

Sprawa C-94/22

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem

Data wpływu:

9 lutego 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Włochy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

25 stycznia 2022 r.

Strona skarżąca:

Gruppo Mauro Saviola Srl

Druga strona postępowania:

Ministero della Transizione Ecologica (già 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 protokółu di Kyoto

Uczestnik postępowania na prawach strony:

Rappresentanza della Commissione europea in Italia

Przedmiot postępowania głównego

Skarga o stwierdzenie nieważności decyzji Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protokółu di Kyoto (krajowego komitetu ds. zarządzania dyrektywą 2003/87/WE oraz wspierania zarządzania planowanych działań protokółu z Kioto, zwanego dalej: „komitetem ETS”) z dnia 12 kwietnia 2021 r. o nieprzyznaniu żadnych bezpłatnych uprawnień do emisji CO₂ dla instalacji zarządzanej przez stronę skarżącą na lata 2021–2025.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Artykuł 267 TFUE.

Pytania prejudycjalne

1) Czy decyzja przyjęta przez Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto (krajowy komitet ds. zarządzania dyrektywą 2003/87/WE oraz wspierania zarządzania planowanych działań protokołu z Kioto) biorąc pod uwagę procedurę przyjmowania, a w szczególności mechanizm dialogu z Komisją Europejską przewidziany w rozporządzeniu delegowanym (UE) 2019/331 w sprawie wpisania instalacji do wykazu dla przydziału uprawnień CO₂ może stanowić przedmiot samodzielnego zaskarżenia do Trybunału Unii Europejskiej na podstawie art. 263 ust. 4 TFUE, jeżeli zaskarżony akt wywołuje wiążące skutki prawne i dotyczy bezpośrednio podmiotu gospodarczego składającego skargę?;

2) Czy, w przeciwnym razie, prywatny podmiot gospodarczy bezpośrednio poszkodowany wykluczeniem z przydziału uprawnień CO₂ na podstawie postępowania przeprowadzonego wspólnie przez Komisję Europejską i Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto (krajowy komitet ds. zarządzania dyrektywą 2003/87/WE oraz wspierania zarządzania planowanych działań protokołu z Kioto) może przed Trybunałem Unii Europejskiej, na mocy art. 263 ust. 4 TFUE, zakwestionować decyzję przyjętą przez Komisję Europejską w sprawie odmowy wpisania instalacji do wykazu zgodnie z art. 14 ust. 4 rozporządzenia delegowanego (UE) 2019/331?;

3) Czy pojęcie „wytwórcy energii elektrycznej” w rozumieniu art. 3 lit. u) dyrektywy 2003/87/WE, w brzmieniu wynikającym z wyroku Trybunału (piąta izba) z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie C-682/17, ExxonMobil Production Deutschland GmbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland, w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonego do Trybunału na podstawie art. 267 TFUE przez Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie, Niemcy) postanowieniem z dnia 28 listopada 2017 r., obejmuje również sytuacje, w których instalacja wytwarza energię przeznaczoną w pełni do użytku własnego, w sytuacji kiedy energia ta jest wprowadzana do sieci publicznej sporadycznie, tylko wtedy gdy instalacje przeznaczone do odbioru energii zostają czasowo wyłączone w celu zapewnienia funkcjonowania instalacji?;

4) Czy taka wykładania definicji „wytwórcy energii elektrycznej” jest zgodna z ogólnymi zasadami prawa unijnego dotyczącymi przestrzegania warunków konkurencji między podmiotami gospodarczymi w przypadku oferowania zachęt i proporcjonalności środka, w sytuacji kiedy nie stanowi zachęty do własnego zużycia energii elektrycznej poprzez uznanie bezpłatnych uprawnień do emisji CO₂ dla korzystających z niego instalacji?

Przywołane przepisy prawa i orzecznictwo Unii

TFUE; art. 263 ust. 4.

Dyrektywa 2003/87/WE (dyrektywa ETS), w brzmieniu zmienionym przez dyrektywę 2009/29/UE i, ostatnio, przez dyrektywę 2018/410/UE.

Dyrektywa ETS reguluje unijny system handlu uprawnieniami do emisji (European Union Emissions Trading Scheme – EU ETS), podstawowe narzędzie przeciwdziałania zmianom klimatycznym i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w skuteczny gospodarczo sposób. System ten działa zgodnie z zasadą ograniczania emisji i handlu nimi: ustalany jest pułap na całkowitą ilość niektórych gazów cieplarnianych, zaś pułap ten z czasem maleje, przez co zmniejsza się całkowita emisja. W ramach tego limitu przedsiębiorstwa otrzymują lub nabywają uprawnienia do emisji, którymi w razie potrzeby mogą handlować. Na koniec każdego roku firmy, jeśli nie chcą ponosić surowych kar finansowych, muszą zwrócić wystarczającą liczbę uprawnień celem pokrycia swoich emisji. Jeśli dane przedsiębiorstwo ogranicza swoje emisje, może zatrzymać niewykorzystane uprawnienia na pokrycie przyszłych potrzeb lub sprzedać je innemu przedsiębiorstwu. Dyrektywa ETS stanowi, że od 2013 roku wytwórcy energii elektrycznej oraz instalacje prowadzące działalność w zakresie wychwytywania, transportu i składowania węgla muszą pozyskać uprawnienia na całość swojego zapotrzebowania w drodze aukcji (przydział pod tytułem odpłatnym). Przeciwnie, instalacje związane z sektorami produkcyjnymi są uprawnione do bezpłatnego przydziału uprawnień, na podstawie ich poziomu aktywności oraz wzorców odniesienia (benchmark) opracowanych przez Komisję Europejską i obowiązujących na poziomie europejskim

Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/331 z dnia 19 grudnia 2018 r., które, między innymi, określa informacje wymagane w odniesieniu do instalacji objętych zakresem zastosowania dyrektywy, a także metody i procedury przesyłania przez państwa członkowskie za pośrednictwem odpowiednich właściwych organów krajowych danych do Komisji. (W odniesieniu do Włoch to komitet ETS określa roczną ilość uprawnień, które mogą zostać bezpłatnie przyznane uprawnionym zarządom i przesyła do Komisji wykaz zawierający te informacje dla każdej instalacji, dla której wnioskuje się o bezpłatne przydziały uprawnień). Komisja analizuje zgłoszone dane i może zażądać od państwa członkowskiego dodatkowej dokumentacji.

Wyrok Trybunału z dnia 20 czerwca 2019 r., sprawa C-682/17.

Wyrok Trybunału z dnia 3 grudnia 2019 r., sprawa C-414/18.

Przywołane przepisy prawa krajowego

Decreto legislativo del 4 aprile 2006, n. 216 (dekret ustawodawczy nr 216 z dnia 4 kwietnia 2006 r.) i decreto legislativo del 13 marzo 2013, n. 30 (dekret

ustawodawczy nr 30 z dnia 13 marca 2013 r.), które, między innymi, określają komitet ETS jako właściwy organ krajowy do wdrażania systemu ETS.

Decreto legislativo del 9 giugno 2020, n. 47 (dekret ustawodawczy nr 47 z dnia 9 czerwca 2020 r.), który stanowi, między innymi, że komitet ETS pełni również funkcję określania rocznej liczby uprawnień, które mają być przydzielane bezpłatnie zgodnie z przepisami prawa unijnego.

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania

- 1 Strona skarżąca jest spółką działającą w dziedzinie produkcji zrównoważonej ekologicznie, produkującą płyty wiórowe z drewna pochodzącego w 100% z recyklingu w różnych fabrykach, w tym w tej znajdującej się w miejscowości Sustinente. Produkcja takich paneli wymaga energii cieplnej, co stanowi powód, dla którego zainstalowane zostały trzy kotły o łącznej mocy 17,4 MW oraz suszarnia o mocy 41,3 MW. Odpady pochodzące z procesu produkcyjnego są wykorzystywane jako paliwo do samodzielnej produkcji energii elektrycznej na terenie zakładu.
- 2 Ponieważ instalacja z Sustinente prowadzi działalność spalania z wykorzystaniem paliw o mocy cieplnej powyżej 20 MW, więc jest objęta zakresem zastosowania systemu ETS i należy do instalacji, w stosunku do których dyrektywa ETS przewiduje bezpłatny przydział części uprawnień do emisji, z którego korzystała zawsze aż do wydania decyzji będącej przedmiotem przedmiotowej skargi.
- 3 W dniu 19 czerwca 2019 r. strona skarżąca przesłała do komitetu ETS wniosek o przydzielenie bezpłatnych uprawnień do emisji w odniesieniu do trzech swoich instalacji, w tym instalacji w Sustinente. Jednakże w dniu 20 czerwca 2019 r. ogłoszony został wyrok Trybunału w sprawie C-682/17 („wyrok Exxon”), który doprowadził komitet ETS do ponownej analizy – błędnie zdaniem strony skarżącej – kryteriów przydziału bezpłatnych uprawnień oraz wznowienia postępowania, w porozumieniu z Komisją, na tej podstawie, że w świetle tego wyroku instalacja w Sustinente wchodzi w zakres definicji „wytwórcy energii elektrycznej” w rozumieniu dyrektywy ETS. W dniu 12 listopada 2020 r. komitet ETS przekazał stronie skarżącej wynik postępowania przeprowadzonego w porozumieniu z Komisją, informując, że instalacja w Sustinente kwalifikuje się jako „wytwórca energii elektrycznej”, a zatem nie jest uprawniona do skorzystania z bezpłatnych uprawnień do emisji.
- 4 Pomimo złożenia przez stronę skarżącą odmiennych uwag w dniu 12 kwietnia 2021 r. komitet ETS zaktualizował tabelę krajową, o której mowa w art. 11 dyrektywy ETS i nie przyznał instalacji w Sustinente żadnego uprawnienia do emisji.

Zasadnicze argumenty stron postępowania głównego

- 5 **Strona skarżąca**, której nie przydzielono żadnego bezpłatnego uprawnienia, co do meritum uważa przede wszystkim, że doszło do błędnej interpretacji wyroku Exxon, w świetle którego przedmiotowa instalacja została uznana za „wytwórcę energii elektrycznej” w rozumieniu art. 3 lit. u) dyrektywy ETS oraz art. 3 lit. bb) decreto legislativo nr 47/2020, zgodnie z którym jako taka kwalifikuje się instalacja, która w dniu 1 stycznia 2005 r. lub później wytwarzała energię elektryczną w celu sprzedaży stronom trzecim i w której nie jest prowadzona żadna działalność wymieniona w załączniku I inna niż spalanie paliw. Zdaniem strony skarżącej komitet ETS niewłaściwie zrównał instalację będącą przedmiotem wyroku Exxon (zwaną dalej „instalacją Exxon”) z instalacją w Sustinente, nie zwróciwszy uwagi, że w instalacji Exxon, w przeciwieństwie do instalacji w Sustinente, w tym samym czasie prowadzi się działalność produkcyjną produktu nieobjętego załącznikiem I do dyrektywy ETS oraz przekazywanie w sposób ciągły energii elektrycznej wyprodukowanej w sieci publicznej. Z drugiej strony strona skarżąca wystąpiła o bezpłatne uprawnienia CO₂ wyłącznie w odniesieniu do emisji pochodzących z działalności produkcyjnej instalacji w Sustinente, a nie w odniesieniu do emisji generowanych w celu zasilania instalacji produkującej elektryczność poprzez odzysk odpadów drzewnych. W niektórych latach w instalacji w Sustinente zużyto mniej energii niż jej wyprodukowano, czego dowodem jest fakt, że strona skarżąca musi uciekać się do zakupu dodatkowych ilości energii elektrycznej (większych niż zarówno te wyprodukowane, jak i te sprzedane) celem zakończenia własnego cyklu produkcyjnego. Ponadto strona skarżąca zauważa, że przedmiotowa instalacja nie może być zrównana z instalacją Exxon, ponieważ nie dostarczała ona w sposób ciągły nawet minimalnych ilości prądu do publicznej sieci elektrycznej, ponieważ sprzedaż ma miejsce tylko okazjonalnie. Strona skarżąca następnie wskazuje, że przyjęcie interpretacji przedstawionej przez komitet ETS prowadziłoby do paradoksu polegającego na tym, że przez sam fakt podjęcia decyzji o odzysku własnych odpadów przeznaczając je do produkcji energii elektrycznej na użytek własny, jest ona wykluczona z korzyści przyznawanych przez system ETS. Odwrotnie, inne instalacje – które nie wykorzystują żadnego zrównoważonego środowiskowo mechanizmu na poziomie energetycznym – mogą zostać dopuszczone do korzyści, ponieważ nie produkują energii elektrycznej. Wreszcie strona skarżąca poddaje krytyce to, że takie zastosowanie dyrektywy ETS skutkowałoby wyraźną sprzecznością z niektórymi z ogólnych zasad prawa leżącymi u podstaw jednolitego rynku, ponieważ prowadziłoby do wyraźnego zakłócenia konkurencji między operatorami na tym samym rynku w zależności od tego, czy kupują oni energię z sieci (uprawnieni do korzyści) lub produkują ją na własny użytek (wtedy są wykluczeni), bez uzasadnienia tego rozróżnienia ze względu na ochronę środowiska, biorąc pod uwagę, że emisja szkodliwa dla środowiska jest dokładnie taka sama, niezależnie od tego, czy energia jest kupowana, czy wytwarzana we własnym zakresie.
- 6 **Po drugie**, w odniesieniu do ewentualnego zarzutu niedopuszczalności skargi przez wzgląd na brak jurysdykcji, podniesionego z urzędu przez sąd odsyłający, to

strona skarżąca podnosi, że to komitet ETS, organ międzyresortowy, decyduje o wpisaniu instalacji do wykazu oraz ostatecznie zatwierdza bezpłatny przydział uprawnień każdej z instalacji ujętych w wyżej wymienionym wykazie. Komitet ETS działa jako organ Ministero della Transizione Ecologica (ministerstwa transformacji ekologicznej) i, będąc organem krajowym, a nie unijnym, wszystkie wydawane przez niego akty mają taką samą skuteczność jak akt administracyjny i w związku z tym do państwa członkowskiego – a w tym przypadku do sądziego administracyjnego – należy kontrola jego zgodności z prawem. Kontrola legalności działań organów państw członkowskich jest wyraźnie wyłączona przez Trybunał Sprawiedliwości, poza sytuacjami kiedy środek jest jedynie formalnie przyjmowany przez organ krajowy, ale w rzeczywistości wynika zasadniczo z uchwały na poziomie Unii, w którym to przypadku, jak zostało to stwierdzone w wyroku Trybunału z dnia 3 grudnia 2019 r., sprawa C-414/18, osoba poszkodowana przez taki środek może go zaskarżyć do Trybunału Unii Europejskiej, podobnie jak środek przyjęty bezpośrednio przez organy unijne.

- 7 **Ministero della Transizione Ecologica (già Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare; ministerstwo transformacji ekologicznej, poprzednio ministerstwo środowiska i ochrony terytorium i morza)** wnosi o oddalenie skargi jako bezpodstawnej.
- 8 W pierwszej kolejności ministerstwo wywiodło, że w celu zrozumienia meritum decyzji Komisji należy wyjść od wyroku Trybunału z dnia 20 czerwca 2019 r., sprawa C-682/17, w którym zawarta została interpretacja pojęcia „wytwórca energii elektrycznej” lub „electricity generator”, o którym mowa w art. 3 lit. u) dyrektywy 2003/87/WE. W wyroku tym wskazane zostało, że instalacja, która w ramach swojej działalności polegającej na spalaniu paliw w instalacjach o całkowitej nominalnej mocy cieplnej przekraczającej 20 MW w rozumieniu załącznika I do dyrektywy 2003/87 wytwarza energię elektryczną wykorzystywaną zasadniczo na własne potrzeby, powinna być uważana za jeśli instalacja ta, po pierwsze, prowadzi jednocześnie działalność niewchodzącą w zakres zastosowania ETS, a pod drugie, wprowadza w sposób ciągły, za wynagrodzeniem, choćby nieznaczną część wytworzonej energii elektrycznej (do publicznej sieci elektroenergetycznej, do której instalacja ta powinna być w sposób ciągły przyłączona ze względów technicznych). Konsekwencją zakwalifikowania instalacji jako „electricity generator” jest utrata prawa do bezpłatnego przydziału uprawnień dla każdej ewentualnej instalacji podległej, z wyjątkiem niektórych przypadków wyraźnie przewidzianych w analizowanej dyrektywie. W związku z tym instalacja, którą można zakwalifikować jako „electricity generator”, dla której nie zachodzi żaden z wyjątków przywołanych w przedmiotowych przepisach, nie jest uprawniony do bezpłatnego przydziału, jeżeli sprzedaje energię elektryczną stronom trzecim, choćby w niewielkim zakresie. Ministerstwo powtórzyło następnie, że Trybunał Sprawiedliwości, odnosząc się do instalacji Exxon wyjaśnił, że prawdą jest, że jedynie niewielka część tej produkcji energii elektrycznej jest sprzedawana osobom trzecim, ponieważ wprowadzenie jej do publicznej sieci elektroenergetycznej jest uzasadnione względami technicznymi, tak aby zapewnić stałe zaopatrzenie

w energię elektryczną danej instalacji w przypadku niewykonania zobowiązań przez urządzenia Clausa. Jednakże z brzmienia art. 3 lit. u) dyrektywy 2003/87 nie wynika, że aby instalacja była uważana za „wytwórcę energii elektrycznej”, energia elektryczna, którą wytwarza, powinna służyć wyłącznie lub głównie zaopatrywaniu osób trzecich. Wobec tego, niezależnie od faktu, że energia elektryczna dostarczana do sieci jest rezydualna w porównaniu z energią przeznaczoną do własnej produkcji, strona skarżąca faktycznie z biegiem lat sprzedawała część wytworzonej energii elektrycznej, co w każdym razie sprawia, że instalacja wchodzi w zakres pojęcia „electricity generator”.

- 9 Po drugie, jeśli chodzi o kwestie odnoszące się do jurysdykcji, ministerstwo uważa, że wyłączenie instalacji strony skarżącej z krajowej tabeli przydziału, o której mowa w art. 11 dyrektywy 2003/87/WE, a w konsekwencji nieuznanie bezpłatnych uprawnień stanowią akty w pełni powiązane z ocenami dokonywanymi przez Komisję. W rzeczywistości Komisja zachowuje z mocy prawa uprawnienie do dokonania wiążącej oceny końcowej wobec państw członkowskich, zaś konsekwencje wynikające z braku przydziału uprawnień nie podlegają ocenie uznaniowej przez komitet ETS. Wynika z tego, że zaskarżenie aktów komitetu ETS, bez autonomicznego zarzutu co do ocen dokonywanych przez Komisję, należy w każdym razie uznać za niedopuszczalne; kontrola takich ocen nie należy do jurysdykcji sądu krajowego, ale powinna zostać przekazana Trybunałowi Sprawiedliwości.

Breve illustrazione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 10 Biorąc pod uwagę znaczenie rozpatrywanych interesów i złożoność wchodzących w grę wartości, sąd odsyłający uważa za konieczne przedłożenie Trybunałowi Sprawiedliwości powyższych pytań prejudycjalnych dotyczących wykładni prawa Unii.