

Byla C-91/22

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:

Fenice – Qualità per l'ambiente SpA

Atsakovai:

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

Kitos bylos šalys:

Hera SpA, Fca Italy SpA

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*, byloje C-682/17, dėl *Verwaltungsgericht Berlin* (Berlyno administracinis teismas, Vokietija) 2017 m. lapkričio 28 d. sprendimu pagal SESV 267 straipsnį Teisingumo Teismui pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą, taip pat apima atvejus, kai įrenginyje labai maža apimtimi gaminama nedidelio naudingumo kogeneracinė elektros energija, kuriai naudojami įvairūs šiluminės energijos šaltiniai (kiti nei kogeneracija), pasižymintys savybėmis, dėl kurių turi būti skiriami nemokami apyvartiniai taršos leidimai?
- 4) Ar toks sąvokos „elektros energijos gamybos įrenginys“ aiškinimas suderinamas su bendraisiais Sąjungos teisės principais, pagal kuriuos paskatų taikymo atveju operatoriai privalo paisyti konkurencijos sąlygų, ir priemonės proporcingumo principu tiek, kiek pagal tokį aiškinimą ši sąvoka visiškai neapima energijos gamybos įrenginio, pasižyminčio tuo, kad jame naudojama daug energijos šaltinių, neatskiriant išmetamųjų teršalų kiekio verčių, susijusių su kitais nei kogeneracija šiluminės energijos šaltiniais, kuriuos naudojant galima įgyti pilnavertę teisę į numatytas paskatas?

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 gražinti 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 (angl. *benchmark*).

Direktyva 2012/27/ES: joje, be kita ko, apibrėžiami didelio naudingumo kogeneracijos įrenginiai (angl. *High Efficiency CHP*).

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.

Legge del 7 agosto 1990, n. 241 (1990 m. rugpjūčio 7 d. Įstatymas Nr. 241): 3 ir 10a straipsniai.

Trumpas faktinių aplinkybių ir proceso pagrindinėje byloje aprašymas

- 1 Bendrovė *FENICE – Qualità per l'ambiente SpA*, aplinkosaugos veiklos ir alternatyvių energijos šaltinių sektoriaus operatorė, valdo tris įrenginius, kurių bendra nominalioji šiluminė galia viršija 20 MW, iš kurių energija tiekama į trečiųjų šalių pramoninius įrenginius, patenkančius į ATLPS taikymo sritį; dėl vieno iš šių įrenginių buvo pateiktas šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą, o dėl kitų dviejų – prašymai priimti prejudicinį sprendimą bylose C-92/22 ir C-93/22.
- 2 2019 m. birželio mėn. ieškovė pateikė ATLPS komitetui dokumentus, susijusius su prašymu suteikti nemokamų apyvartinių taršos leidimų 2021–2025 m. laikotarpiui. Po to Komisija paprašė ieškovės patikslinti, ar aptariamas įrenginys, kuris buvo kvalifikuotas kaip elektros energijos gamintojas, yra didelio naudingumo kogeneracinis įrenginys (angl. *High Efficiency CHP*), kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2012/27. Ieškovė nurodė, kad įrenginyje naudojami įvairūs šilumos energijos šaltiniai (kiti nei kogeneracija), kuriems, kaip tokiems, turėtų būti skiriami atitinkami apyvartiniai taršos leidimai, nes elektros energijos gamybos komponentas yra visiškai nereikšmingas ir, bet kuriuo atveju, galėtų būti atskirtas nuo kitų deginimo šaltinių. Atlikęs su Komisija suderintus tyrimus, ATLPS komitetas informavo ieškovę, kad aptariamas įrenginys neatitinka nemokamų apyvartinių taršos leidimų skyrimo reikalavimų, todėl neskyrė jai nė vieno tokio leidimo.
- 3 Ieškovė skundžiasi, kad buvo nepagrįstai atsisakyta suteikti jai nemokamų apyvartinių taršos leidimų, ir pareiškė ieškinį, grindžiamą įvairiais pagrindais, be kita ko – vidaus teisės (Įstatymo Nr. 241/1990 3 ir 10a straipsnių ir Įstatyminio dekreto Nr. 47/2020) bei Sąjungos teisės (direktyvų 2003/87 ir 2018/410) pažeidimais.

Svarbiausi pagrindinės bylos šalių argumentai

- 4 **Ieškovė**, kuriai nebuvo suteiktas nė vienas nemokamas taršos leidimas, iš esmės mano, kad, pirma, šią aplinkybę lėmė tai, kad buvo neteisingai įvertinta jos valdomo įrenginio faktinė situacija. Direktyvos 2003/87 10a straipsnio 3 dalis ieškovės įrenginiui buvo pritaikyta neteisingai išaiškinus 2019 m. birželio 20 d. Teisingumo Teismo sprendimą byloje C-682/17, kuriame pateiktas sąvokos „elektros energijos gamybos įrenginys“ išaiškinimas, grindžiamas nuolatiniu kad ir nedidelio kiekio pagamintos elektros energijos tiekimu į viešąją elektros energijos tinklą. Šioje byloje nagrinėjamas įrenginys negali būti laikomas elektros energijos gamybos įrenginiu šia prasme, nes tai yra įrenginys, kuriame naudojami keli šaltiniai, o į tokio tipo įrenginius nebuvo atsižvelgta. Ieškovė taip pat nurodė, kad 2013–2020 m. laikotarpiu aptariamam įrenginiui apyvartiniai taršos leidimai buvo suteikti nemokamai. Taigi Komisija ir ATLPS komitetas turėjo atskirti šiluminės elektrinės (kuri galėjo gauti nemokamus leidimus) gaminamą šilumos energiją, nuo nedidelio naudingumo kogeneracijos įrenginio gaminamos šilumos energijos. Tokį atskyrimą būtų buvę lengva patikrinti ir nustatyti remiantis įvairiais jų turimais dokumentais.
- 5 Antra, kalbant apie ieškinio nepriimtimumo dėl jurisdikcijos nebuvimo klausimą, kuri *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 įstaiga 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 byloje 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.
- 6 Ministero della Transizione Ecologica (Ekologinės pertvarkos ministerija) prašo atmesti ieškinį kaip nepagrįstą.
- 7 Pirma, kalbant apie esmę, pažymėtina, kad nemokamų apyvartinių taršos leidimų skyrimo sąlygos neįvykdytos, nes aptiriamas įrenginys nepriskirtinas prie išimtinių atvejų, kai tokius leidimus galima pripažinti elektros energijos gamybos įrenginiams. Norint suprasti Komisijos sprendimo esmę, reikia pradėti nuo 2019 m. birželio 20 d. Teisingumo Teismo sprendimo byloje C-682/17; jame konstatuota, 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 gamintoju (angl. *electricity generator*), prarandama teisė į nemokamą apyvartinių taršos leidimų skyrimą bet kuriai galimai įrenginio daliai, išskyrus tam tikrus pačioje direktyvoje aiškiai numatytus atvejus. Sprendime taip pat nurodyta, kad elektros energijos gamybos įrenginiui, kaip jis suprantamas pagal Direktyvos 2003/87 3 straipsnio u punktą, negali būti nemokamai skiriami apyvartiniai taršos leidimai už šilumą, pagamintą deginant kurą šios direktyvos I priede nurodytuose įrenginiuose, kurių bendra šiluminė galia viršija 20 MW, kai minėta šiluma naudojama kitiems tikslams nei elektros energijos gamyba, nes toks įrenginys neatitinka šios direktyvos 10a straipsnio 4–8 dalyse nustatytų sąlygų. Šio sprendimo pasekmės yra tokios, kad įrenginys, kuris laikomas elektros energijos gamintoju (angl. *electricity generator*), kaip antai nagrinėjamas pagrindinėje byloje, neturi teisės į nemokamus apyvartinius taršos leidimus, nes nepriskirtinas prie nė vieno iš neįtraukimo į sąrašą išimties atvejų. Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta, ir į vėlesnius prašymus pateikti paaiškinimų Komisija nusprendė: kadangi tai nebuvo didelio naudingumo kogeneracinis įrenginys, nesusidarė nė vieno iš 10a straipsnio 3 dalyje nurodytų atvejų, kurie yra taisyklės, draudžiančios elektros energijos gamintojams nemokamai skirti apyvartinius taršos leidimus, išimtys.

- 8 Antra, kadangi ieškovė aktyviai dalyvavo renkant duomenis dar prieš priimant sprendimą dėl neįtraukimo į sąrašą, tas sprendimas buvo Komisijos atliktų vertinimų rezultatas; dėl šių vertinimų ATLPS komiteto sprendimas buvo privalomas. Be to, kaip matyti iš keitimosi informacija Komisijos suteiktoje informacijos įkėlimo platformoje, ieškovė ne tik aktyviai dalyvavo tyrimo veikloje, prieštaraudama ATLPS komitetui ir, netiesiogiai, Komisijai, bet ir turėjo galimybę atsakyti į Komisijos kritines pastabas ir gerai žinojo priežastis, dėl kurių Komisija galiausiai nusprendė neįtraukti jos į įrenginių, kuriems skiriami nemokami apyvartiniai taršos leidimai, sąrašą. Taigi pagal teisės aktus Komisija pasilieka teisę priimti galutinį sprendimą, kuris yra privalomas valstybėms narėms. Nagrinėjamu atveju būtent Komisija paprašė panaikinti ieškovės įrenginiui skirtą nemokamą leidimą, o ATLPS komitetas turėjo patenkinti šį prašymą, priimdamas visiškai privalomą aktą. Iš to darytina išvada, kad Italijos administracinis teismas neturi jurisdikcijos nagrinėti ginčo – jį turi Teisingumo Teismas; taigi, atskirai nekritikuojant Komisijos vertinimų (nes tai priskirta Teisingumo Teismo jurisdikcijai), ieškinys dėl ATLPS komiteto aktų bet kuriuo atveju turėtų būti laikomas nepriimtiniu.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą motyvų santrauka

- 9 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