

Дело C-94/22**Резюме на преюдициалното запитване, отправено на основание член 98,
параграф 1 от Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

9 февруари 2022 г.

Запитваща юрисдикция:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лацио, Италия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

25 януари 2022 г.

Жалбоподател:

Gruppo Mauro Saviola Srl

Ответници:

Ministero della Transizione Ecologica (già Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare) (Министерство на екологичния преход (по-рано Министерство на околната среда и защита на земята и морето))

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto (Национален комитет за управление на Директива 2003/87/ЕО и за подпомагане на управлението на дейностите по проектите съгласно Протокола от Киото)

Друга страна:

Rappresentanza della Commissione europea in Italia (Представителство на Европейската комисия в Италия)

Предмет на главното производство

Жалба за отмяна на решението на Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del

protocollo di Kyoto (Национален комитет за управление на Директива 2003/87/ЕО и за подпомагане на управлението на дейностите по проектите съгласно Протокола от Киото) (наричан по-нататък „Комитетът по СТЕ“) от 12 април 2021 г. да не разпредели на стопанисвана от жалбоподателя инсталация никакви безплатни квоти за емисии на CO₂ за периода 2021-2025 г.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Член 267 ДФЕС

Преюдициални въпроси

- 1) С оглед на процедурата за приемането му, и по-специално на предвидения в Делегиран регламент (ЕС) 2019/331 механизъм за диалог с Европейската комисия за включване на инсталации в списъка за разпределяне на квоти за емисии CO₂, може ли решението, прието от Националния комитет за управление на Директива 2003/87/ЕО и за подпомагане на управлението на дейностите по проектите съгласно Протокола от Киото, да се обжалва самостоятелно пред Общия съд на Европейския съюз на основание член 263, параграф 4 ДФЕС, когато обжалваният акт поражда задължителни правни последици и засяга пряко икономическия оператор — жалбоподател?
- 2) В противен случай, може ли частноправен икономически оператор, който е увреден пряко поради изключването му от разпределянето на квоти за CO₂ след разследването, извършено съвместно от Европейската комисия и Националния комитет за управление на Директива 2003/87/ЕО и за подпомагане на управлението на дейностите по проектите съгласно Протокола от Киото, да обжалва решението на Европейската комисия да откаже да включи инсталацията в списъка съгласно член 14, параграф 4 от Делегиран регламент (ЕС) 2019/331 пред Общия съд на Европейския съюз на основание член 263, параграф 4 ДФЕС?
- 3) Обхваща ли понятието „генератор на електроенергия“ по смисъла на член 3, буква ф) от Директива 2003/87/ЕО — както е тълкувано в решение на Съда (пети състав) от 20 юни 2019 г., C-682/17, ExxonMobil Production Deutschland GmbH/Bundesrepublik Deutschland, с предмет преюдициално запитване на основание член 267 ДФЕС, отправено от Verwaltungsgericht Berlin (Административен съд Берлин, Германия), с акт от 28 ноември 2017 г. — и положенията, при които инсталацията произвежда електроенергия, предназначена изцяло за собствени нужди, доколкото тази електроенергия спорадично се подава обратно към обществената мрежа само когато инсталациите, които получават енергията, са спрени, за да се осигури функционирането на инсталацията?

Съвместимо ли е такова тълкуване на понятието „генератор на електроенергия“ с общите принципи на правото на Съюза на спазване на условията на конкуренция между операторите в случай на предоставяне на стимули и на пропорционалност на мярката, доколкото не стимулира потреблението на електроенергия за собствени нужди чрез признаването на безплатни квоти за емисии на CO₂ на инсталациите, които ги използват?

Релевантна правна уредба и съдебна практика на Съюза

ДФЕС; член 263, параграф 4.

Директива 2003/87/ЕО (Директива за СТЕ), изменена с Директива 2009/29/ЕС и наскоро с Директива 2018/410/ЕС

Директивата за СТЕ регламентира схемата за търговия с квоти за емисии на Европейския съюз – СТЕ на ЕС (European Union Emissions Trading Scheme), която е основен инструмент за борба с изменението на климата и за намаляване на емисиите на парникови газове по икономически ефективен начин. Тази схема действа на принципа на ограничаване и на търговия с емисиите: определя се таван на общото количество на определени парникови газове и този таван се намалява с течение на времето, така че общите емисии да намалееят. В рамките на този таван дружествата получават или купуват квоти за емисии, с които могат да търгуват, при необходимост. В края на всяка година дружествата трябва да върнат достатъчно квоти, за да покрият емисиите си, ако не искат да им бъдат наложени големи имуществени санкции. Ако дадено дружество намали емисиите си, то може да запази неизползваните квоти за покриване на бъдещи нужди или да ги продаде на друго дружество. Директивата за СТЕ предвижда, че от 2013 г. генераторите на електроенергия и инсталациите, в които се извършват дейности по улавяне, пренос и съхранение на въглерод, трябва да придобиват на търг квоти за всички свои нужди (възмездно разпределяне). За разлика от тях, инсталациите в производствения сектор имат право на разпределяне на безплатни квоти въз основа на тяхното равнище на дейност и на референтни стойности (benchmark), разработени от Европейската комисия и валидни на европейско равнище.

Делегиран регламент (ЕС) 2019/331 на Комисията от 19 декември 2018 г., който, *inter alia*, определя информацията, която се изисква за инсталациите, попадащи в обхвата на Директивата, както и правилата и процедурите за изпращане на данни до Комисията от държавите членки чрез техните национални компетентни органи. (За Италия Комитетът по СТЕ е органът, който определя годишното количество квоти, които следва да се разпределят безплатно на отговарящите на условията оператори, и изпраща на Комисията списък с тази информация за всяка инсталация, за която е поискано разпределение на безплатни квоти). Комисията анализира

предоставените данни и може да поиска от държавата членка допълнителни документи.

Решение на Съда от 20 юни 2019 г., дело С-682/17

Решение на Съда от 3 декември 2019 г., дело С-414/18

Релевантни национални разпоредби

Законодателен декрет № 216 от 4 април 2006 г. и Законодателен декрет № 30 от 13 март 2013 г., които, *inter alia*, определят Комитетът по СТЕ за компетентен национален орган за прилагането на СТЕ.

Законодателен декрет № 47 от 9 юни 2020 г., в който се посочва, *inter alia*, че Комитетът по СТЕ има и функцията да определя годишното количество безплатно разпределяни квоти съгласно разпоредбите на правото на Съюза.

Кратко описание на фактите и на производството

- 1 Жалбоподателят е дружество, което осъществява дейност в областта на екологично устойчивото производство и произвежда плочи от дървесни частици (ПДЧ) от 100% рециклирана дървесина в няколко завода, сред които и този в Sustinente. За производството на тези плочи е необходима топлинна енергия, поради което са инсталирани три котела с обща мощност 17,4 MW и сушилня с мощност 41,3 MW. Отпадъчните материали от производствения процес се използват като гориво за самостоятелно производство на електроенергия на място.
- 2 Тъй като извършва дейност по изгаряне, използвайки горива с топлинна мощност над 20 MW, инсталацията Sustinente попада в обхвата на СТЕ и е сред инсталациите, за които Директивата за СТЕ предвижда безплатно разпределяне на част от квотите за емисии, от което винаги се е ползвала до приемане на решението, предмет на жалба по настоящото дело.
- 3 На 19 юни 2019 г. жалбоподателят подава до Комитета по СТЕ искане за разпределяне на безплатни квоти за три от своите заводи, включително за инсталацията Sustinente. На 20 юни 2019 г. обаче е постановено решение на Съда по дело С-682/17 („решението Еххон“), в резултат на което Комитетът по СТЕ преразглежда — според жалбоподателя неправилно — критериите за разпределяне на безплатни квоти и възобновява разследването, съгласувано с Комисията, с мотива че в светлината на това решение инсталацията Sustinente попада в определението „генератор на електроенергия“ по смисъла на Директивата за СТЕ. На 12 ноември 2020 г. Комитетът по СТЕ информира жалбоподателя за резултата от извършеното съвместно с Комисията разследване и посочва, че инсталацията Sustinente трябва да се

квалифицира като „генератор на електроенергия“ и следователно няма право на безплатни квоти за емисии.

- 4 Въпреки обратното становище на жалбоподателя, на 12 април 2021 г. Комитетът по СТЕ актуализира националния план по член 11 от Директивата за СТЕ и не разпределя никакви квоти за емисии на инсталацията Sustinente.

Основни доводи на страните в главното производство

- 5 **Жалбоподателят**, който не получава никакви безплатни квоти, изтъква, на първо място и по същество, че решението Еххон е тълкувано неправилно и в светлината на това тълкуване въпросната инсталация е била квалифицирана като „генератор на електроенергия“ по смисъла на член 3, буква ф) от Директивата за СТЕ, както и на член 3, буква бб) от Законодателен декрет № 47/2020, според който се квалифицира като такъв генератор инсталация, която на 1 януари 2005 г. или след това произвежда електроенергия за продажба на трети страни и в нея не се извършва никаква дейност по в приложение I, освен изгарянето на горива. Според жалбоподателя Комитетът по СТЕ неоснователно е приравнил инсталацията, предмет на решение Еххон (наричана по-нататък „инсталацията Еххон“), на инсталацията Sustinente, без да отбележи, че за разлика от инсталацията Sustinente, инсталацията Еххон извършва едновременно дейност по производство на продукт, който не фигурира в приложение I към Директивата за СТЕ, и непрекъснато подаване на произведената електроенергия към обществената електроразпределителна мрежа. От друга страна, жалбоподателят е поискал безплатни квоти за CO₂ само за емисиите, генерирани от производствената дейност на инсталацията Sustinente, но не и за емисиите, генерирани за захранване на генератора на електроенергия чрез оползотворяване на дървесните отпадъци. През някои години в инсталацията Sustinente се е консумирала по-малко енергия от произведената и доказателство за това е че жалбоподателят трябва да закупува допълнителни количества електроенергия (по-големи както от произведените, така и от продадените), за да завърши производствения си цикъл. Освен това жалбоподателят твърди, че въпросната инсталация не може да бъде приравнена на инсталацията Еххон, тъй като тя не подава непрекъснато, дори малки количества, електроенергия към обществената електроразпределителна мрежа, а продажбата е само случайна. Освен това жалбоподателят изтъква, че придържането към даденото от Комитета по СТЕ тълкуване, би довело до парадокса да бъде изключен от облагите на СТЕ, само защото е решил да оползотворява отпадъците си и да ги използва за производство на електроенергия за задоволяване на собствени нужди. За сметка на това, други инсталации, които не използват екологично устойчив механизъм на енергийно равнище, могат да се ползват от СТЕ, тъй като не произвеждат електроенергия. Накрая жалбоподателят твърди, че такова прилагане на Директивата за СТЕ явно противоречи на някои от общите

принципи на правото, на които се основава единният пазар, тъй като води до явно нарушаване на конкуренцията между операторите на един и същ пазар според това дали купуват енергия от мрежата (с право на облаги) или я произвеждат за собствено потребление (без право на облаги), без това разграничение да е оправдано от съображения за защита на околната среда, тъй като вредните за околната среда емисии са абсолютно еднакви, независимо дали енергията е закупена или произведена за собствени нужди.

- 6 На второ място, що се отнася до евентуалната недопустимост на жалбата поради липса на компетентност, повдигната служебно от запитващата юрисдикция, жалбоподателят твърди, че Комитетът по СТЕ, който е междуведомствен орган, определя включването на дадена инсталация в списъка и взема окончателното решение за разпределение на безплатни квоти на всяка от включените в този списък инсталации. Комитетът по СТЕ действа като орган на Министерство на екологичния преход и тъй като става дума за национален орган, а не за орган на Европейския съюз, всички приети от него актове имат качеството на административен акт и следователно държавата членка — в случай административният съд — трябва да провери тяхната законосъобразност. Изрично се изключва възможността контролът за законосъобразността на актовете на органите на държавите членки да се осъществява от Съда на ЕС, освен когато актът само формално е приет от национален орган, но в действителност произтича по същество от решение на равнище Съюза, в който случай, както се посочва в решение на Съда от 3 декември 2019 г. по дело C-414/18, частноправният субект, който счита, че е увреден от този акт, може да го обжалва пред Общия съд на Европейския съюз, подобно на акт, приет пряко от органите на Съюза.
- 7 Министерство на екологичния преход (по-рано Министерство на околната среда и защита на земята и морето) иска жалбата да бъде отхвърлена като неоснователна.
- 8 На първо място, министерството твърди, че за да се разбере същността на решението на Комисията, трябва да се взе предвид решение на Съда от 20 юни 2019 г., дело C-682/17, в което се тълкува понятието „генератор на електроенергия“ или „electricity generator“ по член 3, буква ф) от Директива 2003/87/ЕО. В решението се посочва, че инсталации с обща номинална топлинна мощност, превишаваща 20 MW, посочена в приложение I към Директива 2003/87, произвежда електроенергия, предназначена главно за задоволяване на собствените ѝ нужди, трябва да се счита за „генератор на електроенергия“ по смисъла на член 3, буква ф) от Директивата („electricity generator“) след като тази инсталация, от една страна, извършва едновременно дейност, която не е включена в приложното поле на СТЕ, и от друга страна, подава непрекъснато срещу заплащане част, макар и малка, от произведената електроенергия към обществената електроразпределителна мрежа (към която инсталацията трябва да бъде свързана постоянно по технически причини). Последицата от квалифицирането на дадена инсталация като „генератор на електроенергия“ е загубата на правото на

разпределение на безплатни квоти за всяка евентуална подинсталация, с изключение на някои случаи, изрично предвидени в самата директива. Ето защо инсталацията, квалифицирана като „генератор на електроенергия“, за която не се прилага нито едно от изключенията, посочени във въпросната правна уредба, няма право на безплатно разпределение, ако продава електроенергия, дори и в малки количества, на трети лица. Освен това Министерството припомня, че във връзка с инсталацията Еххон Съдът е уточнил, че само малка част от тази произведена електроенергия се продава на трети лица, след като подаването ѝ към обществената мрежа е оправдано поради технически причини, за да се осигури непрекъснатото захранване с електроенергия на въпросната инсталация при евентуална повреда на съоръженията Клаус. Все пак от текста на член 3, буква ф) от Директива 2003/87/ЕО не следва, че за да се счита дадена инсталация за „генератор на електроенергия“, произведената от нея електроенергия би трябвало да се използва единствено, дори главно, за снабдяването на трети лица. Ето защо, независимо от факта, че подаваната към мрежата електроенергия е остатъчна спрямо тази, предназначена за собствено производство, жалбоподателят действително е продавал през годините част от произведената електроенергия, поради което инсталацията при всички положения попада в понятието „генератор на електроенергия“.

- 9 На второ място, що се отнася до компетентността, Министерството счита, че изключването на инсталацията на жалбоподателя от националния план за разпределение на квоти по член 11 от Директива 2003/87/ЕО и последващото непризнаване на безплатни квоти са действия, които зависят изцяло от преценката на Комисията. Всъщност по закон Комисията запазва правомощието за окончателна оценка, която е задължителна за държавите членки, а последиците от неразпределянето на квоти не подлежат на преценка от страна на Комитета по СТЕ. От това следва, че тъй като не е възможно извършването на самостоятелен контрол на преценките на Комисията, при всички положения жалбата срещу актовете на Комитета по СТЕ трябва да се приеме за недопустима; контролът върху тези преценки не бил от компетентността на националния съд, а трябвало да се възложи на Съда.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 10 Предвид значението на засегнатите интереси и сложността на разглежданите ценности запитващата юрисдикция счита за необходимо да отправи до Съда посочените по-горе преюдициални въпроси относно тълкуването на правото на Съюза.