

Vec C-91/22

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

9. február 2022

Vnútroštátny súd:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

25. január 2022

Žalobkyňa:

Fenice – Qualità per l’ambiente SpA

Žalovaní:

Ministero della Transizione Ecologica

Ministero dello Sviluppo Economico

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

Ďalší účastníci konania:

Hera SpA, Fca Italy SpA

.....

Predmet konania vo veci samej

Žaloba o neplatnosť rozhodnutia Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto (Vnútroštátny výbor pre riadenie smernice 2003/87/ES a podporu pri riadení projektových aktivít v rámci Kjótskeho protokolu, Taliansko, ďalej len: „výbor ETS“) z 12. apríla 2021 o nepridelení bezodplatných emisných kvót CO₂ pre obdobie 2021-2025 zariadeniu prevádzkovaného žalobkyňou.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Článok 267 ZFEÚ.

Prejudiciálne otázky

1. Môže rozhodnutie prijaté Vnútroštátnym výborom pre riadenie smernice 2003/87/ES a podporu pri riadení projektových aktivít v rámci Kjótskeho protokolu berúc do úvahy postup jeho prijatia a najmä mechanizmus dialógu s Európskou komisiou stanovený v delegovanom nariadení (EÚ) 2019/331, o zaradení zariadenia do zoznamu na pridelenie kvót CO₂, byť predmetom samostatného opravného prostriedku na Všeobecnom súde Európskej únie podľa článku 263 ods. 4 ZFEÚ, ak napadnutý akt má záväzné právne účinky a priamo sa týka žalujúceho hospodárskeho subjektu?
2. Ak nie, môže súkromný hospodársky subjekt, ktorého sa priamo týka vylúčenie z pridelenia kvót CO₂ na základe výsledkov prešetrovania, ktoré spoločne vykonali Európska komisia a Vnútroštátny výbor pre riadenie smernice 2003/87/ES a podporu pri riadení projektových aktivít v rámci Kjótskeho protokolu, napadnúť rozhodnutie Európskej komisie o odmietnutí zaradenia zariadenia do zoznamu podľa článku 14 ods. 4 delegovaného nariadenia (EÚ) 2019/331 na Všeobecnom súde Európskej únie podľa článku 263 ods. 4 ZFEÚ?
3. Vzťahuje sa pojem „výrobca elektrickej energie“ v zmysle článku 3 písm. u) smernice 2003/87/ES, ako vyplýva z rozsudku Súdneho dvora (piata komora) z 20. júna 2019, vec C-682/17, ExxonMobil Production Deutschland GmbH/Spolková republika Nemecko, ktorého predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, ktorý podal Verwaltungsgericht Berlin (Správny súd Berlín, Nemecko) na Súdny dvor rozhodnutím z 28. novembra 2017, aj na situácie, keď zariadenie vyrába v malej miere elektrickú energiu vyrobenú kogeneráciou, ktorá nie je vysoko účinná, pričom využíva viaceré zdroje tepelnej energie iné ako kogenerácia, ktoré majú vlastnosti na priznanie nároku na bezodplatné emisné kvóty?

4. Je takýto výklad pojmu „výrobca elektrickej energie“ zlučiteľný so všeobecnými zásadami práva Únie týkajúcimi sa dodržiavania podmienok hospodárskej súťaže medzi hospodárskymi subjektmi pri poskytovaní stimulov a proporcionality opatrenia, ak úplne vylučuje zariadenie charakterizované viacerými zdrojmi energie bez oddelenia hodnôt emisií vzťahujúcich sa na tepelné zdroje iné ako kogenerácia, ktoré majú plný nárok na získanie očakávaných výhod?

Uvedené predpisy práva Únie a príslušná judikatúra

ZFEÚ, článok 263 ods. 4.

Smernica 2003/87/ES (smernica o ETS) zmenená smernicou 2009/29/ES a naposledy zmenená smernicou 2018/410/EÚ.

Smernica o ETS upravuje systém Európskej únie na obchodovanie s emisnými kvótami (European Union Emission Trading Scheme - EU ETS) zameraný na boj proti zmenám klímy a hospodárne zníženie emisií skleníkových plynov. Tento systém pôsobí na základe zásady obmedzenia emisií a obchodovania s nimi: je stanovený limit na celkové množstvo určitých skleníkových plynov a tento limit sa časom znižuje, aby sa celkové emisie znižovali. V rámci tohto limitu podniky dostávajú alebo nakupujú emisné kvóty, s ktorými môžu v prípade potreby obchodovať. Na konci každého roka musia spoločnosti odovzdať dostatočné množstvo kvót na pokrytie svojich emisií, ak nechcú, aby im boli uložené vysoké peňažné pokuty. Ak podnik zníži svoje emisie, môže si ponechať nevyužitú kvótu na pokrytie svojich budúcich potrieb alebo ich predať inému podniku. Smernica o ETS stanovuje, že od roku 2013 výrobcovia elektrickej energie a zariadenia vykonávajúce činnosť zachytávania, prepravy a ukladania uhlíka musia pre svoje vlastné potreby získavať kvóty formou dražby (odplatné pridelovanie). Naopak, zariadenia vo výrobných sektoroch majú nárok na bezodplatné pridelovanie kvót na základe úrovne ich činnosti a referenčných štandardov (benchmark), ktoré vypracovala Európska komisia a ktoré sú platné na európskej úrovni.

Smernica 2012/27/EÚ, ktorá okrem iného vymedzuje zariadenia vysoko účinnej kogenerácie (High Efficiency CHP).

Delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2019/331 z 19. decembra 2018, ktoré okrem iného stanovuje informácie požadované v súvislosti so zariadeniami, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti smernice, ako aj spôsoby a postupy zasielania údajov Komisii členskými štátmi prostredníctvom ich príslušných vnútroštátnych orgánov. (V prípade Talianska je to výbor ETS, ktorý určuje ročné množstvo kvót, ktoré sa majú bezodplatne prideliť oprávneným prevádzkovateľom a zasiela Komisii zoznam obsahujúci tieto informácie pre každé zariadenie, pre ktoré sa žiada bezodplatné pridelenie kvót). Komisia preskúma predložené údaje a môže požiadať členský štát o dodanie doplňujúcich dokumentov.

Rozsudok Súdneho dvora z 20. júna 2019, vec C-682/17.

Rozsudok Súdneho dvora z 3. decembra 2019, vec C-414/18.

Uvedené vnútroštátne predpisy

Decreto legislativo del 4 aprile 2006, n. 216 e decreto legislativo del 13 marzo 2013, n. 30, (legislatívny dekrét č. 216 zo 4. apríla 2006 a legislatívny dekrét č. 30 z 13. marca 2013), ktoré okrem iného stanovujú, že vnútroštátnym orgánom zodpovedným za zavedenie systému ETS je výbor ETS.

Decreto legislativo del 9 giugno 2020, n. 47 (legislatívny dekrét č. 47 z 9. júna 2020), ktorým sa okrem iného stanovuje, že úlohou výboru ETS je aj určovanie ročného množstva kvót, ktoré sa majú v súlade s pravidlami práva EÚ bezodplatne prideliť.

Legge del 7 agosto 1990, n. 241 (zákon č. 241 zo 7 augusta 1990); články 3 a 10a.

Zhrnutie skutkového stavu a konania

- 1 Spoločnosť FENICE – Qualità per l'ambiente SpA, prevádzkovateľ v sektore environmentálnych činností a alternatívnej energie, prevádzkuje tri zariadenia s celkovým menovitým tepelným príkonom väčším ako 20 MW, ktoré slúžia pre priemyselné zariadenia tretích osôb, ktoré patria do pôsobnosti systému ETS. Predmetom tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania je jeden zo zariadení, kým ostatné dve zariadenia sú predmetom návrhu na začatie prejudiciálneho konania, veci C-92/22 a C-93/22.
- 2 V júni 2019 žalobkyňa zaslala výboru ETS dokumenty týkajúce sa žiadosti o bezodplatné pridelenie emisných kvót pre obdobie 2021-2025. V nadväznosti na to Komisia požiadala žalobkyňu, aby spresnila, či predmetné zariadenie, keďže bolo kvalifikované ako výrobca elektrickej energie, je vysokoúčinná kombinovaná jednotka (High Efficiency CHP) podľa smernice 2012/27. Žalobkyňa spresnila, že v zariadení sa využívajú viaceré zdroje tepelnej energie iné ako kombinovaná výroba, ktorým ako takým by sa mali prideliť príslušné kvóty, keďže výroba elektrickej energie je absolútne okrajová a každopádne oddeliteľná od iných zdrojov spaľovania. Po podrobnejšom preskúmaní vykonaného po dohode s Komisiou výbor ETS informoval žalobkyňu, že predmetné zariadenie nespĺňa podmienky na bezodplatné pridelenie emisných kvót, a preto jej nepridelil žiadnu z týchto kvót.
- 3 Žalobkyňa tvrdí, že sa neprávom nestala príjemcom bezodplatných emisných kvót a podala žalobu, v ktorej uviedla rôzne dôvody založené okrem iného, pokiaľ ide o vnútroštátne právo, na porušení zákona č. 241/1990 (články 3 a 10a) a legislatívneho dekrétu č. 47/2020 a pokiaľ ide o právo EÚ, na porušení smerníc 2003/87 a 2018/410.

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 4 Žalobkyňa, ktorej sa nepridelili žiadne bezodplatné kvóty, sa po prvé domnieva, že táto okolnosť vo veci samej je spôsobená nesprávnym posúdením skutkovej situácie, v ktorej sa nachádza zariadenie, ktoré prevádzkuje. Článok 10a ods. 3 smernice 2003/87 sa totiž na zariadenie žalobkyne uplatnil na základe nesprávneho výkladu rozsudku Súdneho dvora z 20. júna 2019, vec C-682/17, ktorým sa vyložil pojem „výrobca elektrickej energie“ v zmysle, že poskytuje nepretržite za odplatu malú časť vyrobenej elektrickej energie do verejnej elektrickej siete. Zariadenie, ktoré je predmetom tohto sporu nemožno považovať za výrobcu elektrickej energie v uvedenom zmysle, keďže ide o zariadenie, v ktorom sa súčasne využívajú viaceré zdroje a tento typ zariadenia nebol zohľadnený. Žalobkyňa taktiež spresnila, že predmetnému zariadeniu boli bezodplatne pridelené kvóty pre obdobie 2013-2020. Komisia a výbor ETS mali teda rozlíšiť tepelnú energiu vyrobenú tepelnou elektrárnou (ktorá mala dostať bezodplatné kvóty) od energie vyrobenej zariadením kombinovanej výroby, ktoré nie je vysoko účinné. Toto rozlíšenie sa mohlo ľahko overiť a identifikovať pomocou viacerých dokumentov, ktoré boli k dispozícii.
- 5 Po druhé, pokiaľ ide o prípadnú neprípustnosť žaloby z dôvodu námietky nedostatku právomoci, ktorú vnútroštátny súd vzniesol z úradnej povinnosti, žalobkyňa uvádza, že medzirezortný orgán, výbor ETS je orgánom, ktorý rozhoduje o zaradení zariadenia do zoznamu a o konečnom pridelení bezodplatných kvót každému zariadeniu uvedenému v tomto zozname. Výbor ETS pôsobí ako orgán ministerstva ekologickej transformácie a keďže ide o vnútroštátny orgán a nie orgán Európskej únie, všetky akty, ktoré prijíma, majú rovnaké účinky ako správny akt, prináleží teda členskému štátu – a v tomto prípade správneho súdu – preskúmať zákonnosť. Je výslovne vylúčené, aby Súdny dvor preskúmal zákonnosť aktov orgánov členských štátov s výnimkou prípadu, keď je opatrenie len formálne prijaté vnútroštátnym orgánom, ale v skutočnosti je v podstate výsledkom rozhodovania na úrovni Únie, pričom v takom prípade, ako sa uvádza v rozsudku Súdneho dvora z 3. decembra 2019 vo veci C-414/18, jednotliviec, ktorý sa domnieva, že bol týmto opatrením poškodený, môže ho napadnúť na Všeobecnom súde Európskej únie rovnako ako opatrenie prijaté priamo orgánmi Únie.
- 6 Ministero della Transizione Ecologica (Ministerstvo pre ekologickú transformáciu, Taliansko) navrhuje, aby bola žaloba zamietnutá ako nedôvodná.
- 7 Po prvé, čo sa týka veci samej, nie sú splnené podmienky na bezodplatné pridelenie kvót, keďže sa na predmetné zariadenie nevzťahujú výnimky, v prípade ktorých je možné priznať tieto kvóty výrobcovi elektrickej energie. Na pochopenie podstaty rozhodnutia Komisie je potrebné vychádzať z rozsudku Súdneho dvora z 20. júna 2019, vec C-682/17, v ktorom sa uvádza, že zariadenie, ktoré v rámci svojej činnosti spaľovania palív v zariadeniach s celkovým menovitým tepelným príkonom väčším ako 20 MW v zmysle prílohy I smernice vyrába elektrickú energiu určenú hlavne pre svoje vlastné potreby, sa má

považovať za „výrobcu elektrickej energie“ v zmysle článku 3 písm. u) smernice („electricity generator“), pokiaľ toto zariadenie jednak súčasne vykonáva činnosť, na ktorú sa rozsah pôsobnosti ETS nevzťahuje a jednak nepretržite poskytuje za odplatu malú časť vyrobenej elektrickej energie do verejnej elektrickej siete, na ktorú musí byť toto zariadenie z technických dôvodov neustále pripojené. Dôsledkom kvalifikácie zariadenia ako „electricity generator“ je strata nároku na bezodplatné pridelenie kvót pre každé prípadné podzariadenie s výnimkou určitých prípadov výslovne stanovených v predmetnej smernici. V uvedenom rozsudku je ďalej uvedené, že výrobca elektrickej energie“ v zmysle článku 3 písm. u) smernice 2003/87, nemá nárok na pridelenie bezodplatných emisných kvót na teplo vyrobené v rámci svojej činnosti spaľovania palív v zariadeniach s celkovým menovitým tepelným príkonom väčším ako 20 MW uvedenej v prílohe I tejto smernice, ak sa toto teplo používa na iné činnosti ako na výrobu elektrickej energie, pokiaľ také zariadenie nespĺňa podmienky stanovené v článku 10a ods.4 a 8 uvedenej smernice. Dôsledkom tohto rozsudku je, že zariadenie, ktoré sa kvalifikuje ako „electricity generator“, ako je zariadenie vo veci samej, nemá nárok na bezodplatné kvóty, pretože nespadá do žiadneho z prípadov, ktoré tvoria výnimku z tohto vylúčenia. Vzhľadom na vyššie uvedené a následné žiadosti o objasnenie, Komisia s poukazom na to, že nešlo o zariadenie vysokoúčinnnej kombinovanej výroby, dospela k záveru, že sa nemohol uplatniť žiaden z prípadov uvedených v článku 10a ods. 3, ktoré predstavujú výnimku z pravidla, ktoré zakazuje pridelovanie bezodplatných kvót pre „electricity generator“.

- 8 Po druhé, vychádzajúc z toho, že sa žalobkyňa aktívne podieľala na zbere údajov, ktorý predchádzal rozhodnutiu o vylúčení, toto rozhodnutie vyplynulo z posúdení Komisie vo vzťahu ktorého má rozhodnutie výboru ETS iba záväzný charakter. Okrem toho, ako je zrejmé z výmeny údajov na platforme sprístupnenej Komisiou na ich nahrávanie, žalobkyňa sa nielen aktívne zúčastnila na kontradiktórnom prešetrovaní výborom ETS a nepriamo Komisiou, ale mala aj príležitosť odpovedať na kritické otázky identifikované Komisiou a dobre poznala dôvody, pre ktoré sa Komisia nakoniec rozhodla nezaradiť jej zariadenie medzi zariadenia, ktorým sa bezodplatne pridelili kvóty. Komisia má preto zo zákona právomoc vykonať definitívne posúdenie žiadosti, ktoré je pre členské štáty záväzné. V prejednávanej veci Komisia požiadala o zrušenie bezodplatného pridelenia kvót zariadeniu žalobkyne, pričom výbor ETS vyhovel tejto žiadosti a prijal v plnom rozsahu záväzný akt. Z toho vyplýva, že v spore nemá právomoc taliansky správny súd, ale Súdny dvor. Opravný prostriedok proti aktom výboru ETS bez existencie samostatnej výhrady voči posúdeniu vykonaného Komisiou (spadajúcej do právomoci Súdneho dvora) by sa v každom prípade mal považovať za neprípustný.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 9 Vzhľadom na význam dotknutých záujmov a zložitosť týchto hodnôt považuje vnútroštátny súd za potrebné položiť Súdnemu dvoru vyššie uvedené prejudiciálne otázky týkajúce sa výkladu práva Únie.

PRACOVNÝ DOKUMENT