatálya alá tartozik, és azon létesítmények egyike, amelyek számára az ETS-irányelv a kibocsátási egységek egy részének ingyenes kiosztását írja elő, amely egységekből a jelen kereset tárgyát képező határozat meghozataláig mindig is részesült.
- 3 A felperes 2019. június 19-én kibocsátási egységek ingyenes kiosztása iránti kérelmet nyújtott be az ETS-bizottsághoz három üzemére – köztük a sustinentei üzemre – vonatkozóan. 2019. június 20-án azonban a Bíróság a C-682/17. sz. ügyben meghozta ítéletét (a továbbiakban: Exxon ítélet), amely arra készítette az ETS-bizottságot, hogy – a felperes szerint tévesen – felülvizsgálja az ingyenes kibocsátási egységek kiosztásának kritériumait, és a Bizottsággal egyetértésben újraindítsa a vizsgálatot azon az alapon, hogy a sustinentei létesítmény az említett ítélet fényében az ETS-irányelv értelmében vett „villamosenergia-termelő” fogalma alá tartozik. Az ETS-bizottság 2020. november 12-én tájékoztatta a felperest a Bizottsággal egyetértésben lefolytatott vizsgálat eredményéről, amely szerint a sustinentei létesítmény „villamosenergia-termelőnek” minősül, és ezért nem jogosult ingyenes kibocsátási egységekre.
- 4 A felperes által tett ezzel ellentétes észrevételek ellenére az ETS-bizottság 2021. április 12-én aktualizálta az ETS-irányelv 11. cikkében említett nemzeti táblázatot, és nem osztott ki kibocsátási egységeket a sustinentei létesítmény részére.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 5 A **felperes**, akinek nem osztottak ki ingyenes kibocsátási egységeket, először is az érdemi kérdést illetően előadja, hogy tévesen értelmezték az Exxon ítéletet, amelynek fényében a szóban forgó létesítményt az ETS-irányelv 3. cikkének u) pontjában, valamint a 47/2020. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 3. cikkének bb) pontjában meghatározott „villamosenergia-termelőnek” tekintették, amely rendelkezések szerint egy létesítmény akkor minősül annak, ha 2005. január 1-jén vagy azt követően harmadik felek számára történő értékesítésre szánt villamos energiát termelt, és abban az I. mellékletben felsorolt tevékenységek közül kizárólag tüzelőanyagok égetését végzik. A felperes szerint az ETS-bizottság tévesen ítélte az Exxon ítélet tárgyát képező létesítménnyel (a továbbiakban: Exxon létesítmény) egyenértékűnek a sustinentei létesítményt anélkül, hogy rámutatott volna arra, hogy az Exxon létesítményben a sustinentei létesítménytől eltérően az ETS-irányelv I. mellékletében nem szereplő termék előállítása és a termelt villamos energiának a közcélú hálózat számára történő folyamatos átadása egyidejűleg történik. Ezzel szemben a felperes az ingyenes szén-dioxid-kibocsátási egységeket kizárólag a sustinentei létesítmény gyártási tevékenységéből származó kibocsátások tekintetében kérte, a villamosenergia-termelő létesítménynek a fahulladék hasznosítása révén történő táplálása miatt keletkező kibocsátások tekintetében nem. A sustinentei létesítményben egyes években kevesebb energiát fogyasztottak el, mint amennyit megtermeltek, amit az a tény bizonyít, hogy a felperesnek további (mind a megtermeltnél, mind az eladottnál nagyobb mennyiségű) villamos energiát kell vásárolnia a gyártási ciklus befejezéséhez. A felperes továbbá azt állítja, hogy a szóban forgó létesítmény nem hasonlítható az Exxon létesítményhez, mivel az nem ad át folyamatosan még kis mennyiségű villamos energiát sem a közcélú villamosenergia-hálózat számára, mivel az értékesítés csak eseti jellegű. A felperes arra is rámutat, hogy az ETS-bizottság által adott értelmezés követése ahhoz a paradoxonhoz vezetne, hogy pusztán azért, mert úgy döntött, hogy saját hulladékát hasznosítja, és azt a saját fogyasztásra történő villamosenergia-termelésre használja fel, kizárják az ETS által biztosított előnyökből. Miközben más létesítmények – amelyek energetikai szinten nem alkalmaznak semmilyen ökológiai fenntarthatósági mechanizmust – jogosultak a kedvezményre, mivel nem termelnek villamos energiát. Végül a felperes azt kifogásolja, hogy az ETS-irányelv ilyen alkalmazása nyilvánvalóan ellentétes az egységes piac alapjául szolgáló általános jogelvek némelyikével, mivel az ugyanazon piacon működő gazdasági szereplők közötti verseny egyértelmű torzulásához vezet, attól függően, hogy a hálózathoz vásárolnak-e energiát (jogosultak a kedvezményre) vagy azt saját fogyasztásra megtermelik (ki vannak zárva a kedvezményből), anélkül, hogy ez a megkülönböztetés környezetvédelmi okokból indokolt lenne, mivel a környezetre káros kibocsátás pontosan ugyanolyan, akár vásárolják az energiát, akár saját termelésből származik az energia.
- 6 Másodszor, ami a keresetnek a hatáskör hiánya miatti esetleges elfogadhatatlanságát illeti, amit a kérdést előterjesztő bíróság hivatalból vetett fel,

a felperes előadja, hogy az ETS-bizottság, amely egy tárcaközi szerv, határozza meg a létesítmény listára való felvételét, és dönt az ingyenes kibocsátási egységeknek az e listán szereplő egyes létesítmények közötti végleges kiosztásáról. Az ETS-bizottság a Ministero della Transizione Ecologica (az ökológiai átállásért felelős minisztérium, Olaszország) szerveként működik, és mivel nemzeti szerv, nem pedig az Európai Unió szerve, az általa elfogadott jogi aktusok a közigazgatási aktusokéval azonos joghatással bírnak, ezért azok jogszerűségének felülvizsgálata a tagállam – és ebben az esetben a közigazgatási bíróság – feladata. A tagállami szervek aktusai jogszerűségének felülvizsgálatát a Bíróság kifejezetten kizárja, kivéve, ha a határozatot csak formálisan fogadta el valamely nemzeti szerv, de a valóságban az lényegében valamely uniós szintű határozatból ered, amely esetben – amint azt a Bíróság C-414/18. sz. ügyben 2019. december 3-án hozott ítélete kimondja – az a magánszemély, aki úgy véli, hogy a határozat hátrányosan érinti őt, az Európai Unió Törvényszéke előtt ugyanúgy megtámadhatja azt, mint a közvetlenül uniós szervek által elfogadott határozatot.

- 7 **A Ministero della Transizione Ecologica (korábbi Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare; az ökológiai átállásért felelős minisztérium, korábbi környezetvédelmi, területvédelmi és tengerügyi minisztérium)** megalapozatlanság miatt a kereset elutasítását kéri.
- 8 A minisztérium először is azzal érvelt, hogy a Bizottság határozata érdemi részének megértéséhez a Bíróság C-682/17. sz. ügyben 2019. június 20-án hozott ítéletéből kell kiindulni, amelyben a 2003/87/EK irányelv 3. cikkének u) pontjában szereplő „villamosenergia-termelő” vagy „electricity generator” fogalmának értelmezését adta. Az ítélet kimondja, hogy az olyan létesítményt, amely a 2003/87 irányelv I. melléklete szerinti 20 MW-ot meghaladó teljes bemenő hőteljesítménnyel rendelkező létesítményekben történő tüzelőanyag-égetési tevékenysége keretében elsősorban a saját szükségletei ellátására termel villamos energiát, e rendelkezés értelmében „villamosenergia-termelőnek” (electricity generator) kell minősíteni az irányelv 3. cikkének u) pontja értelmében abban az esetben, ha e létesítményben egyrészt egyidejűleg az ETS hatálya alá nem tartozó tevékenységet is folytatnak, másrészt pedig a termelt villamos energia bizonyos – adott esetben csekély – részét ellenérték fejében, folyamatosan átadja a közcélú villamos hálózat számára, amelyhez a létesítménynek műszaki okokból állandó jelleggel kell csatlakoznia. A létesítmény „villamosenergia-termelőnek” (electricity generator) való minősítésének következménye, hogy a létesítmény nem jogosult – az irányelvben kifejezetten meghatározott esetek kivételével – létesítményrészenként a kibocsátási egységek ingyenes kiosztására. Ennélfogva egy „villamosenergia-termelőnek” (electricity generator) minősülő létesítmény, amelyre a szóban forgó jogszabályban említett kivételek egyike sem vonatkozik, nem jogosult ingyenes kiosztásra, ha harmadik feleknek értékesít akár kis mennyiségben villamos energiát. A minisztérium ezután megismételte, hogy a Bíróság az Exxon létesítmény tekintetében pontosította: kétségtelen, hogy a jelen esetben ennek a villamosenergia-termelésnek csak egy kis részét értékesítik

harmadik felek számára, mivel a villamos energia közcélú hálózatnak történő átadását azzal összefüggő műszaki okok indokolják, hogy a szóban forgó létesítmény folyamatos villamosenergia-ellátása a Claus-berendezések meghibásodása esetén is biztosított legyen. A 2003/87/EK irányelv 3. cikke u) pontjának szövegéből azonban nem következik, hogy ahhoz, hogy egy létesítmény „villamosenergia-termelőnek” minősüljön, az általa termelt villamos energiának kizárólagosan vagy akár elsődlegesen harmadik személyek ellátását kell szolgálnia. Ennélfogva, függetlenül attól, hogy a hálózat számára átadott villamos energia a saját termelésre szánt villamos energiához képest maradványáram, a felperes az évek során a termelt villamos energia egy részét ténylegesen értékesítette, ami mindenképpen a „villamosenergia-termelő” (electricity generator) fogalmába sorolja a létesítményt.

- 9 Másodszor, ami a hatáskör kérdését illeti, a minisztérium úgy véli, hogy a felperes létesítményének a 2003/87/EK irányelv 11. cikkében említett nemzeti kiosztási táblázatból való kizárása és ebből következően az ingyenes kibocsátási egységek elismerésének elutasítása olyan aktusok, amelyek teljes mértékben a Bizottság értékelésétől függenek. A Bizottság a jogszabályok erejénél fogva a tagállamokra nézve kötelező erejű, végső értékelésre irányuló jogkörrel rendelkezik, és a kibocsátási egységek kiosztásának elutasításából eredő következmények nem tartoznak az ETS-bizottság mérlegelési jogkörébe. Ebből az következik, hogy az ETS-bizottság aktusai elleni jogorvoslat a Bizottság által készített értékelések önálló felülvizsgálata nélkül minden esetben elfogadhatatlannak minősül; az említett értékelések felülvizsgálata nem tartozik a nemzeti bíróság hatáskörébe, hanem azzal a Bírósághoz kell fordulni.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 10 Az érintett érdekek jelentőségére és a szóban forgó értékek összetett jellegére tekintettel a kérdést előterjesztő bíróság szükségesnek ítéli, hogy az uniós jog értelmezésére vonatkozóan a fentiekben kifejtett kérdéseket előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé terjessze.