

Vec C-94/22

**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:

Gruppo Mauro Saviola Srl

Žalovaní:

Ministero della Transizione Ecologica (predtým 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

Ďalší účastník konania:

Rappresentanza della Commissione europea in Italia

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 sa priamo 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, v ktorých zariadenie vyrába energiu určenú v plnom rozsahu na vlastnú spotrebu, pričom nepretržite dodáva energiu do verejnej siete, iba keď sú stroje, ktoré majú dostať energiu, odpojené na zabezpečenie fungovania zariadenia?

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 nepodporuje elektrickú energiu vyrobenú pre vlastnú potrebu priznaním bezodplatných emisných kvót CO₂ pre tie zariadenia, ktoré takúto energiu používajú?

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 nevyužívané kvóty na pokrytie svojich budúcich potrieb alebo ich predat' 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.

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.

Zhrnutie skutkového stavu a konania

- 1 Žalobkyňa je spoločnosťou pôsobiace v oblasti výroby zameranej na environmentálnu udržateľnosť a vyrába drevotriekové dosky so 100 % recyklovaného dreva vo viacerých závodoch, pričom jeden závod sa nachádza v lokalite Sustinente. Výroba týchto panelov vyžaduje tepelnú energiu, preto boli nainštalované tri kotle s celkovým príkonom 17,4 MW a sušička s príkonom 41,3 MW. Odpadové materiály z výrobného procesu sa používajú ako palivo na vlastnú výrobu elektrickej energie v mieste.
- 2 Zariadenie v Sustinente z dôvodu, že vykonáva činnosti spaľovania použitím palív s tepelným príkonom väčším ako 20 MW, patrí do pôsobnosti systému ETS, pričom patrí medzi zariadenia, pre ktoré smernica o ETS stanovuje bezodplatné pridelenie časti emisných kvót, ktoré jej boli vždy priznané až do rozhodnutia, ktoré je predmetom tejto žaloby.
- 3 Dňa 19. júna 2019 žalobkyňa predložila výboru ETS žiadosť o bezodplatné pridelenie kvót, pokiaľ ide o tri z jej závodov, vrátane zariadenia v Sustinente. Dňa 20. júna 2019 však bol vyhlásený rozsudok Súdneho dvora, vec C-682/17 („rozsudok Exxon“), ktorý viedol výbor ETS k tomu, aby – podľa žalobkyne nesprávne – prehodnotil kritériá bezodplatného pridelovania kvót a opätovne otvoril prešetrovanie so súhlasom Komisie z dôvodu, že vzhľadom na tento rozsudok zariadenie v Sustinente spadá do definície „výrobcu elektrickej energie“ v zmysle smernice o ETS. Dňa 12. novembra 2020 výbor ETS oznámil žalobkyňi výsledok prešetrovania uskutočneného po dohode s Komisiou, pričom tvrdil, že zariadenie v Sustinente sa považuje za „výrobcu elektrickej energie“, a preto nie je oprávnená na bezodplatné pridelenie emisných kvót.
- 4 Napriek opačným pripomienkam žalobkyne výbor ETS 12. apríla 2021 aktualizoval národnú tabuľku podľa článku 11 smernice o ETS a nepridelil zariadeniu v Sustinente emisné kvóty.

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 5 Žalobkyni, ktorej neboli pridelené žiadne bezodplatné kvóty, po prvé vo veci samej tvrdí, že došlo k nesprávnemu výkladu rozsudku Exxon, na základe ktorého bolo dotknuté zariadenie považované za „výrobcu elektrickej energie“ v zmysle článku 3 písm. u) smernice o ETS, ako aj článku 3 písm. bb) legislatívneho dekrétu č. 47/2020, podľa ktorého sa zariadenie kvalifikuje ako také, ak k 1. januáru 2005 alebo neskôr vyrábalo elektrinu na účely predaja tretím stranám a v ktorom sa okrem spaľovania palív nevykonáva žiadna činnosť uvedená v prílohe I. Podľa žalobkyne výbor ETS neoprávnene prirovnal zariadenie, ktoré bolo predmetom rozsudku Exxon (ďalej len „zariadenie Exxon“) k zariadeniu v Sustinente bez toho, aby poukázal na to, že v zariadení Exxon na rozdiel od zariadenia v Sustinente sa súčasne vykonáva činnosť výroby výrobku, na ktorú sa nevzťahuje príloha I smernice o ETS a nepretržité dodávanie vyrobenej elektrickej energie do verejnej siete. Žalobkyňa naopak požiadala o bezodplatné kvóty CO₂, výlučne pokiaľ ide o emisie vypúšťané z výrobných činností zariadenia v Sustinente a nie v súvislosti s emisiami, ktoré vznikajú zásobovaním výrobcu elektrickej energie prostredníctvom zhodnocovania drevného odpadu. V zariadení v Sustinente sa v niektorých rokoch spotrebovalo menej energie než bolo vyrobenej. Dôkazom toho je, že žalobkyňa musí na dokončenie svojho výrobného cyklu nakúpiť dodatočné množstvo elektrickej energie (prevyšujúce tak vyrobené množstvo ako aj predávané množstvo). Okrem toho žalobkyňa uvádza, že toto zariadenie nemožno prirovnávať k zariadeniu Exxon, keďže predaj je iba príležitostný, a preto nepretržite nedodáva elektrickú energiu do verejnej elektrickej siete, a to ani v malom množstve. Žalobkyňa ďalej zdôrazňuje, že priklonením sa k výkladu podanému výborom ETS, dochádza k paradoxu, že len tým, že sa rozhodla zhodnotiť svoj odpad výrobou elektriny na vlastnú spotrebu, je vylúčená z výhod priznaných systémom ETS. Naopak, iné zariadenia – ktoré nepoužívajú žiadny mechanizmus environmentálnej udržateľnosti v oblasti energie – majú nárok na kvóty, pretože nevyrábajú elektrickú energiu. Nakoniec žalobkyňa tvrdí, že takéto uplatňovanie smernice o ETS by bolo v zjavnom rozpore s niektorými všeobecnými právnymi zásadami, na ktorých je založený jednotný trh, pretože by viedlo k zjavnému narušeniu hospodárskej súťaže medzi subjektami na tom istom trhu podľa toho, či kúpia energiu zo siete (vznikne im nárok na pridelenie kvót) alebo či ju vyrábajú na vlastnú spotrebu (naopak vylúčené z nároku), bez toho, aby toto rozlíšenie bolo odôvodnené dôvodmi ochrany životného prostredia, keďže emisie, ktoré škodia životnému prostrediu, sú presne tie isté, bez ohľadu na to, či sa energia nakúpi alebo vyrobí na vlastnú spotrebu.
- 6 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 bezodplatnom pridelení kvót každému zariadeniu uvedenému v tomto zozname. Výbor ETS koná ako orgán ministerstva ekologickej transformácie a z dôvodu, že je vnútroštátnym orgánom a nie orgánom Únie, všetky akty, ktoré prijíma, majú

rovnaké účinky ako správny akt a teda prináleží členskému štátu – 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, ho môže napadnúť na Všeobecnom súde Európskej únie rovnako ako opatrenie prijaté priamo orgánmi Únie.

- 7 **Ministero della Transizione Ecologica (già Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare)** (Ministerstvo ekologickej transformácie predtým Ministerstvo životného prostredia a ochrany krajiny a morí) navrhuje žalobu zamietnuť ako nedôvodnú.
- 8 Ministerstvo v prvom rade uviedlo, že na pochopenie podstaty rozhodnutia Komisie je potrebné vychádzať z rozsudku Súdneho dvora z 20. júna 2019, vec C-682/17, v ktorom bol poskytnutý výklad pojmu „výrobca elektrickej energie“ alebo „electricity generator“ podľa článku 3 písm. u) smernice 2003/87/ES. V tomto rozsudku 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. Zariadenie, ktoré možno kvalifikovať ako „electricity generator“, na ktoré sa nevzťahuje žiadna z výnimiek uvedených v predmetnej právnej úprave, nemá nárok na bezodplatné pridelenie kvót, ak predáva hoci len v malej miere elektrickú energiu tretím osobám. Ministerstvo ďalej zdôraznilo, že Súdny dvor poukazujúc na zariadenie Exxon spresnil, že je pravda, že v danom prípade len malá časť tejto vyrobenej elektrickej energie sa predáva tretím stranám, keďže jej dodávanie do verejnej elektrickej siete je odôvodnené technickými dôvodmi s cieľom zabezpečiť pre predmetné zariadenie plynulé zásobovanie elektrickou energiou v prípade zlyhania Clausových jednotiek. Zo znenia článku 3 písm. u) smernice 2003/87/ES však nie je zrejmé, že na to, aby sa zariadenie považovalo za „výrobcu elektrickej energie“, by sa elektrická energia, ktorú vyrába, mala používať len alebo dokonca hlavne na dodávku tretím osobám. Bez ohľadu na skutočnosť, že elektrická energia dodávaná do siete je v porovnaní s elektrickou energiou určenou na vlastnú výrobu zostatková, žalobkyňa skutočne predala počas rokov časť vyrobenej elektriny, čo však každopádne znamená, že spadá do pojmu „electricity generator“.

- 9 V druhom rade, pokiaľ ide o otázku právomoci, ministerstvo sa domnieva, že vylúčenie zariadenia žalobkyne z národnej alokačnej tabuľky podľa článku 11 smernice 2003/87/ES a následné nepriznanie bezodplatných kvót sú akty, ktoré sa v plnom rozsahu viažu na posúdenie vykonané Komisiou. Komisia si zo zákona zachováva právomoc vykonať definitívne posúdenie žiadosti, ktoré je pre členské štáty záväzné, pričom dôsledky vyplývajúce z nepridelenia kvót nie sú predmetom voľnej úvahy výboru ETS. Z toho vyplýva, že opravný prostriedok proti aktom výboru ETS bez existencie samostatných výhrad voči posúdeniu vykonaného Komisiou sa musí v každom prípade považovať za neprípustný. Preskúmanie tohto posúdenia nepatrí do právomoci vnútroštátneho súdu, ale musí byť predložené Súdnemu dvoru.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 10 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.