

**Sag C-94/22**

**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement**

**Dato for indlevering:**

9. februar 2022

**Forelæggende ret:**

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italien)

**Afgørelse af:**

25. januar 2022

**Sagsøger:**

Gruppo Mauro Saviola Srl

**Sagsøgte:**

Ministero della Transizione Ecologica (tidligere 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

**Anden part i sagen:**

Europa-Kommissionens repræsentation i Italien

---

**Hovedsagens genstand**

Sag med påstand om annullation af den afgørelse, hvorved Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto (det nationale udvalg for gennemførelsen af direktiv 2003/87/EF og for bistand til gennemførelsen af projektforanstaltninger i henhold til Kyotoprotokollen, herefter »ETS-udvalget«) den 12. april 2021 gav afslag på at tildele et anlæg, som sagsøgeren driver, gratis CO<sub>2</sub>-emissionskvoter for perioden 2021-2025.

## Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Artikel 267 TEUF.

### Præjudicielle spørgsmål

- 1) Kan en afgørelse, som træffes af Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto [det nationale udvalg for gennemførelsen af direktiv 2003/87/EF og for bistand til gennemførelsen af projektforanstaltninger i henhold til Kyotoprotokollen, herefter »ETS-udvalget«] – henset til vedtagelsesproceduren, og navnlig den i delegeret forordning (EU) 2019/331 fastsatte mekanisme vedrørende dialog med Europa-Kommissionen angående medtagelse af anlæg på listen for tildeling af CO<sub>2</sub>-kvoter – være genstand for særskilt søgsmål ved Den Europæiske Unions Ret i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF, såfremt den anfægtede foranstaltning har retligt bindende virkninger og umiddelbart vedrører den klagende økonomiske aktør?
- 2) Kan en privat økonomisk aktør, som direkte har lidt tab som følge af udelukkelsen fra tildelinger af CO<sub>2</sub>-kvoter på grundlag af den undersøgelse, som Europa-Kommissionen foretager i samarbejde med [ETS-udvalget], i modsat fald anlægge søgsmål ved Den Europæiske Unions Ret i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF til prøvelse af Europa-Kommissionens afgørelse om at afvise et anlægs optagelse på den liste, som er omhandlet i artikel 14, stk. 4, i delegeret forordning (EU) 2019/331?
- 3) Omfatter begrebet »elektricitetsgenerator« i artikel 3, litra u), i direktiv 2003/87/EF, som fortolket i Domstolens dom (Femte Afdeling) af 20. juni 2019, C-682/17, ExxonMobil Production Deutschland GmbH mod Bundesrepublik Deutschland, angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) ved afgørelse af 28. november 2017, også situationer, hvor anlægget producerer energi, som fuldt ud er bestemt til anlæggets eget behov, såfremt anlægget – med henblik på en sikker drift – kun lejlighedsvist leverer energi til det offentlige net, dvs. når de normale modtagere er afbrudt?
- 4) Er en sådan fortolkning af definitionen af »elektricitetsgenerator« forenelig med de almindelige EU-retlige principper, navnlig princippet om overholdelse af fri konkurrence mellem aktørerne i tilfælde af ydelse af incitament og princippet om foranstaltningens proportionalitet, såfremt den indebærer, at produktion af elektricitet til eget behov udelukkes fra incitamenterne, idet de respektive anlæg ikke tildeles gratis CO<sub>2</sub>-emissionskvoter?

### Anførte EU-retlige forskrifter

TEUF; artikel 263, stk. 4.

Direktiv 2003/87/EF (kvotehandelsdirektivet), som ændret ved direktiv 2009/29/EF og senere ved direktiv 2018/410/EU.

Kvotehandelsdirektivet regulerer systemet for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen (European Union Emissions Trading Scheme – EU ETS), som er et væsentligt instrument til at imødegå klimaændringer og opnå en omkostningseffektiv reduktion af drivhusgasemissioner. Dette system bygger på princippet om begrænsning af og handel med kvoter for drivhusgasemissioner; der fastsættes et loft for den samlede mængde af visse drivhusgasser, og dette loft nedsættes over tid, således at de samlede emissioner nedsættes. Inden for dette loft modtager eller køber virksomhederne emissionskvoter, som virksomhederne om nødvendigt kan handle med. Ved hvert års slutning skal virksomhederne returnere et antal kvoter, som er stort nok til at dække deres emissioner, idet de ellers pålægges store bøder. Hvis en virksomhed nedsætter sine emissioner, kan den beholde de uudnyttede kvoter for at dække sit fremtidige behov eller sælge dem til en anden virksomhed. Kvotehandelsdirektivet fastsætter, at elektricitetsgeneratorer, CO<sub>2</sub>-opsamlingsanlæg, rørledninger til transport af CO<sub>2</sub> og CO<sub>2</sub>-lagringssteder fra og med 2013 skal købe kvoter på auktion for at dække hele deres behov (tildeling mod betaling). Derimod er fremstillingsvirksomheder berettigede til gratistildeling af kvoter på grundlag af deres aktivitetsniveau og referencestandarder (benchmarks), som Europa-Kommissionen udarbejder, og som gælder på europæisk plan.

Kommissionens delegerede forordning (EU) 2019/331 af 19. december 2018, som bl.a. fastsætter de oplysninger, som skal indsendes vedrørende de af direktivets anvendelsesområde omfattede anlæg, samt fremgangsmåderne og procedurene for medlemsstaternes indsendelse af data til Kommissionen via de respektive kompetente nationale myndigheder. (I Italien er det ETS-udvalget, som fastlægger det årlige antal kvoter, som tildeles gratis til de berettigede driftsledere, og fremsender listen med disse oplysninger for hvert anlæg, der anmoder om gratistildeling af kvoter, til Kommissionen). Kommissionen vurderer de modtagne data og kan forlange, at medlemsstaten fremsender yderligere dokumentation.

Domstolens dom af 20. juni 2019, C-682/17.

Domstolens dom af 3. december 2019, C-414/18.

### **Anførte nationale forskrifter**

Lovdekret nr. 216 af 4. april 2006 og lovdekret nr. 30 af 13. marts 2013, der bl.a. udpeger ETS-udvalget som den nationale myndighed, der har kompetence til at gennemføre ETS-systemet.

Lovdekret nr. 47 af 9. juni 2020, som bl.a. fastsætter, at ETS-udvalget også har til opgave at fastlægge det årlige antal kvoter, som tildeles gratis i overensstemmelse med EU-retten.

## Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Sagsøgeren er et selskab i sektoren for miljømæssigt bæredygtig produktion og fremstiller spånplader med 100% genbrugstræ på flere anlæg, herunder anlægget i Sustinente. Eftersom fremstilling af disse plader kræver varme, er der blevet installeret tre kedler med en samlet effekt på 17,4 MW og en tørreovn på 41,3 MW. Restmaterialer fra fremstillingsprocessen anvendes som brændsel til egen produktion af elektricitet på stedet.
- 2 Da anlægget i Sustinente foretager forbrænding af brændsel med en termisk effekt på mere end 20 MW, er det omfattet af anvendelsesområdet for ETS-systemet og henhører under de anlæg, som i henhold til kvotehandelsdirektivet er berettigede til gratistildeling af en andel af emissionskvoterne, som anlægget altid blev tildelt indtil den i den foreliggende sag anfægtede afgørelse.
- 3 Den 19. juni 2019 indgav sagsøgeren til ETS-udvalget anmodning om gratistildeling af kvoter med hensyn til tre af sagsøgerens anlæg, herunder anlægget i Sustinente. Imidlertid afsagde Domstolen den 20. juni 2019 dommen i sag C-682/17 (herefter »Exxon-dommen«), som foranledigede ETS-udvalget til at ændre – ifølge sagsøgeren på fejlagtig vis – kriterierne for tildeling af gratiskvoter og genoptage undersøgelsen, efter aftale med Kommissionen, henset til, at anlægget i Sustinente i lyset af denne dom var omfattet af begrebet »elektricitetsgenerator« som omhandlet i kvotehandelsdirektivet. Den 12. november 2020 informerede ETS-udvalget sagsøgeren om resultatet af den i samarbejde med Kommissionen gennemførte undersøgelse og præciserede, at eftersom anlægget i Sustinente skulle anses for en »elektricitetsgenerator«, var det ikke berettiget til gratis emissionskvoter.
- 4 Til trods for sagsøgerens bemærkninger ajourførte ETS-udvalget den 12. april 2021 den i kvotehandelsdirektivets artikel 11 omhandlede nationale liste og tildelte i denne forbindelse ikke anlægget i Sustinente nogen emissionskvoter.

## De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 5 Sagsøgeren, som ikke blev tildelt nogen gratiskvoter, finder for det første vedrørende realiteten, at der blev anlagt en fejlagtig fortolkning af Exxon-dommen, i lyset af hvilken det omhandlede anlæg blev anset for en »elektricitetsgenerator« som defineret i artikel 3, litra u), i kvotehandelsdirektivet og artikel 3, litra bb), i lovdekret nr. 47/2020, hvorefter der ved en sådan generator forstås et anlæg, som den 1. januar 2005 eller derefter har produceret el med henblik på salg til tredjeparter, og hvor der ikke udføres andre af de i bilag I opførte aktiviteter end forbrænding af brændsel. Ifølge sagsøgeren sidestillede ETS-udvalget fejlagtigt anlægget i Sustinente med det af Exxon-dommen omfattede anlæg (herefter »Exxon-anlægget«), uden at tage hensyn til, at der på Exxon-anlægget, i modsætning til på anlægget i Sustinente, dels på én gang udøves en aktivitet i form af fremstilling af et produkt, som ikke er omfattet af

bilag I til kvotehandelsdirektivet, dels kontinuerligt tilføres den producerede elektricitet til det offentlige net. Derimod anmodede sagsøgeren om tildeling af gratis CO2-kvoter alene med hensyn til emissionerne fra fremstillingsaktiviteten på anlægget i Sustinente og ikke med hensyn til emissionerne fra genvinding af trærester med henblik på at forsyne elektricitetsgeneratoren. På anlægget i Sustinente blev der i visse år forbrugt mindre energi end den producerede, hvilket er bekræftet af, at sagsøgeren var nødt til at købe yderligere elektricitetsmængder (større end både de producerede og de solgte) for at fuldføre sin fremstillingsproces. Sagsøgeren har endvidere fremhævet, at det omhandlede anlæg ikke kan sidestilles med Exxon-anlægget, fordi det end ikke tilfører minimale mængder af elektricitet kontinuerligt til det offentlige elektricitetsnet, idet salget kun finder sted lejlighedsvist. Sagsøgeren har tilføjet, at tiltrædelsen af den af ETS-udvalget anlagde fortolkning ville føre til det paradoks, at sagsøgeren udelukkes fra ETS-systemets fordele, blot fordi sagsøgeren har besluttet at genvinde sine restprodukter for at producere elektricitet til sit eget behov. Andre anlæg – som ikke anvender nogen mekanisme til miljømæssig bæredygtighed for energiforsyningen – har omvendt ret til fordelene, fordi de ikke producerer elektricitet. Afslutningsvis har sagsøgeren gjort gældende, at en sådan anvendelse af kvotehandelsdirektivet ville være i åbenbar strid med flere almindelige retlige principper, hvorpå det fælles marked er baseret, fordi det ville føre til en åbenbar konkurrencefordrejning mellem aktørerne på det samme marked afhængigt af, om de køber energi fra nettet (og har ret til fordelene) eller producerer energi til deres eget behov (og er udelukkede fra fordelene), uden at denne forskelsbehandling er begrundet i miljøbeskyttelseshensyn, henset til, at de miljøskadelige emissioner er nøjagtigt de samme, hvad enten energien købes eller produceres i eget regi.

- 6 For det andet har sagsøgeren – med hensyn til det af den forelæggende ret af egen drift rejste spørgsmål om, hvorvidt søgsmålet skal afvises som følge af manglende kompetence – gjort gældende, at det er ETS-udvalget, dvs. et tværministerielt organ, som fastlægger, om et anlæg skal optages på den respektive liste, og som træffer afgørelse om endelig tildeling af gratiskvoter til hvert af anlæggene på denne liste. ETS-udvalget handler i sin egenskab af organ, der henhører under Ministero della Transizione Ecologica (ministeriet for økologisk omstilling), og er således et nationalt organ, ikke et EU-organ, hvorfor alle foranstaltninger truffet af ETS-udvalget har samme virkning som en administrativ retsakt, således at det tilkommer medlemsstaten – og nærmere bestemt forvaltningsdomstolene – at prøve lovligheden heraf. Kompetencen til at vurdere lovligheden af retsakter vedtaget af medlemsstaternes organer tilkommer udtrykkeligt ikke Domstolen, medmindre foranstaltningen kun formelt er vedtaget af et nationalt organ, men reelt i det væsentlige følger af en afgørelse på EU-plan, i hvilket tilfælde en borger, som mener at have lidt skade som følge af denne foranstaltning har – som Domstolen fastslog i dom af 3. december 2019, C-414/18 – ret til at anlægge søgsmål ved Den Europæiske Unions Ret, på lige fod med søgsmål til prøvelse af en foranstaltning, som er vedtaget direkte af et EU-organ.

- 7 **Ministero della Transizione Ecologica (tidligere Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare**, ministeriet for miljø, natur- og havbeskyttelse) har nedlagt påstand om frifindelse, fordi søgsmålet er ugrundet.
- 8 For det første har ministeriet gjort gældende, at der – med henblik på at forstå realiteten i Kommissionens afgørelse – skal tages udgangspunkt i dom af 20. juni 2019, C-682/17, hvor Domstolen fortolkede begrebet »elektricitetsgenerator« eller »electricity generator« i artikel 3, litra u), i direktiv 2003/87/EF. Det fremgår af denne dom, at et anlæg, som i forbindelse med sin aktivitet i form af forbrænding af brændsel i anlæg med en samlet nominel indfyret termisk effekt på mere end 20 MW som omhandlet i bilag I til direktiv 2003/87 producerer elektricitet, som i det væsentlige skal anvendes til anlæggets egne behov, skal anses for en »elektricitetsgenerator« som omhandlet i direktivets artikel 3, litra u) (»electricity generator«), når der dels på dette anlæg på én gang udøves en aktivitet, som ikke er omfattet af anvendelsesområdet for ETS-systemet, dels kontinuerligt mod betaling tilføres en selv ringe del af den producerede elektricitet til det offentlige elektricitetsnet, som nævnte anlæg af tekniske årsager permanent skal være tilknyttet. Når et anlæg anses for en »electricity generator«, mister det følgelig retten til gratistildeling af kvoter for enhver eventuel delinstallation, med undtagelse af visse i direktivet udtrykkeligt fastsatte tilfælde. Derfor er et anlæg, som anses for en »electricity generator« og ikke er omfattet af nogen af undtagelsestilfældene i de anførte bestemmelser, ikke berettiget til gratistildeling, såfremt det sælger – selv en ringe mængde – elektricitet til tredjemænd. Ministeriet har endvidere påpeget, at Domstolen præciserede, at det ganske vist med hensyn til Exxon-anlægget kun er en lille del af denne elproduktion, der sælges til tredjeparter, idet tilførslen af denne del til det offentlige elektricitetsnet er teknisk begrundet for at sikre en kontinuerlig elforsyning af det omhandlede anlæg i tilfælde af et udfald af Claus-anlægget. Det fremgår imidlertid ikke af ordlyden af artikel 3, litra u), i direktiv 2003/87, at den elektricitet, der produceres på et anlæg, udelukkende eller fortrinsvis skal tjene til at forsyne tredjeparter, for at anlægget kan anses for en »elektricitetsgenerator«. Selv om den til nettet tilførte elektricitet er minimal i forhold til den, som produceres med henblik på sagsøgerens eget behov, solgte sagsøgeren i løbet af årene en del af den producerede elektricitet, hvilket under alle omstændigheder bevirker, at anlægget er omfattet af begrebet »electricity generator«.
- 9 For det andet finder ministeriet hvad angår kompetencespørgsmålet, at afgørelsen om at afvise sagsøgerens anlægs optagelse på den i artikel 11 i direktiv 2003/87/EF fastsatte nationale liste for tildeling, og den heraf følgende manglende tildeling af gratiskvoter udgør retsakter, som fuldt ud er bundet til Kommissionens vurderinger. I praksis fastholder Kommissionen i henhold til loven en beføjelse til endelig vurdering, som er bindende for medlemsstaterne, og konsekvenserne af manglende tildeling af kvoter er ikke omfattet af ETS-udvalgets skønsmæssige beføjelse. Heraf følger, at et søgsmål til prøvelse af ETS-udvalgets foranstaltninger, uden en særskilt indsigelse mod Kommissionens vurderinger, efter den forelæggende rets opfattelse under alle omstændigheder skal afvises; kompetencen til at prøve disse vurderinger tilkommer ikke de nationale retter, men Domstolen.

**Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

- 10 Henset til betydningen af de berørte interesser og de komplekse værdier, som tvisten vedrører, finder den forelæggende ret det nødvendigt at forelægge Domstolen ovenstående præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EU-retten.

ARBEJDSDOKUMENT