

Zadeva C-91/22

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

9. februar 2022

Predložitveno sodišče:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italija)

Datum predložitvene odločbe:

25. januar 2022

Tožeča stranka:

Fenice – Qualità per l'ambiente SpA

Tožene stranke:

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

Drugi stranki v postopku:

Hera SpA, Fca Italy SpA

.....

Predmet postopka v glavni stvari

Tožba za razglasitev ničnosti sklepa 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 izvajanje Direktive 2003/87/ES in za pomoč pri projektnih dejavnostih Kjotskega protokola, Italija) (v nadaljevanju: odbor ETS) z dne 12. aprila 2021, da se napravi, ki jo upravlja tožeča stranka, ne dodelijo brezplačno pravice do emisij CO₂ za obdobje 2021–2025.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Člen 267 PDEU.

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je lahko sklep nacionalnega odbora za izvajanje Direktive 2003/87/ES in za pomoč pri projektnih dejavnostih Kjotskega protokola ob upoštevanju postopka sprejetja in zlasti mehanizma sodelovanja z Evropsko komisijo iz Delegirane uredbe Komisije (EU) 2019/331 glede vključitve naprav na seznam za brezplačno dodelitev pravic do emisij CO₂ predmet samostojne tožbe pri Splošnem sodišču Evropske unije v skladu s členom 263, četrti odstavek, PDEU, če ima izpodbijani akt zavezujoče pravne učinke in se nanaša neposredno na tožeči gospodarski subjekt?

2. Ali lahko sicer zasebni gospodarski subjekt, neposredno oškodovan zaradi izključitve iz dodelitve pravic do emisij CO₂ na podlagi preiskave, ki sta jo skupaj izvedla Evropska komisija in nacionalni odbor za izvajanje Direktive 2003/87/ES in za pomoč pri projektnih dejavnostih Kjotskega protokola, sklep, ki ga je sprejela Evropska komisija o zavrnitvi vključitve naprave na seznam v skladu s členom 14(4) Delegirane uredbe (EU) 2019/331, izpodbija pred Splošnim sodiščem Evropske unije v skladu s členom 263, četrti odstavek, PDEU?

3. Ali pojem „proizvajalec električne energije“ iz člena 3(u) Direktive 2003/87/ES, kot izhaja iz sodbe Sodišča (peti senat) z dne 20. junija 2019, C-682/17, ExxonMobil Production Deutschland GmbH/Bundesrepublik Deutschland, katere predmet je bil predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je na Sodišče v skladu s členom 267 PDEU vložilo Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu, Nemčija) s sklepom z dne 28. novembra 2017, obsega tudi primere, v katerih proizvajalec proizvaja minimalni del električne energije s soproizvodnjo, ki nima visokega izkoristka, in je opredeljen za različne vire toplotne energije poleg soproizvodnje, ki vsebujejo značilnosti za priznanje brezplačne dodelitve pravic do emisij?

4. Ali je taka razlaga opredelitve izraza „proizvajalec električne energije“ skladna s splošnimi načeli prava Unije ob spoštovanju pogojev konkurence med gospodarskimi subjekti v primeru odobritve spodbud in sorazmernosti ukrepa, če v celoti izključuje proizvajalca z več viri energije, brez odštetja vrednosti emisij iz virov toplotne energije, ki niso soproizvodnja in so v celoti upravičeni do prejema predvidenih ugodnosti?

Navedene določbe in sodna praksa Unije

PDEU; člen 263, četrti odstavek.

Direktiva 2003/87/ES (direktiva o ETS), kot je bila spremenjena z Direktivo 2009/29/ES in pozneje z Direktivo 2018/410/EU.

Direktiva o ETS ureja sistem EU za trgovanje s pravicami do emisij (European Union Emissions Trading Scheme – EU ETS; v nadaljevanju: sistem ETS), namenjen boju proti podnebnim spremembam in zmanjševanju emisij toplogrednih plinov na ekonomsko učinkovit način. Ta sistem deluje po načelih omejevanja emisij in trgovanja z njimi: določi se zgornja meja skupne količine nekaterih toplogrednih plinov, ki se sčasoma znižuje, tako da se zmanjšuje skupna količina emisij. V teh mejah podjetja prejmejo ali kupijo pravice do emisij, s katerimi lahko po potrebi trgujejo. Ob koncu vsakega leta morajo družbe vrniti določeno število pravic, ki zadošča za pokritje njihovih emisij, sicer se jim naložijo visoke denarne kazni. Če podjetje zmanjša svoje emisije, lahko obdrži neizkoriščene pravice za kritje prihodnjih potreb ali jih proda drugemu podjetju. Direktiva o ETS določa, da morajo proizvajalci električne energije in naprav za zajemanje, prenos in shranjevanje CO₂ od leta 2013 pridobiti pravice za vse svoje potrebe na dražbi (odplačna dodelitev). Nasprotno pa imajo proizvajalci, ki se nanašajo na proizvodne sektorje, pravico do brezplačne dodelitve pravic na podlagi ravni njihove dejavnosti in referenčnih standardov (benchmark), ki jih je pripravila Evropska komisija in veljajo na evropski ravni.

Direktiva 2012/27/EU, v kateri so med drugim opredeljene naprave za soproizvodnjo z visokim izkoristkom (High Efficiency CHP).

Delegirana uredba Komisije (EU) 2019/331 z dne 19. decembra 2018, ki med drugim določa, katere informacije se zahtevajo o napravah, ki spadajo na področje uporabe te direktive, ter načine in postopke, po katerih države članice pošiljajo podatke Komisiji prek ustreznih pristojnih nacionalnih organov. (V Italiji letno količino brezplačno dodeljenih pravic upravičenim upravljavcem določa odbor ETS, ki pošlje Komisiji seznam teh informacij za vsako napravo, za katero se zahteva brezplačna dodelitev pravic). Komisija preuči posredovane podatke in lahko od države članice zahteva dodatno dokumentacijo.

Sodba Sodišča z dne 20. junija 2019, zadeva C-682/17.

Sodba Sodišča z dne 3. decembra 2019, zadeva C-414/18.

Navajane nacionalne določbe

Decreto legislativo del 4 aprile 2006, n. 216 (zakonska uredba št. 216 z dne 4. aprila 2006) in decreto legislativo del 13 marzo 2013, n. 30 (zakonska uredba št. 30 z dne 13. marca 2013), ki med drugim določata odbor ETS kot pristojni nacionalni organ za izvajanje sistema ETS.

Decreto legislativo del 9 giugno 2020, n. 47 (zakonska uredba št. 47 z dne 9. junija 2020), ki med drugim določa, da ima odbor ETS tudi nalogo določati letno količino pravic, ki se dodelijo brezplačno v skladu s predpisi prava Unije.

Legge del 7 agosto 1990, n. 241 (zakon št. 241 z dne 7. avgusta 1990); člena 3 in 10a.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Družba FENICE – Qualità per l’ambiente SpA, gospodarski subjekt, ki posluje v sektorju okoljskih dejavnosti in alternativne energije, upravlja naprave s skupno nominalno toplotno močjo več kot 20 MW in podpira industrijske naprave tretjih oseb, ki spadajo na področje uporabe sistema ETS; ena od naprav je predmet tega predloga za sprejetje predhodne odločbe, drugi dve pa sta predmet predlogov za sprejetje predhodne odločbe v zadevah C-92/22 in C-93/22.
- 2 Tožeča stranka je junija 2019 odboru ETS posredovala dokumentacijo v zvezi z zahtevkom za brezplačno dodelitev pravic do emisij za obdobje med letoma 2021 in 2025. Komisija je od tožeče stranke zahtevala pojasnilo, ali je obravnavana naprava, ki je bila opredeljena kot proizvajalec električne energije, naprava za sproizvodnjo z visokim izkoristkom (High Efficiency CHP) v skladu z Direktivo 2012/27. Tožeča stranka je pojasnila, da naprava izkorišča številne vire toplotne energije poleg sproizvodnje, ki bi morali biti kot taki upravičeni do dodelitve ustreznih pravic, saj je delež proizvodnje električne energije popolnoma postranski in ga je mogoče ločiti od drugih virov izgorevanja. Po preučitvi, opravljeni v dogovoru s Komisijo, je odbor ETS tožečo stranko obvestil, da obravnavana naprava ni upravičena do brezplačne dodelitve pravic do emisij, zato ji teh pravic ni dodelil.
- 3 Tožeča stranka je ugovarjala, da ji neupravičeno niso bile brezplačno dodeljene pravice do emisij in je vložila tožbo, v kateri je navedla več tožbenih razlogov, ki so med drugim temeljili na kršitvi zakona št. 241/1990 (člena 3 in 10a) in zakonske uredbe št. 47/2020 v notranjem pravu ter direktiv 2003/87 in 2018/410 v pravu Unije.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 4 **Tožeča stranka**, ki ji niso bile brezplačno dodeljene pravice do emisij, meni, prvič, da je vsebinsko ta okoliščina posledica napačne presoje dejanskega stanja, ki velja za napravo, ki jo upravlja. Člen 10a(3) Direktive 2003/87 naj bi se namreč uporabljal za napravo tožeče stranke zaradi napačne razlage sodbe Sodišča z dne 20. junija 2019 v zadevi C-682/17, v kateri je bila podana razlaga pojma „proizvajalec električne energije“, ki majhen delež proizvedene električne energije neprekinjeno odplačno oddaja v javno omrežje električne energije. Naprava iz obravnavane zadeve se ne more šteti za proizvajalca električne energije v tem smislu, ker naj bi šlo za napravo, v kateri je prisotnih več virov, tovrstne naprave pa niso bile upošteevane. Tožeča stranka je tudi pojasnila, da so bile obravnavani napravi brezplačno dodeljene pravice do emisij v obdobju od leta 2013 do 2020. Komisija in odbor ETS bi torej morala ločevati toplotno energijo, proizvedeno v toplotni postaji (ki bi bila upravičena do brezplačne dodelitve pravic), od tiste, ki

je bila proizvedena v napravi za sproizvodnjo, ki nima visokega izkoristka. Tako razdelitev bi bilo preprosto preveriti in ugotoviti iz različnih dokumentov, ki sta jih imela na voljo.

- 5 Drugič, glede morebitne nedopustnosti tožbe zaradi nepristojnosti, ki jo je po uradni dolžnosti uveljavljalo predložitveno sodišče, tožeča stranka trdi, da mora odbor ETS, ki je medministrski organ, odločiti o uvrstitvi naprave na seznam in odločiti o končni brezplačni dodelitvi pravic vsem napravam na tem seznamu. Odbor ETS deluje kot organ Ministero della Transizione Ecologica (ministrstvo za ekološki prehod, Italija), in ker je to nacionalni organ in ne organ Unije, imajo vsi akti, ki jih sprejme, enak učinek upravnega akta, zato mora njihovo zakonitost preverjati država članica – v obravnavani zadevi upravno sodišče. Sodišče izrecno ne sme preverjati zakonitosti aktov organov držav članic, razen če ukrep zgolj formalno sprejme nacionalni organ, v resnici pa je v bistvu to ukrep na ravni Unije, in v tem primeru, kot je navedeno v sodbi Sodišča z dne 3. decembra 2019 v zadevi C-414/18, lahko posameznik, ki meni, da je zaradi takega ukrepa oškodovan, ta ukrep izpodbija pri Splošnem sodišču Evropske unije, enako kot velja za ukrep, ki so ga sprejeli neposredno organi Unije.
- 6 **Ministrstvo za ekološki prehod** predlaga zavrnitev tožbe kot neutemeljene.
- 7 Prvič, vsebinsko naj ne bi bili izpolnjeni pogoji za brezplačno dodelitev pravic, ker obravnavana naprava ne spada med izjeme, v katerih je mogoče priznati te pravice proizvajalcem električne energije. Da bi razumeli vsebino sklepa Komisije, je treba izhajati iz sodbe Sodišča z dne 20. junija 2019 v zadevi C-682/17, kjer je navedeno, da je treba napravo, ki pri izvajanju svoje dejavnosti izgorevanja goriv v napravah s skupno nazivno vhodno toplotno močjo nad 20 MW iz Priloge I k Direktivi 2003/87 proizvaja električno energijo, ki je namenjena pretežno uporabi za lastne potrebe te naprave, šteti za „proizvajalca električne energije“ v smislu člena 3(u) direktive („electricity generator“), če ta naprava, prvič, sočasno izvaja dejavnost, ki ne spada na področje uporabe ETS, in drugič, del, čeprav majhen, proizvedene električne energije neprekinjeno odplačno oddaja v javno omrežje električne energije, na katero mora biti naprava iz tehničnih razlogov stalno priključena. Posledica opredelitve naprave kot „electricity generator“ je, da morebitne podnaprave nimajo pravice do brezplačne dodelitve pravic, razen v nekaterih primerih, ki so izrecno navedeni v direktivi. V isti sodbi je navedeno, da „proizvajalec električne energije“ v smislu člena 3(u) Direktive 2003/87 ni upravičen do brezplačne dodelitve pravic do emisije za toploto, proizvedeno pri izvajanju njene dejavnosti izgorevanja goriv v napravah s skupno nazivno vhodno toplotno močjo nad 20 MW iz Priloge I k tej direktivi, če se ta toplota uporabi za druge namene kot za proizvodnjo električne energije, ker taka naprava ne izpolnjuje pogojev iz člena 10a, od (4) do (8), iste direktive. Zaradi te sodbe naprava, opredeljiva kot „electricity generator“, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, nima pravice do brezplačne dodelitve pravic, ker ne spada v nobenega od primerov, ki so izjema od te izključitve. Glede na zgoraj navedeno in po več zahtevkih za pojasnila je Komisija menila, da glede na to, da ne gre za napravo za sproizvodnjo z visokim izkoristkom, ni izpolnjen noben

pogoj iz člena 10a(3), ki določa izjeme od pravila, ki prepoveduje brezplačno dodelitev pravic za „electricity generator“.

- 8 Drugič, ob upoštevanju, da naj bi tožeča stranka aktivno sodelovala pri zbiranju podatkov pred odločitvijo o izključitvi, je ta odločitev rezultat presoje Komisije, na katere je vezana odločitev odbora ETS. Poleg tega, kot izhaja iz izmenjav na platformi, dani na voljo Komisiji za nalaganje podatkov, tožeča stranka ni le aktivno sodelovala v preiskavi, kontradiktornem postopku z odborom ETS in posredno s Komisijo, ampak je imela tudi možnost odgovoriti na kritične točke, ki jih je ugotovila Komisija, in je bila dobro seznanjena z razlogi, zaradi katerih se je Komisija nazadnje odločila, da je ne vključi med naprave, upravičene do brezplačne dodelitve pravic. Komisija torej po zakonu ohrani pristojnost za zavezujočo končno presojo za države članice. V obravnavani zadevi je Komisija predlagala razveljavitev brezplačne dodelitve pravic napravi tožeče stranke, odbor ETS pa je moral temu predlogu ugoditi z aktom vezane pristojnosti. Iz tega naj bi izhajalo, da italijansko upravno sodišče ni pristojno v zadevi, ampak je pristojno Sodišče Evropske unije; pravno sredstvo zoper akte odbora ETS, brez samostojnega očitka zoper presoje Komisije (za katerega naj bi bilo pristojno Sodišče), bi se torej moralo šteti za nedopustno.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 9 Glede na pomen zadevnih interesov in zapletenost zadevnih vrednot, predložitveno sodišče meni, da je treba na Sodišče Evropske unije nasloviti zgoraj navedena vprašanja za predhodno odločanje, ki se nanašajo na razlago prava Unije.