

Cauza C-94/22**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

9 februarie 2022

Instanța de trimitere:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italia)

Data deciziei de trimitere:

25 ianuarie 2022

Reclamantă:

Gruppo Mauro Saviola Srl

Pârâte:

Ministero della Transizione Ecologica (fost 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

Cealaltă parte din procedură:

Reprezentanța Comisiei Europene în Italia

Obiectul procedurii principale

Acțiune în anularea deciziei Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto (Comitetul național pentru gestionarea Directivei 2003/87/CE și pentru susținerea gestionării activităților unor proiecte care intră sub incidența Protocolului de la Kyoto) (denumit în continuare „Comitetul ETS”) din 12 aprilie 2021, referitoare la nealocarea de cote de emisie de CO₂ cu titlu gratuit în beneficiul unei instalații exploatate de reclamantă pentru perioada 2021-2025

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Articolul 267 TFUE

Întrebările preliminare

1) Decizia adoptată de Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto (Comitetul național pentru gestionarea Directivei 2003/87/CE și pentru susținerea gestionării activităților unor proiecte care intră sub incidența Protocolului de la Kyoto), ținând seama de procedura de adoptare și în special de mecanismul de dialog cu Comisia Europeană prevăzut de Regulamentul delegat (UE) 2019/331 în ceea ce privește includerea instalațiilor pe lista de alocare a cotelor de CO₂, poate face obiectul unei căi de atac autonome în fața Tribunalului Uniunii Europene în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, în cazul în care actul atacat produce efecte juridice obligatorii și privește în mod direct operatorul economic reclamant?

2) În cazul unui răspuns negativ, un operator economic privat prejudiciat în mod direct prin excluderea de la alocarea de cote de CO₂ pe baza investigației desfășurate în colaborare de Comisia Europeană și de Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto (Comitetul național pentru gestionarea Directivei 2003/87/CE și pentru susținerea gestionării activităților unor proiecte care intră sub incidența Protocolului de la Kyoto) poate să exercite în fața Tribunalului Uniunii Europene, în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, o cale de atac împotriva deciziei prin care Comisia Europeană a respins includerea instalației pe lista respectivă în temeiul articolului 14 alineatul (4) din Regulamentul delegat (UE) 2019/331?

3) Noțiunea de „producător de energie electrică” în sensul articolului 3 litera (u) din Directiva 2003/87/CE, astfel cum a fost interpretată în Hotărârea Curții (Camera a cincea) din 20 iunie 2019, ExxonMobil Production Deutschland GmbH/Bundesrepublik Deutschland, C-682/17, având ca obiect cererea de decizie preliminară adresată Curții, în temeiul articolului 267 TFUE, de Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin, Germania) prin decizia din 28 noiembrie 2017, acoperă și situațiile în care instalația produce energie care este destinată în totalitate consumului propriu, în măsura în care aceasta este transferată în mod intermitent în rețeaua publică numai atunci când instalațiile destinate să primească energia sunt întrerupte din motive care țin de garantarea funcționării instalației?

4) O astfel de interpretare a definiției noțiunii de „producător de energie electrică” este compatibilă cu principiile generale ale dreptului Uniunii privind respectarea condițiilor în materie de concurență între operatori în cazul acordării unor stimulente și proporționalitatea măsurii, în condițiile în care nu stimulează

consumul propriu de energie electrică prin acordarea de cote de emisie de CO₂ cu titlu gratuit pentru instalațiile care utilizează energia respectivă?

Dispozițiile de drept și jurisprudența Uniunii invocate

TFUE: articolul 263 al patrulea paragraf

Directiva 2003/87/CE (Directiva ETS), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/29/CE și, mai recent, prin Directiva (UE) 2018/410

Directiva ETS reglementează sistemul de comercializare a cotelor de emisie în cadrul Uniunii Europene (European Union Emissions Trading Scheme – UE ETS), care este un instrument esențial pentru combaterea schimbărilor climatice și pentru reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră într-un mod eficient din punct de vedere economic. Acest sistem funcționează potrivit principiului limitării și comercializării emisiilor: se stabilește un plafon pentru cantitatea totală de anumite gaze cu efect de seră, iar acest plafon este redus în timp, astfel încât emisiile totale se diminuează. În această limită, întreprinderile primesc sau cumpără cote de emisie pe care le pot comercializa, dacă este necesar. La sfârșitul fiecărui an, societățile trebuie să restituie un număr suficient de cote pentru a-și acoperi emisiile, dacă nu doresc să li se aplice sancțiuni pecuniare severe. În cazul în care o întreprindere își reduce emisiile, aceasta poate să păstreze cotele neutilizate pentru a-și acoperi nevoile viitoare sau le poate vinde unei alte întreprinderi. Directiva ETS prevede că, începând cu anul 2013, instalațiile de producere a energiei electrice și instalațiile de captare, de transport și de stocare a carbonului trebuie să se aprovizioneze prin licitarea cotelor pentru întregul lor necesar (alocare cu titlu oneros). În schimb, instalațiile din sectoarele industriei de prelucrare au dreptul la alocarea de cote cu titlu gratuit, pe baza nivelului lor de activitate și a indicatorilor de referință (benchmark) stabiliți de Comisia Europeană și valabili la nivel european.

Regulamentul delegat (UE) 2019/331 al Comisiei din 19 decembrie 2018, care prevede, printre altele, informațiile solicitate în ceea ce privește instalațiile care intră în domeniul de aplicare al directivei, precum și modalitățile și procedurile de transmitere a datelor la Comisie de către statele membre prin intermediul autorităților naționale competente respective (pentru Italia, Comitetul ETS stabilește cantitatea anuală de cote care trebuie alocate cu titlu gratuit operatorilor eligibili și transmite Comisiei lista care conține aceste informații în privința fiecărei instalații pentru care se solicită alocarea de cote cu titlu gratuit). Comisia examinează datele comunicate și poate solicita statului membru să furnizeze documente suplimentare.

Hotărârea Curții din 20 iunie 2019, C-682/17

Hotărârea Curții din 3 decembrie 2019, C-414/18

Dispozițiile naționale invocate

Decreto legislativo del 4 aprile 2006, n. 216 (Decreto legislativo nr. 216 din 4 aprilie 2006) și decreto legislativo del 13 marzo 2013, n. 30 (Decreto legislativo nr. 30 din 13 martie 2013), care, printre altele, definesc Comitetul ETS ca fiind autoritatea națională competentă pentru punerea în aplicare a sistemului ETS

Decreto legislativo del 9 giugno 2020, n. 47 (Decreto legislativo nr. 47 din 9 iunie 2020), care prevede, printre altele, că Comitetul ETS are de asemenea funcția de a determina cantitatea anuală de cote care trebuie alocate cu titlu gratuit în conformitate cu normele de drept al Uniunii

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 Reclamanta este o societate care își desfășoară activitatea în domeniul producției durabile din punctul de vedere al mediului, realizând plăci aglomerate din lemn reciclat în proporție de 100 % în diverse unități, printre care cea situată în localitatea Sustinente. Pentru producerea acestor plăci este necesară energie termică, motiv pentru care au fost instalate trei cazane cu o putere totală de 17,4 MW și o cameră de uscare cu o putere de 41,3 MW. Deșeurile care rezultă din procesul de producție sunt utilizate drept combustibil pentru producția proprie de energie electrică în cadrul unității.
- 2 Instalația din Sustinente, întrucât desfășoară activități de ardere utilizând combustibili cu o putere termică de peste 20 MW, intră în domeniul de aplicare al sistemului ETS și figurează printre instalațiile pentru care Directiva ETS prevede alocarea cu titlu gratuit a unei părți din cotele de emisie, de care a beneficiat în permanență, până la decizia care face obiectul acțiunii în discuție.
- 3 La 19 iunie 2019, reclamanta a transmis Comitetului ETS cererea de alocare cu titlu gratuit a cotelor referitor la trei dintre unitățile sale, printre care instalația din Sustinente. Totuși, la 20 iunie 2019, a fost pronunțată Hotărârea Curții în cauza C-682/17 („Hotărârea Exxon”), care a determinat Comitetul ETS să revizuiască – în mod eronat potrivit reclamantei – criteriile de alocare cu titlu gratuit a cotelor și să redeschidă investigația, în acord cu Comisia, pentru motivul că, în lumina acestei hotărâri, instalația din Sustinente s-ar încadra în definiția noțiunii de „producător de energie electrică” în sensul Directivei ETS. La 12 noiembrie 2020, Comitetul ETS a comunicat reclamantei rezultatul investigației desfășurate în acord cu Comisia, arătând că instalația din Sustinente se califică drept „producător de energie electrică” și, prin urmare, nu este susceptibilă să beneficieze cu titlu gratuit de cote de emisie.
- 4 În pofida observațiilor în sens contrar prezentate de reclamantă, Comitetul ETS a actualizat, la 12 aprilie 2021, lista națională prevăzută la articolul 11 din Directiva ETS și nu a alocat nicio cotă de emisie instalației din Sustinente.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 5 **Reclamanta**, căreia nu i-au fost alocate cote cu titlu gratuit, susține, în primul rând, pe fond, că a existat o interpretare eronată a Hotărârii Exxon, în lumina căreia instalația în cauză a fost considerată „producător de energie electrică”, astfel cum este definit la articolul 3 litera (u) din Directiva ETS, precum și la articolul 3 litera bb) din Decretul legislativ nr. 47/2020, potrivit căruia are această calitate o instalație care, la 1 ianuarie 2005 sau ulterior, a produs energie electrică în scopul vânzării către terți și în cadrul căreia nu se efectuează niciuna dintre activitățile enumerate în anexa I, altele decât activitatea de ardere a combustibililor. Potrivit reclamantei, Comitetul ETS a asimilat în mod nejustificat instalația din Sustinente cu instalația care a făcut obiectul Hotărârii Exxon (denumită în continuare „instalația Exxon”), fără a arăta că instalația Exxon, spre deosebire de instalația din Sustinente, desfășoară simultan o activitate de fabricare a unui produs care nu intră sub incidența anexei I la Directiva ETS și transferă în mod continuu energia electrică produsă în rețeaua publică. În schimb, reclamanta a solicitat cotele gratuite de CO₂ exclusiv în ceea ce privește emisiile generate de activitatea de producție a instalației din Sustinente, iar nu în ceea ce privește emisiile generate pentru a alimenta, prin recuperarea deșeurilor de lemn, instalația de producere a energiei electrice. Instalația din Sustinente a consumat în unii ani mai puțină energie decât a produs, dovada în acest sens fiind faptul că reclamanta trebuie să cumpere cantități suplimentare de energie electrică (superioare atât celor produse, cât și celor vândute) pentru a completa ciclul de producție propriu. În plus, reclamanta arată că instalația în discuție nu ar putea fi asimilată instalației Exxon, dat fiind că nu ar transfera în mod continuu nici măcar cantități foarte reduse de energie electrică în rețeaua publică de energie electrică, vânzarea având loc doar ocazional. Reclamanta subliniază, în continuare, că, prin aderarea la interpretarea dată de Comitetul ETS, s-ar ajunge la paradoxul potrivit căruia, prin simplul fapt că a decis să valorifice deșeurile proprii, utilizându-le în producția de energie electrică pentru consumul propriu, ea este exclusă de la acordarea beneficiilor prevăzute de sistemul ETS. În schimb, alte instalații – care nu utilizează niciun mecanism de gestiune durabilă din punctul de vedere al mediului la nivel energetic – pot fi eligibile pentru beneficii deoarece nu au legătură cu producția de energie electrică. În sfârșit, reclamanta susține că o astfel de aplicare a Directivei ETS ar fi vădit contrară unora dintre principiile generale de drept care stau la baza pieței unice, întrucât ar determina o denaturare evidentă a concurenței între operatori de pe aceeași piață după cum aceștia dobândesc energie din rețea (eligibili pentru beneficii) sau o produc pentru consumul propriu (care, în schimb, sunt excluși de la beneficii), fără ca această distincție să fie justificată de obiective de protecție a mediului, având în vedere că emisiile periculoase pentru mediu sunt exact aceleași fie că energia este cumpărată, fie că este produsă prin utilizarea resurselor proprii.
- 6 În al doilea rând, în ceea ce privește posibilul motiv de inadmisibilitate a acțiunii din cauza necompetenței instanței sesizate, invocat din oficiu de instanța de trimitere, reclamanta susține că Comitetul ETS, un organ interministerial, stabilește înscrierea unei instalații pe listă și decide alocarea definitivă a cotelor cu

titlu gratuit fiecareia dintre instalațiile incluse pe această listă. Comitetul ETS acționează în calitate de organ al Ministero della Transizione Ecologica (Ministerul Tranziției Ecologice) și, fiind vorba despre un organ național, iar nu al Uniunii, toate actele pe care le adoptă produc aceleași efecte ca un act administrativ și, prin urmare, sarcina de a controla legalitatea acestora revine statului membru și, în speță, instanței administrative. Controlul legalității actelor organelor statelor membre nu este de competența Curții de Justiție, cu excepția cazului în care decizia este adoptată numai în mod formal de un organ național, dar, în realitate, rezultă în esență dintr-o deliberare la nivelul Uniunii, situație în care, astfel cum s-a statuat în Hotărârea Curții din 3 decembrie 2019, C-414/18, justițiabilul prejudiciat printr-o astfel de decizie o poate ataca în fața Tribunalului Uniunii Europene, asemenea unei decizii adoptate direct de organele Uniunii.

- 7 **Ministero della Transizione Ecologica (già Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare)** (Ministerul Tranziției Ecologice, fost Ministerul Mediului și Protecției Teritoriului și a Mării) solicită respingerea acțiunii ca neîntemeiată.
- 8 În primul rând, ministerul menționat a arătat că, pentru a înțelege fondul deciziei Comisiei, este necesar să se pornească de la Hotărârea Curții din 20 iunie 2019, C-682/17, în care a fost furnizată interpretarea noțiunii de „producător de energie electrică” sau „electricity generator” definită la articolul 3 litera (u) din Directiva 2003/87/CE. În această hotărâre se arată că o instalație care produce, în cadrul activității sale de ardere a combustibililor în instalații cu o putere termică nominală totală de peste 20 MW, prevăzută în anexa I la Directiva 2003/87, energie electrică destinată în principal utilizării pentru nevoile sale proprii, trebuie considerată „producător de energie electrică” în sensul articolului 3 litera (u) din directivă („electricity generator”), din moment ce această instalație, pe de o parte, desfășoară simultan o activitate care nu intră sub incidența ETS și, pe de altă parte, transferă în mod continuu, cu titlu oneros, o parte, fie chiar redusă, din energia electrică produsă în rețeaua publică de energie electrică (la care respectiva instalație trebuie să fie racordată în permanență din motive tehnice). Consecința calificării unei instalații drept „electricity generator” este înlăturarea dreptului la alocarea de cote cu titlu gratuit pentru fiecare eventuală subinstalație, cu excepția unor cazuri expres prevăzute de directiva în discuție. Prin urmare, o instalație care poate fi calificată drept „electricity generator”, în privința căreia nu se aplică niciuna dintre excepțiile prevăzute de reglementarea în cauză, nu are dreptul la alocare cu titlu gratuit, dacă vinde energie electrică unor terți, fie chiar o parte redusă. În plus, același minister a reafirmat că, referindu-se la instalația Exxon, Curtea de Justiție a precizat că, desigur, numai o mică parte din această producție de energie electrică este vândută către terți, din moment ce transferul acesteia în rețeaua publică de energie electrică se justifică din motive tehnice pentru a garanta alimentarea continuă cu energie electrică a instalației în cauză în eventualitatea unei defecțiuni a stațiilor Claus. Cu toate acestea, din modul de redactare a articolului 3 litera (u) din Directiva 2003/87/CE nu reiese că, pentru ca o instalație să fie considerată „producător de energie electrică”, energia electrică pe care o produce ar trebui să servească numai sau în principal la aprovizionarea unor terți.

Așadar, independent de faptul că energia electrică transferată în rețea este reziduală în raport cu cea destinată autoproducției, reclamanta a vândut efectiv în cursul anilor o parte din energia electrică produsă, ceea ce determină totuși încadrarea instalației în noțiunea de „electricity generator”.

- 9 În al doilea rând, în ceea ce privește aspectele care țin de competență, ministerul menționat consideră că excluderea instalației reclamantei din lista națională de alocare prevăzută la articolul 11 din Directiva 2003/87/CE și, în consecință, neacordarea de cote cu titlu gratuit sunt acte care trebuie să țină pe deplin seama de aprecierile Comisiei. Astfel, Comisia păstrează în temeiul legii o putere de apreciere finală care are caracter obligatoriu pentru statele membre, iar consecințele care decurg din nealocarea cotelor nu fac obiectul aprecierii discreționare a Comitetului ETS. Prin urmare, calea de atac împotriva actelor Comitetului ETS, fără o evaluare autonomă a aprecierilor efectuate de Comisie, trebuie considerată oricum inadmisibilă; Controlul asupra acestor aprecieri nu ar fi de competența instanței naționale, ci ar trebui să fie încredințat Curții de Justiție.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 10 Având în vedere importanța intereselor implicate și complexitatea valorilor în joc, instanța de trimitere consideră că este necesar să adreseze Curții de Justiție întrebările preliminare menționate mai sus, referitoare la interpretarea dreptului Uniunii.