

Byla C-94/22

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį

Gavimo data:

2022 m. vasario 9 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italija)

Sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2022 m. sausio 25 d.

Ieškovė:

Gruppo Mauro Saviola Srl

Atsakovai:

Ministero della Transizione Ecologica (buvusi 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

Kita bylos šalis:

Rappresentanza della Commissione europea in Italia

Pagrindinės bylos dalykas

Ieškinys, kuriuo prašoma panaikinti 2021 m. balandžio 12 d. *Comitato nazionale per la gestione della Direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del Protocollo di Kyoto* (Nacionalinis komitetas, skirtas įgyvendinti Direktyvą 2003/87/EB ir teikti paramą vykdant projektinę veiklą pagal Kioto protokolą; toliau – ATLPS [apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema] komitetas) sprendimą 2021–2025 m. laikotarpiu neskirti ieškovės valdomam įrenginiui jokių nemokamų CO₂ taršos leidimų.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

SESV 267 straipsnis.

Prejudiciniai klausimai

1) Ar dėl Nacionalinio komiteto, skirto įgyvendinti Direktyvą 2003/87/EB ir teikti paramą vykdant projektinę veiklą pagal Kioto protokolą, priimto sprendimo, atsižvelgiant į priėmimo procedūrą ir, visų pirma, Deleguotajame reglamente (ES) 2019/331 numatytą dialogo su Europos Komisija mechanizmą, susijusį su įrenginių įtraukimu į CO₂ apyvartinių taršos leidimų sąrašą, gali būti atskirai pareikštas ieškinys Europos Sąjungos Bendrajame Teisme pagal SESV 263 straipsnio 4 dalį, jeigu ginčijamas aktas sukelia privalomo pobūdžio teisinių pasekmių ir yra tiesiogiai susijęs su ekonominės veiklos vykdytoju, kuris yra ieškovas?

2) Ar priešingu atveju privatus ekonominės veiklos vykdytojas, tiesiogiai nukentėjęs dėl to, kad įrenginys nebuvo įtrauktas į CO₂ apyvartinių taršos leidimų paskirstymo sąrašą, remiantis Europos Komisijos ir Nacionalinio komiteto, skirto įgyvendinti Direktyvą 2003/87/EB ir teikti paramą vykdant projektinę veiklą pagal Kioto protokolą, bendrai atliktu tyrimu, gali pagal SESV 263 straipsnio 4 dalį Europos Sąjungos Bendrajame Teisme užginčyti Europos Komisijos sprendimą atsisakyti įtraukti įrenginį į sąrašą pagal Deleguotojo reglamento (ES) 2019/331 14 straipsnio 4 dalį?

3) Ar sąvoka „elektros energijos gamybos įrenginys“, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2003/87/EB 3 straipsnio u punktą, kaip nurodyta 2019 m. birželio 20 d. Teisingumo Teismo (penktoji kolegija) Sprendime *ExxonMobil Production Deutschland / Vokietijos Federacinė Respublika*, C-682/17, dėl *Verwaltungsgericht Berlin* (Berlyno administracinis teismas, Berlynas, Vokietija) 2017 m. lapkričio 28 d. sprendimu pagal SESV 267 straipsnį Teisingumo Teismui pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą, taip pat apima atvejus, kai įrenginys gamina energiją, kuri visa skirta savoms reikmėms, o į viešąjį tinklą tiekama su pertrūkiais tik tada, kai energijai priimti skirti įrenginiai laikinai išjungiami siekiant užtikrinti įrenginio veikimą?

4) Ar toks sąvokos „elektros energijos gamybos įrenginys“ aiškinimas suderinamas su bendraisiais Sąjungos teisės principais, pagal kuriuos paskatų taikymo atveju operatoriai privalo laikytis konkurencijos sąlygų, ir priemonės proporcingumo principu, jei šis aiškinimas neskatina elektros energijos vartojimo savo reikmėms, suteikiant nemokamus apyvartinius CO₂ taršos leidimus ją naudojančioms įrenginiams?

Nurodomos Sąjungos teisės nuostatos ir jurisprudencija

SESV: 263 straipsnio 4 dalis.

Direktyva 2003/87/EB (ATLPS direktyva), iš dalies pakeista Direktyva 2009/29/ES ir neseniai priimta Direktyva 2018/410/ES.

ATLPS direktyva reglamentuoja Europos Sąjungos apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemą (ES ATLPS), kuri yra esminė kovos su klimato kaita priemonė ir ekonomiškai efektyvus būdas sumažinti išmetamą šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį. Ši sistema veikia pagal išmetamųjų teršalų ribojimo ir prekybos jais principą: nustatoma bendro tam tikrų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio viršutinė riba, kuri ilgainiui mažinama, kad mažėtų bendras išmetamųjų teršalų kiekis. Kol neviršija šios ribos, įmonės gauna arba perka apyvartinius taršos leidimus, kuriais prireikus gali prekiauti. Jei nenori gauti didelių baudų, kiekvienų metų pabaigoje įmonės turi grąžinti pakankamai apyvartinių taršos leidimų, kad padengtų savo emisijas. Jeigu įmonė sumažina savo emisijas, ji gali pasilikti nepanaudotus apyvartinius taršos leidimus būsimiems poreikiams tenkinti arba parduoti juos kitai įmonei. ATLPS direktyvoje nustatyta, kad nuo 2013 m. elektros energijos gamintojai ir įrenginiai, kuriuose vykdoma anglies dioksido surinkimo, transportavimo ir saugojimo veikla, turi įsigyti visą jiems reikalingą apyvartinių taršos leidimų kiekį aukcione (suteikimas už atlygį). Gamybos sektoriaus įrenginiai, atvirkščiai, turi teisę gauti nemokamų apyvartinių taršos leidimų pagal savo veiklos lygį ir Europos Komisijos parengtus bei Sąjungos lygmeniu galiojančius lyginamuosius standartus.

2018 m. gruodžio 19 d. Komisijos deleguotasis reglamentas (ES) 2019/331; jame, be kita ko, nustatyta reikalaujama informacija apie įrenginius, patenkančius į direktyvos taikymo sritį, taip pat valstybių narių duomenų siuntimo Komisijai per atitinkamas nacionalines kompetentingas institucijas tvarka ir procedūros. (Italijos atveju ATLPS komitetas nustato metinį apyvartinių taršos leidimų kiekį, kuris turi būti nemokamai suteiktas reikalavimus atitinkantiems ekonominės veiklos vykdytojams, ir siunčia Komisijai sąrašą, kuriame pateikiama tokia informacija apie kiekvieną įrenginį, kuriam prašoma suteikti nemokamus apyvartinius taršos leidimus). Komisija išnagrinėja pateiktus duomenis ir gali paprašyti valstybės narės pateikti papildomų dokumentų.

2019 m. birželio 20 d. Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-682/17.

2019 m. gruodžio 3 d. Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-414/18.

Nurodytos nacionalinės teisės nuostatos

Decreto legislativo del 4 aprile 2006, n. 216 (2006 m. balandžio 4 d. Įstatyminis dekretas Nr. 216) ir Decreto legislativo del 13 marzo 2013, n. 30 (2013 m. kovo 13 d. Įstatyminis dekretas Nr. 30); juose, be kita ko, ATLPS komitetas nurodytas kaip kompetentinga nacionalinė institucija, atsakinga už ATLPS įgyvendinimą.

Decreto legislativo del 9 giugno 2020, n. 47 (2020 m. birželio 9 d. Įstatyminis dekretas Nr. 47); jame, be kita ko, nustatyta, kad viena iš ATLPS komiteto

funkcijų – nustatyti metinį apyvartinių taršos leidimų kiekį, kuris turi būti nemokamai paskirstytas pagal Sąjungos teisės nuostatas.

Trumpas faktinių aplinkybių ir proceso pagrindinėje byloje aprašymas

- 1 Ieškovė yra bendrovė, veikianti ekologiškai tvarios gamybos srityje, įvairiose gamyklose, įskaitant esančią Sustinentės vietovėje, gaminanti medienos drožlių plokštes iš 100 % perdirbtos medienos. Tokių plokščių gamybai reikalinga šiluminė energija, todėl buvo įrengti trys 17,4 MW bendros galios katilai ir 41,3 MW galios džiovykla. Gamybos proceso metu susidaranti atliekos naudojamos kaip kuras, skirtas elektros energijos gamybai vietoje.
- 2 Kadangi Sustinentėje esančiame įrenginyje deginimui naudojamas kuras, kurio šiluminė galia viršija 20 MW, jis patenka į ATLPS taikymo sritį ir yra vienas iš įrenginių, kuriems pagal ATLPS direktyvą numatyta suteikti dalį nemokamų apyvartinių taršos leidimų; pastaruosius jis visada gaudavo iki sprendimo, dėl kurio pareikštas šis ieškinys, priėmimo.
- 3 2019 m. birželio 19 d. ieškovė pateikė ATLPS komitetui prašymą nemokamai suteikti apyvartinius taršos leidimus trimis jos įrenginiams, įskaitant Sustinentėje esantį įrenginį. Vis dėlto 2019 m. birželio 20 d. buvo priimtas Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-682/17 (toliau – Sprendimas *Exxon*), dėl kurio ATLPS komitetas –, ieškovės teigimu, klaidingai – peržiūrėjo nemokamų apyvartinių taršos leidimų suteikimo kriterijus ir, pritarus Komisijai, atnaujino tyrimą, motyvuodamas tuo, kad, atsižvelgiant į tą sprendimą, Sustinentėje esantis įrenginys patenka į sąvokos „elektros energijos gamybos įrenginys“ apibrėžtį, kaip tai suprantama pagal ATLPS direktyvą. 2020 m. lapkričio 12 d. ATLPS komitetas pranešė ieškovei apie Komisijai pritarus atlikto tyrimo rezultatus ir nurodė, kad Sustinentėje esantis įrenginys kvalifikuojamas kaip „elektros energijos gamintojas“ ir kad dėl to jam negali būti skirta nemokamų apyvartinių taršos leidimų.
- 4 Nepaisydamas ieškovės pateiktų priešingų pastabų ATLPS komitetas 2021 m. balandžio 12 d. atnaujino ATLPS direktyvos 11 straipsnyje nurodytą nacionalinę lentelę ir nepriskyrė Sustinentėje esančiam įrenginiui jokio apyvartinio taršos leidimo.

Svarbiausi pagrindinės bylos šalių argumentai

- 5 **Ieškovė**, kuriai nebuvo skirta nemokamų apyvartinių taršos leidimų, iš esmės pirmiausia teigia, kad buvo neteisingai išaiškintas Sprendimas *Exxon*, pagal kurį nagrinėjamas įrenginys buvo laikomas „elektros energijos gamybos įrenginiu“, apibrėžtu ATLPS direktyvos 3 straipsnio u punkte ir Įstatyminio dekreto Nr. 47/2020 3 straipsnio bb punkte; pagal šį apibrėžimą tokiu įrenginiu laikomas įrenginys, kuris 2005 m. sausio 1 d. arba vėliau gamina elektros energiją, skirtą parduoti trečiosioms šalims, ir kuriame nevykdoma jokia I priede išvardyta veikla,

išskyrus kuro deginimą. Ieškovės teigimu, ATLPS komitetas klaidingai prilygino Sprendime *Exxon* nurodytą įrenginį (toliau – *Exxon* įrenginys) Sustinentėje esančiam įrenginiui, neatsižvelgdamas į tai, kad *Exxon* įrenginyje, skirtingai nuo Sustinentės įrenginio, tuo pačiu metu gaminamas produktas, kuris nepatenka į ATLPS direktyvos I priedo taikymo sritį, ir pagaminta elektros energija nuolat tiekama į viešąjį tinklą. Kita vertus, ieškovė paprašė nemokamų CO₂ apyvartinių taršos leidimų tik dėl Sustinentės įrenginyje vykdomos gamybinės veiklos metu išmetamų teršalų, o ne dėl teršalų, išmetamų įrenginyje naudojant medienos atliekas, siekiant gaminti elektros energiją. Sustinentės įrenginyje kelerius metus buvo sunaudojama mažiau energijos nei pagaminama: tai rodo aplinkybė, kad ieškovė, siekdama užbaigti savo gamybos ciklą, turi pirkti papildomos elektros energijos (viršijančios tiek pagaminamą, tiek parduodamą energiją). Be to, ieškovė pažymi, kad nagrinėjamas įrenginys negali būti prilygintas *Exxon* įrenginiui, nes iš jo į viešąjį elektros energijos tinklą nepertraukiamai netiekiami net ir nedideli elektros energijos kiekiai; energija parduodama tik pavieniais atvejais. Be to, ieškovė pabrėžia, kad jeigu ATLPS komiteto pateiktam išaiškinimui būtų pritarta, susidarytų paradoksali situacija: ji negalėtų pasinaudoti ATLPS teikiama nauda vien dėl sprendimo panaudoti savo atliekas elektros energijos gamybai savo reikmėms. Ir atvirkščiai, kitiems įrenginiams – kuriuose gaminant energiją nenaudojamas ekologinio tvarumo mechanizmas – ši sistema gali būti taikoma dėl to, kad jie nėra susiję su elektros energijos gamyba. Galiausiai ieškovė tvirtina, kad toks ATLPS direktyvos taikymas akivaizdžiai prieštarautų tam tikriems bendriesiems teisės principams, kuriais grindžiama bendroji rinka, nes dėl to būtų akivaizdžiai iškraipoma konkurencija tarp ekonominės veiklos vykdytojų toje pačioje rinkoje, atsižvelgiant į tai, ar jie perka energiją iš tinklo (ir turi teisę gauti paskatas), ar ją gamina savo reikmėms (ir neturi teisės gauti paskatų); toks atskyrimas nėra pateisinamas su aplinkos apsauga susijusiomis priežastimis, nes tiek perkant energiją, tiek ją gaminant savo reikmėms aplinkai kenksmingas išmetamųjų teršalų kiekis būna toks pat.

- 6 Antra, kalbant apie ieškinio nepriimtinumą dėl jurisdikcijos nebuvimo klausimą, kurį *ex officio* iškėlė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, ieškovė nurodo, kad būtent ATLPS komitetas kaip tarpministerinė institucija sprendžia dėl įrenginio įtraukimo į sąrašą ir dėl galutinio nemokamų taršos leidimų skyrimo kiekvienam į minėtą sąrašą įtrauktam įrenginiui. ATLPS komitetas veikia kaip *Ministero della Transizione Ecologica* (Ekologinės pertvarkos ministerija) įstaiga ir, kadangi tai yra nacionalinė, o ne Sąjungos institucija, visi jo priimti aktai turi tokį patį poveikį kaip administracinis aktas, todėl valstybė narė (o nagrinėjamu atveju – administracinis teismas) turi vykdyti jo teisėtumo kontrolę. Teisingumo Teismui aiškiai draudžiama atlikti valstybių narių įstaigų aktų teisėtumo kontrolę, išskyrus atvejus, kai nacionalinė institucija priemonę taiko tik formaliai, bet faktiškai ji iš esmės yra Sąjungos lygmens sprendimo rezultatas; tokiu atveju, kaip nurodyta 2019 m. gruodžio 3 d. Teisingumo Teismo sprendime C-414/18, asmuo, kuris mano, kad ta priemonė padarė jam neigiamą poveikį, gali ją apskusti Europos Sąjungos Bendrajame Teisme, lygiai taip pat, kaip ir Sąjungos įstaigų tiesiogiai priimtą priemonę.

- 7 **Ministero della Transizione Ecologica (Ekologinės pertvarkos ministerija, buvusi Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Aplinkos ir teritorijos bei jūros apsaugos ministerija))** prašo atmesti ieškinį kaip nepagrįstą.
- 8 Pirma, ministerija padarė išvadą, kad, siekiant suprasti Komisijos sprendimo esmę, reikia remtis 2019 m. birželio 20 d. Teisingumo Teismo sprendimu byloje C-682/17; jame buvo pateiktas Direktyvos 2003/87/EB 3 straipsnio u punkte vartojamos sąvokos „elektros energijos gamybos įrenginys“ (anglų k. *electricity generator*) išaiškinimas. Šiame sprendime nurodyta, kad įrenginys, kuriame vykdoma Direktyvos 2003/87 I priede nurodytą kuro deginimo įrenginiuose, kurių bendra nominalioji šiluminė galia viršija 20 MW, veiklą, gaminama elektros energija, iš esmės skirta naudoti paties įrenginio reikmėms, turi būti laikomas „elektros energijos gamybos įrenginiu“, kaip tai suprantama pagal šios direktyvos 3 straipsnio u punktą, jeigu, pirma, tame įrenginyje tuo pačiu metu vykdoma veikla, kuri nepatenka į ATLPS taikymo sritį, ir, antra, iš to paties įrenginio nuolat už atlygį į viešąjį elektros energijos tinklą (prie kurio įrenginys turi būti nuolat prijungtas dėl techninių priežasčių) tiekiamas tam tikra, nors ir nedidelė, pagamintos elektros energijos dalis. Įrenginį pripažinus elektros energijos gamybos įrenginiu (angl. *electricity generator*), prarandama teisė į nemokamą apyvartinių taršos leidimų skyrimą bet kuriai galimai įrenginio daliai, išskyrus tam tikrus pačioje direktyvoje aiškiai numatytus atvejus. Todėl įrenginiui, kuris gali būti laikomas elektros energijos gamybos įrenginiu (angl. *electricity generator*) ir kuriam netaikoma nė viena nagrinėjamuose teisės aktuose nurodyta išimtis, nepriskiriama teisė į nemokamą apyvartinių taršos leidimų suteikimą, jeigu dalis (nors ir nedidelė) jame pagaminamos elektros energijos parduodama trečiosioms šalims. Ministerija taip pat priminė, kad Teisingumo Teismas dėl *Exxon* įrenginio nurodė, jog tiesa, kad tik nedidelė šios pagamintos elektros energijos dalis parduodama trečiosioms šalims, nes jos perdavimas į viešąjį elektros energijos tinklą pateisinamas techninėmis priežastimis ir siekiu, kad aptariamas įrenginys būtų nepertraukiamai aprūpinamas elektros energija tuo atveju, jeigu neveiktų vadinamieji Klausio prietaisai. Vis dėlto iš Direktyvos 2003/87/EB 3 straipsnio u punkto formuluotės nematyti, jog tam, kad įrenginį būtų galima laikyti „elektros energijos gamybos įrenginiu“, jo pagaminta elektra turėtų būti tiekiamas vien, arba daugiausiai, trečiosioms šalims. Taigi neatsižvelgiant į tai, kad į tinklą tiekiamas elektros energija yra likutinė palyginti su savo reikmėms pagaminta elektros energija, ieškovė iš tikrųjų kelerius metus parduodavo dalį pagamintos elektros energijos, todėl šis įrenginys vis dėlto patenka į sąvokos „elektros energijos gamybos įrenginys“ taikymo sritį.
- 9 Antra, dėl su jurisdikcija susijusių aspektų ministerija mano, kad ieškovės įrenginio neįtraukimas į Direktyvos 2003/87/EB 11 straipsnyje nustatytą nacionalinę skirstymo lentelę ir su tuo susijęs nemokamų apyvartinių taršos leidimų nesuteikimas visiškai priklauso nuo Komisijos atliktų vertinimų. Iš tikrųjų pagal teisės aktus Komisija pasilieka teisę priimti galutinį sprendimą, kuris yra privalomas valstybėms narėms, o ATLPS komitetas neturi diskrecijos vertinti apyvartinių taršos leidimų nesuteikimo pasekmių. Darytina išvada, kad, atskirai

nekritikuojant Komisijos vertinimą, ieškinys dėl ATLPS komiteto aktų bet kuriuo atveju turi būti laikomas nepriimtiniu; tokių vertinimų kontrolė nepriklauso nacionalinio teismo jurisdikcijai, o turėtų būti patikėta Teisingumo Teismui.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą motyvų santrauka

- 10 Atsižvelgdamas į susijusių interesų svarbą ir nagrinėjamų vertybių sudėtingumą, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad būtina pateikti Teisingumo Teismui pirmiau išdėstytus prejudicinius klausimus, susijusius su Sąjungos teisės išaiškinimu.

DARBINIS VERTINIMAS