

Predmet C-91/22

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

9. veljače 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

25. siječnja 2022.

Tužitelj:

Fenice – Qualità per l’ambiente SpA

Tuženici:

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

Druge stranke u postupku:

Hera SpA, Fca Italy SpA

[...]

Predmet glavnog postupka

Tužba za poništenje odluke koju je Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto (Nacionalni odbor za provedbu Direktive 2003/87/EZ i potporu upravljanju projektnim aktivnostima na temelju Protokola iz Kyota, Italija, u daljnjem tekstu: Odbor za ETS) donio 12. travnja 2021. i koja se odnosi na to da se postrojenju kojim upravlja tužitelj ne pripíše nijedna besplatna emisijska jedinica CO₂ za razdoblje od 2021. od 2025.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Članak 267. UFEU-a.

Prethodna pitanja

1. Može li se odluka koju je donio Nacionalni odbor za provedbu Direktive 2003/87/EZ i potporu upravljanju projektnim aktivnostima na temelju Protokola iz Kyota, s obzirom na postupak donošenja i, konkretno, mehanizam dijaloga s Europskom komisijom koji se predviđa Delegiranom uredbom (EU) 2019/331 u pogledu uključivanja postrojenja na popis za dodjelu emisijskih jedinica CO₂, pobijati samostalnom tužbom pred Općim sudom Europske unije u skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a ako sporni akt proizvodi obvezujuće pravne učinke i izravno se odnosi na gospodarskog subjekta koji je tužitelj?

2. U slučaju niječnog odgovora, može li privatni gospodarski subjekt koji je izravno oštećen isključenjem iz dodjele emisijskih jedinica CO₂ na temelju istrage koju su zajedno proveli Europska komisija i Nacionalni odbor za provedbu Direktive 2003/87/EZ i potporu upravljanju projektnim aktivnostima na temelju Protokola iz Kyota Općem sudu Europske unije u skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a podnijeti tužbu protiv odluke koju je donijela Europska komisija i kojom se odbija to da se postrojenje uključi na popis u skladu s člankom 14. stavkom 4. Delegirane uredbe (EU) 2019/331?

3. Obuhvaća li pojam „generator električne energije” u smislu članka 3. točke (u) Direktive 2003/87/EZ, kako proizlazi iz presude Suda (peto vijeće) od 20. lipnja 2019. u predmetu C-682/17, ExxonMobil Production Deutschland GmbH protiv Savezne Republike Njemačke, čiji je predmet bio zahtjev za prethodnu odluku koji je u skladu s člankom 267. UFEU-a odlukom od 28. studenoga 2017. Sudu uputio Verwaltungsgericht Berlin (Upravni sud u Berlinu, Njemačka), i slučajeve u kojima postrojenje proizvodi neznatan dio kogeneracijske električne energije koja nije visokoučinkovita i koje obilježava veći broj izvora toplinske energije različitih od kogeneracije koji ispunjavaju značajke za priznavanje besplatnih emisijskih jedinica?

4. Je li takvo tumačenje definicije pojma „generator električne energije” u skladu s općim načelima prava Unije kao što su načelo poštovanja uvjeta tržišnog natjecanja među gospodarskim subjektima u slučaju odobravanja poticaja i načelo proporcionalnosti mjere u slučaju kada se tim tumačenjem u potpunosti isključuje postrojenje koje obilježava veći broj izvora energije, pri čemu se ne odvajaju vrijednosti emisija koje se odnose na izvore topline različite od kogeneracije koji su u potpunosti prihvatljivi za dobivanje predviđenih koristi?

Navedene odredbe i sudska praksa Unije

UFEU; članak 263. četvrti stavak

Direktiva 2003/87/EZ (Direktiva ETS), kako je izmijenjena Direktivom 2009/29/EU i, nedavno, Direktivom 2018/410/EU.

Direktivom ETS uređuje se sustav trgovanja emisijskim jedinicama unutar Unije (European Union Emissions Trading Scheme – ETS EU-a), što je glavno sredstvo za borbu protiv klimatskih promjena i smanjenja emisija stakleničkih plinova na troškovno učinkovit način. Taj sustav djeluje u skladu s načelom ograničenja i trgovanja emisijama: utvrđuje se gornja granica ukupne količine određenih stakleničkih plinova i ta se gornja granica smanjuje tijekom vremena, tako da se smanjuje i ukupna količina emisija. U okviru ove kvote poduzetnici dobivaju ili kupuju emisijske jedinice kojima mogu uzajamno trgovati po potrebi. Ako ne žele snositi visoke novčane kazne, društva moraju na kraju svake godine predati određeni broj jedinica koji je dovoljan kako bi se pokrile njihove emisije. Ako poduzeće smanji svoje emisije, jedinice koje nije upotrijebilo može zadržati kako bi pokrilo buduće potrebe odnosno može prodati te jedinice drugim poduzećima. Direktivom ETS utvrđuje se da se od 2013. generatori električne energije i postrojenja u kojima se obavljaju djelatnosti hvatanja, prijevoza i skladištenja ugljika moraju opskrbiti na dražbi emisijskih jedinica za sve svoje potrebe (dodjela uz naknadu). Suprotno tomu, postrojenja u proizvodnom sektoru imaju pravo na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju njihove razine djelatnosti i referentnog standarda (*benchmark*) koje je razradila Europska komisija i koji se primjenjuju na razini Unije.

Direktiva 2012/27/EU u kojoj se, među ostalim, definiraju visokoučinkovita kogeneracijska postrojenja (*High Efficiency CHP*).

Delegirana uredba Komisije (UE) 2019/331 od 19. prosinca 2018. u kojoj se, među ostalim, utvrđuju informacije koje se zahtijevaju u pogledu postrojenja obuhvaćenih područjem primjene Direktive te načini i postupci u okviru kojih države članice posredstvom svojih nadležnih tijela šalju podatke Komisiji. (Odbor za ETS tijelo je koje za Italiju utvrđuje godišnju količinu emisijskih jedinica koje treba besplatno dodijeliti operatorima koji ispunjavaju uvjete i Komisiji šalje popis koji sadržava te informacije za svako postrojenje za koje se traži besplatna dodjela emisijskih jedinica). Komisija ispituje dostavljene podatke i može zatražiti od države članice dodatnu dokumentaciju.

Presuda Suda od 20. lipnja 2019., predmet C-682/17.

Presuda Suda od 3. prosinca 2019., predmet C-414/18.

Navedene nacionalne odredbe

Decreto legislativo del 4 aprile 2006, n. 216 (Zakonodavna uredba br. 216 od 4. travnja 2006.) i Decreto legislativo del 13 marzo 2013, n. 30 (Zakonodavna uredba br. 30 od 13. ožujka 2013.) u kojima se, među ostalim, Odbor za ETS utvrđuje kao nacionalno tijelo nadležno za provedbu sustava ETS.

Decreto legislativo del 9 giugno 2020, n. 47 (Zakonodavna uredba br. 47 od 9. lipnja 2020.) u kojem se, među ostalim, utvrđuje da Odbor za ETS ima i funkciju određivanja godišnje količine emisijskih jedinica koje treba besplatno dodijeliti u skladu s pravilima prava Unije.

Legge del 7 agosto 1990, n. 241 (Zakon br. 241 od 7. kolovoza 1990.); članci 3. i 10.*bis*.

Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Društvo FENICE – Qualità per l’ambiente SpA, subjekt u području aktivnosti zaštite okoliša i alternativne energije, upravlja trima postrojenjima s ukupnom nazivnom ulaznom toplinskom snagom iznad 20 megavata koja opskrbljuju industrijska postrojenja trećih subjekata i koja su obuhvaćena područjem primjene sustava ETS te se na jedno od postrojenja odnosi ovaj zahtjev za prethodnu odluku, dok se na druga dva postrojenja odnose zahtjevi za prethodnu odluku u predmetima C-92/22 i C-93/22.
- 2 Tužitelj je u lipnju 2019. dostavio Odboru za ETS dokumentaciju koja se odnosi na zahtjev za dodjelu besplatnih emisijskih jedinica za razdoblje od 2021. do 2025. Nakon toga uslijedili su Komisijini zahtjevi tužitelju koji su se odnosili na to da pojasni je li postrojenje o kojem je riječ, s obzirom na to da je kvalificirano kao proizvođač električne energije, visokoučinkovito kogeneracijsko postrojenje (*High Efficiency CHP*) u skladu s Direktivom 2012/27. Tužitelj je pojasnio da u postrojenju postoji veći broj izvora toplinske energije različitih od kogeneracije koji su kao takvi prihvatljivi za dodjelu odgovarajućih emisijskih jedinica jer je sastavnica proizvodnje električne energije potpuno beznačajna i može se u svakom slučaju odvojiti od drugih izvora izgaranja. Nakon detaljnih ispitivanja provedenih u dogovoru s Komisijom, Odbor za ETS obavijestio je tužitelja da postrojenje o kojem je riječ nije prihvatljivo za dodjelu besplatnih emisijskih jedinica i stoga mu nije pripisalo nijednu od tih jedinica.
- 3 Tužitelj je naveo da mu nepravedno nije dodijeljena nijedna besplatna emisijska jedinica i podnio je tužbu u kojoj je istaknuo različite razloge koji su se temeljili, među ostalim, na tome da su, kada je riječ o nacionalnom pravu, povrijeđeni Zakon 241/1990 (članci 3. i 10.*bis*) i Zakonodavna uredba br. 47/2020 te, kada je riječ o pravu Unije, direktive 2003/87 i 2018/410.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 4 Što se tiče merituma, **tužitelj**, kojem nije dodijeljena nijedna besplatna emisijska jedinica, smatra kao prvo da ta okolnost ovisi o pogrešnom stajalištu u pogledu činjenične situacije u kojoj se nalazi postrojenje kojim on upravlja. Naime, članak 10.a stavak 3. Direktive 2003/87 primijenjen je na tužiteljevo postrojenje na temelju pogrešnog tumačenja presude Suda od 20. lipnja 2019. u predmetu C-682/17 u kojem je pruženo tumačenje pojma „generator električne energije” koje

se očituje u tome da se makar i mali dio proizvedene električne energije, uz naknadu, kontinuirano ubrizgava u javnu električnu mrežu. Postrojenje o kojem je riječ u ovom slučaju ne može se smatrati generatorom električne energije u tom smislu, s obzirom na to da je riječ o postrojenju u kojem istodobno postoji više izvora, a ta se vrsta postrojenja nije uzela u obzir. Tužitelj je također pojasnio da su postrojenju o kojem je riječ besplatno dodijeljene emisijske jedinice u razdoblju od 2013. do 2020. Stoga su Komisija i Odbor za ETS trebali napraviti razliku između toplinske energije koju proizvodi termoelektrana (koja je mogla dobiti besplatne emisijske jedinice) i toplinske energije koju proizvodi kogeneracijsko postrojenje koje nije visokoučinkovito. Ta se podjela lako mogla provjeriti i utvrditi brojnim dokumentima koje posjeduju Komisija i Odbor za ETS.

- 5 Kao drugo, što se tiče mogućeg razloga koji se odnosi na nedopuštenost tužbe zbog prigovora nenadležnosti koji je po službenoj dužnosti istaknuo sud koji je uputio zahtjev, tužitelj ističe da upravo Odbor za ETS, koji je međuministarsko tijelo, treba odrediti uključivanje određenog postrojenja na popis i odlučiti o konačnoj besplatnoj dodjeli emisijskih jedinica svakom postrojenju koje se nalazi na navedenom popisu. Odbor za ETS djeluje kao tijelo Ministara della Transizione Ecologica (Ministarstvo za ekološku tranziciju, Italija) i, s obzirom na to da je riječ o nacionalnom tijelu, a ne tijelu Unije, svi akti koje ono donese trebaju imati istu snagu kao upravni akti i stoga država članica – i u ovom slučaju upravni sud – trebaju provjeriti zakonitost tih akata. Nadzor zakonitosti akata koje donose tijela država članica izričito se onemogućuje Sudu, osim ako je odluku samo formalno donijelo nacionalno tijelo, ali ona zapravo u biti proizlazi iz odluke na razini Unije, što je slučaj u kojem, kao što je to potvrdio Sud u presudi od 3. prosinca 2019. u predmetu C-414/18, privatni subjekt koji smatra da je oštećen tom odlukom pred Općim sudom Europske unije može pobijati tu odluku baš kao i odluku koju su izravno donijela tijela Unije.
- 6 Ministarstvo za ekološku tranziciju zahtijeva da se tužba odbije kao neosnovana.
- 7 Kao prvo, što se tiče merituma, nisu ispunjeni uvjeti za dodjelu besplatnih emisijskih jedinica, s obzirom na to da postrojenje o kojem je riječ nije obuhvaćeno izvanrednim slučajevima u kojima je moguće priznati te emisijske jedinice generatorima električne energije. Kako bi se shvatio meritum Komisijine odluke, valja krenuti od presude Suda od 20. lipnja 2019. u predmetu C-682/17 u kojoj se navodi da se postrojenje koje u okviru svoje djelatnosti izgaranja goriva u postrojenjima ukupne nazivne ulazne toplinske snage iznad 20 megavata, koja je navedena u Prilogu I. Direktivi 2003/87, proizvodi električnu energiju koja je prvenstveno namijenjena njegovim vlastitim potrebama mora smatrati „generatorom električne energije” (*electricity generator*) u smislu članka 3. točke (u) Direktive kada to postrojenje, s jedne strane, istodobno obavlja djelatnost proizvodnje proizvoda koja nije obuhvaćena područjem primjene ETS-a i kada ono, s druge strane, makar i mali dio proizvedene električne energije, uz naknadu, kontinuirano ubrizgava u javnu električnu mrežu na koju navedeno

postrojenje zbog tehničkih razloga mora biti stalno priključeno. Posljedica kvalifikacije postrojenja kao „generatora električne energije” jest nemogućnost ostvarivanja prava na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica za bilo koje eventualno potpostrojenje, osim u određenim slučajevima koji se izričito predviđaju samom direktivom. U toj se presudi također navodi da generator električne energije u smislu članka 3. točke (u) Direktive 2003/87 nema pravo na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica za toplinu proizvedenu u okviru njegove djelatnosti izgaranja goriva u postrojenjima ukupne nazivne ulazne toplinske snage iznad 20 megavata iz Priloga I. toj direktivi kada se ta toplina koristi u svrhe različite od proizvodnje električne energije, s obzirom na to da takvo postrojenje ne ispunjava uvjete predviđene člankom 10.a stavcima 4. i 8. navedene direktive. Posljedice te presude jesu da postrojenje koje se može kvalificirati kao „generator električne energije”, kao što je ono o kojem je riječ u glavnom postupku, nema pravo na besplatne emisijske jedinice zato što nije obuhvaćeno nijednim od slučajeva koji su izuzeti iz tog isključenja. S obzirom na prethodno navedeno i nakon naknadnih zahtjeva za pojašnjenje, Komisija je smatrala da se ne pojavljuje nijedan od slučajeva iz članka 10.a stavka 3. koji predstavljaju iznimke od pravila kojima se zabranjuje besplatna dodjela emisijskih jedinica „generatorima električne energije”, s obzirom na to da nije riječ o visokoučinkovitom kogeneracijskom postrojenju.

- 8 Kao drugo, budući da je tužitelj aktivno sudjelovao u prikupljanju podataka koje je prethodilo odluci o isključenju, ta je odluka donesena na temelju Komisijinih ocjena koje strogo obvezuju odluku Odbora za ETS. Osim toga, kao što to proizlazi iz razmjena podataka na platformi koju je Komisija stavila na raspolaganje za prijenos podataka, tužitelj nije samo aktivno sudjelovao u istražnim aktivnostima u kontradiktornom postupku s Odborom za ETS i neizravno s Komisijom, nego je imao i priliku odgovoriti na kritična pitanja koja je istaknula Komisija i bio je dobro upoznat s razlozima zbog kojih je Komisija naposljetku odlučila da ga neće uključiti među postrojenja koja su prihvatljiva za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica. Stoga Komisija na temelju zakona zadržava konačnu i obvezujuću diskrecijsku ovlast u odnosu na države članice. U ovom je slučaju Komisija zatražila da se poništi besplatna dodjela tužiteljevu postrojenju, a Odbor za ETS trebao je izvršiti taj zahtjev donošenjem akta koji je u potpunosti obvezujući. Iz toga proizlazi da talijanski upravni sud nije nadležan za spor, za koji je pak nadležan Sud, a pobijanje akata Odbora za ETS bez postojanja samostalnog prigovora u pogledu Komisijinih ocjena (što je u nadležnosti Suda) treba smatrati u svakom slučaju nedopuštenim.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 9 S obzirom na važnost uključenih interesa i složenost vrijednosti koje su u pitanju, sud koji je uputio zahtjev smatra da je potrebno Sudu uputiti navedena prethodna pitanja koja se odnose na tumačenje prava Unije.