

Predmet C-94/22**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:

Gruppo Mauro Saviola Srl

Tuženici:

Ministero della Transizione Ecologica (prije 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 protocollo di Kyoto

Druga stranka u postupku:

Rappresentanza della Commissione europea in Italia

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 pripiše 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 energiju koja je u potpunosti namijenjena za vlastitu potrošnju ako se energija povremeno prenosi u javnu mrežu samo kad se isključe postrojenja namijenjena za primanje energije kako bi se osiguralo funkcioniranje postrojenja?

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 ne potiče vlastita potrošnja električne energije priznavanjem besplatnih emisijskih jedinica CO₂ za postrojenja koja upotrebljavaju te emisijske jedinice?

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.

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.

Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Tužitelj je društvo koje posluje u sektoru ekološki održive proizvodnje i proizvodi ploče od iverice od stopostotno recikliranog drva u raznim tvornicama, među kojima je tvornica koja se nalazi u mjestu Sustinente. Proizvodnja tih ploča zahtijeva toplinsku energiju što je razlog zbog kojeg su postavljena tri kotla ukupne snage od 17,4 megavata i sušionica snage od 41,3 megavata. Otpadni materijali nastali u postupku proizvodnje upotrebljavaju se kao gorivo za vlastitu proizvodnju električne energije na toj lokaciji.
- 2 Budući da obavlja djelatnost izgaranja upotrebom goriva toplinske snage iznad 20 megavata, postrojenje u mjestu Sustinente obuhvaćeno je područjem primjene sustava ETS te se nalazi među postrojenjima za koje Direktiva ETS predviđa besplatnu dodjelu jednog dijela emisijskih jedinica koje su se tom postrojenju uvijek dodjeljivale sve do odluke koja je predmet ove tužbe.
- 3 Tužitelj je 19. lipnja 2019. Odboru za ETS uputio zahtjev za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica u pogledu triju njegovih tvornica, među kojima je bilo postrojenje u mjestu Sustinente. Međutim, Sud je 20. lipnja 2019. donio presudu u predmetu C-682/17 (u daljnjem tekstu: presuda Exxon) koja je Odbor za ETS potaknula – što je prema tužiteljevu mišljenju pogrešno – da preispita kriterije za dodjelu besplatnih emisijskih jedinica i da ponovno pokrene istragu u dogovoru s Komisijom na temelju činjenice da je postrojenje u mjestu Sustinente, s obzirom na tu presudu, obuhvaćeno definicijom pojma „generator električne energije” u smislu Direktive ETS. Odbor za ETS obavijestio je tužitelja 12. studenoga 2020. o ishodu istrage provedene u dogovoru s Komisijom, pri čemu je istaknuo da se postrojenje u mjestu Sustinente smatra „proizvođačem električne energije” i stoga nije prihvatljivo za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica.
- 4 Unatoč primjedbama koje je istaknuo tužitelj, Odbor za ETS ažurirao je 12. travnja 2021. nacionalnu tablicu iz članka 11. Direktive ETS i postrojenju u mjestu Sustinente nije pripisao nijednu emisijsku jedinicu.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 5 Što se tiče merituma, **tužitelj**, kojem nije dodijeljena nijedna besplatna emisijska jedinica, smatra kao prvo da je riječ o pogrešnom tumačenju presude Exxon s obzirom na koju se postrojenje o kojem je riječ smatralo „generatorom električne energije”, kako se definira člankom 3. točkom (u) Direktive ETS te člankom 3. točkom (bb) Zakonodavne uredbe br. 47/2020 u skladu s kojim se takvim generatorom smatra postrojenje koje na dan ili nakon 1. siječnja 2005. proizvodi električnu energiju za prodaju trećim stranama i u kojemu se osim izgaranja goriva ne odvija nijedna druga djelatnost navedena u Prilogu I. Tužitelj smatra da

je Odbor za ETS neopravdano izjednačio postrojenje na koje se odnosila presuda Exxon (u daljnjem tekstu: postrojenje Exxon) s postrojenjem u mjestu Sustinente, pri čemu nije istaknuo da se u postrojenju Exxon, za razliku od postrojenja u mjestu Sustinente, istodobno obavljaju djelatnost proizvodnje određenog proizvoda koja nije obuhvaćena Prilogom I. Direktivi ETS i kontinuirano ubrizgavanje proizvedene električne energije u javnu mrežu. S druge strane, tužitelj je zatražio besplatne emisijske jedinice CO₂ isključivo u pogledu emisija nastalih proizvodnom djelatnošću postrojenja u mjestu Sustinente, a ne u pogledu emisija nastalih kako bi se oporabom otpadnog drva napajalo postrojenje za proizvodnju električne energije. U postrojenju u mjestu Sustinente u određenim godinama potrošeno je manje energije nego što se te energije proizvelo, a dokaz tomu je činjenica da tužitelj mora pribjegavati kupnji dodatnih količina električne energije (koje su veće i od proizvedenih i od prodanih količina) kako bi dovršio svoj proizvodni ciklus. Osim toga, tužitelj ističe da se postrojenje o kojem je riječ ne može izjednačiti s postrojenjem Exxon, s obzirom na to da ni mali dio električne energije ne ubrizgava kontinuirano u javnu električnu mrežu jer je prodaja samo povremena. Tužitelj potom ističe da bi prihvaćanjem tumačenja koje je pružio Odbor za ETS nastao paradoks u kojem se tužitelj isključuje iz prava koja se dodjeljuju sustavom ETS samo zato što je odlučio oporabiti svoj otpad time što ga je namijenio za proizvodnju električne energije za vlastitu potrošnju. Suprotno tomu, druga postrojenja koja ne upotrebljavaju nijedan mehanizam ekološke održivosti u području energetike mogu ostvariti prava zato što ne proizvode električnu energiju. Naposljetku, tužitelj ističe da bi takva primjena Direktive ETS bila u očitoj suprotnosti s određenim općim načelima prava na kojima se temelji jedinstveno tržište jer bi dovela do očitog narušavanja tržišnog natjecanja među subjektima na istom tržištu ovisno o tome kupuju li oni energiju iz mreže (subjekti koji ostvaruju pravo) ili proizvode energiju za vlastitu potrošnju (subjekti koji su pak isključeni) a da takvo razlikovanje nije opravdano razlozima zaštite okoliša, s obzirom na to da je štetna emisija za okoliš potpuno jednaka, neovisno o tome je li riječ o kupnji ili vlastitoj proizvodnji energije.

- 6 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.

- 7 **Ministarstvo za ekološku tranziciju (prije Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare)** (Ministarstvo okoliša i zaštite kopna i mora, Italija) zahtijeva da se tužba odbije kao neosnovana.
- 8 Kao prvo, to je ministarstvo navelo da kako bi se shvatio meritum Komisijine odluke, valja krenuti od presude Suda od 20. lipnja 2019. u predmetu C-682/17 u kojoj je pruženo tumačenje pojma „generator električne energije” ili „electricity generator” iz članka 3. točke (u) Direktive 2003/87/EZ. U toj se presudi 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 navedenom direktivom. Stoga postrojenje koje se kvalificira kao „generator električne energije” i na koje se ne primjenjuje nijedna od iznimki na koje se upućuje u propisu o kojem je riječ nema pravo na besplatnu dodjelu, čak i ako samo mali dio električne energije prodaje trećim stranama. Ministarstvo je zatim ponovilo da je Sud, upućivanjem na postrojenje Exxon, pojasnio da je točno da je samo mali dio te proizvodnje električne energije prodan trećim stranama s obzirom na to da se njezino ubrizgavanje u javnu električnu mrežu opravdava tehničkim razlozima kako bi se zajamčila kontinuirana opskrba predmetnog postrojenja električnom energijom u slučaju kvara Clausovih uređaja. Međutim, iz teksta članka 3. točke (u) Direktive 2003/87/EZ ne proizlazi da bi, kako bi se postrojenje smatralo „generatorom električne energije”, električna energija koju proizvodi morala u potpunosti, ili čak prvenstveno, biti namijenjena opskrbljivanju trećih strana. Slijedom toga, neovisno o činjenici da je u pogledu električne energije koja se ubrizgava u mrežu riječ o preostaloj energiji u odnosu na energiju namijenjenu vlastitoj proizvodnji, tužitelj je tijekom godina stvarno prodao dio proizvedene električne energije zbog čega je postrojenje u svakom slučaju obuhvaćeno pojmom „generator električne energije”.
- 9 Kao drugo, što se tiče aspekata u pogledu nadležnosti, Ministarstvo za ekološku tranziciju smatra da su isključenje postrojenja iz nacionalne tablice raspodjele iz članka 11. Direktive 2003/87/EZ i posljedično nepriznavanje besplatnih emisijskih jedinica radnje koje su u potpunosti vezane Komisijinim ocjenama. Naime, Komisija na temelju zakona zadržava konačnu i obvezujuću diskrecijsku ovlast u odnosu na države članice i posljedice koje proizlaze iz izostanka dodjele emisijskih jedinica ne podliježu diskrecijskoj ocjeni Odbora za ETS. Iz toga proizlazi da pobijanje akata Odbora za ETS bez postojanja samostalnog prigovora

u pogledu Komisijinih ocjena treba smatrati u svakom slučaju nedopuštenim, a ispitivanje tih ocjena ne potpada pod nadležnost nacionalnog suda, nego bi ga trebalo prenijeti na Sud.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 10 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.

RADNI DOKUMENT