

Cauza C-91/22**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:

Fenice – Qualità per l’ambiente SpA

Pârâte:

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

Celelalte părți din procedură:

Hera SpA, Fca Italy SpA

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 în foarte mică măsură energie electrică prin cogenerare care nu este de înaltă eficiență și se caracterizează prin existența mai multor surse de energie termică, altele decât cogenerarea, având caracteristicile necesare pentru alocarea cu titlu gratuit a cotelor de emisie?

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 exclude în totalitate o instalație caracterizată prin existența mai multor surse de energie, fără

a separa valorile de emisie referitoare la sursele de energie termică, altele decât cogenerarea, care sunt pe deplin eligibile pentru acordarea beneficiilor prevăzute?

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.

Directiva 2012/27/UE, care definește, printre altele, cogenerarea de înaltă eficiență („High Efficiency CHP”).

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 (Decretul legislativ nr. 216 din 4 aprilie 2006) și decreto legislativo del 13 marzo 2013, n. 30 (Decretul legislativ 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 (Decretul legislativ 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

Legge del 7 agosto 1990, n. 241 (Legea nr. 241 din 7 august 1990): articolele 3 și 10 bis

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 Societatea FENICE – Qualità per l'ambiente SpA, operator în domeniul activităților de mediu și al energiei alternative, exploatează trei instalații cu o putere termică nominală totală de peste 20 MW, în serviciul unor instalații industriale aparținând unor terți, care intră în domeniul de aplicare al sistemului ETS; una dintre instalații face obiectul prezentei cereri de decizie preliminară, iar celelalte două fac obiectul cererilor de decizie preliminară înregistrate sub numărul C-92/22 și C-93/22.
- 2 În luna iunie a anului 2019, reclamanta a transmis Comitetului ETS documentația referitoare la cererea de alocare cu titlu gratuit a cotelor de emisie pentru perioada 2021-2025. Ulterior, Comisia a solicitat reclamantei să precizeze dacă instalația în cauză, care a fost calificată drept producător de energie electrică, era o instalație de cogenerare de înaltă eficiență („High Efficiency CHP”) potrivit Directivei 2012/27. Reclamanta a precizat că în cadrul instalației există mai multe surse de energie termică, altele decât cogenerarea, care, ca atare, ar trebui să beneficieze de alocarea cotelor respective, întrucât componenta de producere a energiei electrice era absolut neglijabilă și, în orice caz, putea fi separată de celelalte surse de ardere. În urma unor investigații efectuate în acord cu Comisia, Comitetul ETS i-a comunicat reclamantei că instalația în cauză nu era susceptibilă să beneficieze cu titlu gratuit de cote de emisie și, prin urmare, nu i-a alocat astfel de cote.
- 3 Reclamanta a reproșat că nealocarea în favoarea sa a unor cote de emisie cu titlu gratuit este nejustificată și a introdus o acțiune, invocând mai multe motive întemeiate, printre altele, pe încălcarea, în ceea ce privește dreptul intern, a Legii nr. 241/1990 (articolele 3 și 10 bis) și a Decretului legislativ nr. 47/2020, precum și, în ceea ce privește dreptul Uniunii, a Directivelor 2003/87 și 2018/410.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 4 **Reclamanta**, căreia nu i-au fost alocate cote cu titlu gratuit, consideră, în primul rând, pe fond, că această împrejurare ar avea ca sursă aprecierea eronată a situației de fapt în care se află instalația pe care o exploatează. Astfel, articolul 10a alineatul (3) din Directiva 2003/87 ar fi fost aplicat instalației reclamantei pe baza unei interpretări eronate a Hotărârii Curții din 20 iunie 2019, C-682/17, în care a fost furnizată interpretarea noțiunii de „producător de energie electrică”, ce se concretizează în transferarea în mod continuu, cu titlu oneros, a unei părți, fie chiar redusă, din energia electrică produsă în rețeaua publică de energie electrică. Instalația în discuție în prezenta cauză nu ar putea fi considerată producător de energie electrică în acest sens, întrucât ar fi vorba despre o instalație în cadrul căreia există mai multe surse, iar acest tip de instalație nu a fost luat în considerare. Reclamanta a precizat de asemenea că instalația în cauză a beneficiat de alocarea de cote cu titlu gratuit pentru perioada 2013-2020. Comisia și Comitetul ETS ar fi trebuit, așadar, să facă distincție între energia termică produsă de centrala termică (care ar fi putut să beneficieze de cote cu titlu gratuit) și cea produsă de instalația de cogenerare, care nu este de înaltă eficiență. Această subdivizare ar fi fost ușor de verificat și de identificat în diverse documente deținute de instituțiile menționate.
- 5 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 fiecăreia 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 decizi adoptate direct de organele Uniunii.
- 6 **Ministero della Transizione Ecologica** (Ministerul Tranziției Ecologice) solicită respingerea acțiunii ca neîntemeiată.
- 7 În primul rând, pe fond, nu ar fi îndeplinite condițiile de alocare a cotelor cu titlu gratuit, dat fiind că instalația în cauză nu se încadrează în ipotezele excepționale în care este posibilă acordarea unor astfel de cote producătorilor de energie electrică. Pentru a înțelege fondul deciziei Comisiei, este necesar să se pornească de la Hotărârea Curții din 20 iunie 2019, C-682/17, în care 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 această directivă. În hotărârea menționată se arată de asemenea că un producător de energie electrică în sensul articolului 3 litera (u) din Directiva 2003/87 nu este îndreptățit să i se aloce cote de emisie cu titlu gratuit pentru căldura produsă în cadrul activității sale de ardere a combustibililor în instalații cu o putere termică totală de peste 20 MW, prevăzută în anexa I la această directivă, atunci când această căldură este utilizată în alte scopuri decât producția de energie electrică, din moment ce o asemenea instalație nu îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 10a alineatele (4) și (8) din aceeași directivă. Consecințele hotărârii menționate sunt că o instalație care poate fi calificată drept „electricity generator”, precum cea în discuție în litigiul principal, nu are dreptul la cote gratuite, întrucât nu se încadrează în niciunul dintre cazurile care constituie excepții de la această excludere. Având în vedere cele arătate mai sus și în urma unor solicitări de lămuriri ulterioare, Comisia a reținut că, întrucât nu este vorba despre o instalație de cogenerare de înaltă eficiență, nu se regăsea niciuna dintre situațiile prevăzute la articolul 10a alineatul (3), care constituie excepții de la regula potrivit căreia este interzisă alocarea de cote cu titlu gratuit în favoarea „electricity generator”.

- 8 În al doilea rând, având în vedere că reclamanta ar fi participat în mod activ la colectarea de date care a precedat decizia de excludere, aceasta din urmă ar fi rezultatul aprecierilor Comisiei, decizia Comitetului ETS bazându-se exclusiv pe acestea. În plus, astfel cum reiese din schimburile care au avut loc pe platforma pusă la dispoziție de Comisie pentru încărcarea datelor, reclamanta nu numai că a participat în mod activ la investigație, în contradictoriu cu Comitetul ETS și, în mod indirect, cu Comisia, ci a avut ocazia să răspundă la aspectele critice constatate de Comisie și avea pe deplin cunoștință de motivele pentru care Comisia a decis în final să nu o includă printre instalațiile care beneficiau de alocarea de cote cu titlu gratuit. Prin urmare, Comisia păstrează în temeiul legii o putere de apreciere finală care are caracter obligatoriu pentru statele membre. În speță, Comisia a solicitat anularea alocării cu titlu gratuit pentru instalația reclamantei, iar Comitetul ETS a trebuit să dea curs unei astfel de solicitări, printr-un act care trebuia să țină seama în totalitate de aceasta. De aici ar decurge că instanța administrativă italiană nu este competentă să soluționeze litigiul în discuție, competența în acest sens revenind, în schimb, Curții de Justiție; calea de atac împotriva actelor Comitetului ETS, fără o evaluare autonomă a aprecierilor efectuate de Comisie (care ar fi de competența Curții de Justiție), ar trebui considerată oricum inadmisibilă.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 9 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.

DOCUMENT DE LUCRU