

Zadeva C-94/22

**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:

Gruppo Mauro Saviola Srl

Toženi stranki:

Ministero della Transizione Ecologica (già 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:

Predstavništvo Evropske komisije v Italiji

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 od leta 2021 do 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 Sodišču 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 energijo, ki je v celoti namenjena lastni porabi, če jo v javno omrežje oddaja občasno, in sicer samo takrat, ko so naprave, ki naj bi jo prejele, ustavljene, da se zagotovi delovanje naprave?

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 ne spodbuja lastne porabe električne energije s priznanjem brezplačne dodelitve pravic do emisij CO₂ za naprave, ki jo uporabljajo?

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.

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.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Tožeča stranka je podjetje, ki posluje na področju okoljsko vzdržne proizvodnje ivernih plošč iz 100-odstotno recikliranega lesa v več obratih, med drugim v

obratu v kraju Sustinente. Za proizvodnjo teh plošč je potrebna toplotna energija, zato ima tri kotle skupne moči 17,4 MW in sušilnico moči 41,3 MW. Odpadni materiali iz proizvodnega procesa se uporabljajo kot gorivo za lastno proizvodnjo električne energije v obratu.

- 2 Ker naprava v kraju Sustinente izvaja dejavnost izgorevanja goriv s toplotno močjo nad 20 MW, spada na področje uporabe ETS in med naprave, za katere direktiva o ETS določa brezplačno dodelitev dela pravic do emisij, do katerih je bila upravičena vse do sklepa, ki je predmet obravnavane zadeve.
- 3 Tožeča stranka je 19. junija 2019 odboru ETS poslala zahtevek za brezplačno dodelitev pravic za tri svoje obrate, med drugim za napravo v kraju Sustinente. Vendar pa je bila 20. junija 2019 izrečena sodba Sodišča v zadevi C-682/17 (sodba Exxon), na podlagi katere je odbor ETS ponovno pregledal – po mnenju tožeče stranke napačno – merila za brezplačno dodelitev pravic in v sodelovanju s Komisijo ponovno začel postopek preiskave zaradi dejstva, da bi morala naprava v kraju Sustinente na podlagi te sodbe spadati v opredelitev „proizvajalca električne energije“ v skladu z direktivo o ETS. Odbor ETS je 12. novembra 2020 obvestil tožečo stranko o rezultatu preiskave, izvedene v sodelovanju s Komisijo, po kateri je naprava v kraju Sustinente opredeljena kot „proizvajalec električne energije“ in torej ni upravičena do brezplačne dodelitve pravic do emisij.
- 4 Kljub nasprotnim stališčem, ki jih je predložila tožeča stranka, je odbor ETS 12. aprila 2021 posodobil nacionalni seznam iz člena 11 direktive o ETS in napravi iz kraja Sustinente ni brezplačno dodelil nobenih pravic do emisij.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 5 **Tožeča stranka**, ki ni brezplačno prejela nobenih pravic, vsebinsko trdi, prvič, da sodba Exxon vsebuje napačno razlago, po kateri se je štelo, da je obravnavana naprava „proizvajalec električne energije“, kot je opredeljen v členu 3(u) direktive o ETS in v členu 3(bb) zakonske uredbe št. 47/2020, in sicer kot naprava, ki 1. januarja 2005 ali po tem datumu proizvaja električno energijo za prodajo tretjim osebam in v kateri se ne izvaja nobena od dejavnosti, naštetih v Prilogi I, razen izgorevanje goriva. Tožeča stranka meni, da je odbor ETS neupravičeno izenačil napravo iz sodbe Exxon (v nadaljevanju: naprava Exxon) z napravo iz kraja Sustinente, pri tem pa ni ugotovil, da se v napravi Exxon, za razliko od naprave v kraju Sustinente, izvajajo hkrati dejavnosti proizvodnje izdelka, ki ne spada v Prilogo I k direktivi o ETS, in neprekinjeno oddajanje proizvedene električne energije v javno omrežje. Tožeča stranka je nasprotno zahtevala brezplačno dodelitev pravic do emisij CO₂ izključno za emisije, ki izhajajo iz proizvodne dejavnosti naprave v kraju Sustinente in ne za emisije, ustvarjane za napajanje proizvajalca električne energije s predelavo lesnih odpadkov. V napravi v kraju Sustinente je bilo v nekaj letih porabljenega manj energije od proizvedene, kar je dokazano z dejstvom, da mora tožeča stranka kupovati dodatne količine električne energije (ki presegajo proizvedene in prodane količine) za zaključek svojega

proizvodnega cikla. Tožeča stranka tudi ugotavlja, da obravnavane naprave ni mogoče enačiti z napravo Exxon, ker neprekinjeno ne oddaja niti minimalnih količin električne energije v javno omrežje, ampak je prodaja samo občasna. Tožeča stranka tudi navaja, da bi se z upoštevanjem razlage, ki jo je podal odbor ETS, ustvaril paradoks, po katerem bi bila zgolj zaradi dejstva, da se je odločila za predelavo svojih odpadkov, ki so namenjeni proizvodnji električne energije za lastno porabo, izključena iz ugodnosti sistema ETS. Nasprotno pa so lahko druge naprave, ki ne uporabljajo nobenega mehanizma za okoljsko vzdržnost na energetski ravni, upravičene do ugodnosti, ker ne proizvajajo električne energije. Tožeča stranka tudi očita, da bi bila taka uporaba direktive o ETS v očitnem nasprotju z nekaterimi od splošnih načel prava, na katerih temelji enotni trg, ker bi povzročila očitno izkrivljanje konkurence med gospodarskimi subjekti na istem trgu, glede na to, ali kupujejo energijo iz omrežja (in so upravičeni do ugodnosti) ali jo proizvajajo za lastno porabo (in so izključeni), ne da bi bilo to razlikovanje upravičeno iz razlogov varstva okolja, glede na to, da so okolju škodljive emisije enake, ne glede na to, ali se energija kupi ali proizvede.

- 6 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.
- 7 **Ministero della Transizione Ecologica (prej Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare)** (Ministrstvo za ekološki prehod, prej Ministrstvo za okolje in varstvo ozemlja in morja, Italija) predlaga zavrnitev tožbe kot neutemeljene.
- 8 Prvič, ministrstvo trdi, da je treba, da bi razumeli vsebino sklepa Komisije, izhajati iz sodbe Sodišča z dne 20. junija 2019 v zadevi C-682/17, v kateri je podana razlaga pojma „proizvajalec električne energije“ ali „electricity generator“ iz člena 3(u) Direktive 2003/87/ES. V sodbi 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 obravnavani direktivi. Zato naprava, ki se lahko opredeli kot „electricity generator“, ki ne izpolnjuje pogojev za katero koli od izjem, navedenih v obravnavanih predpisih, nima pravice do brezplačne dodelitve pravic, če prodaja električno energijo tretjim osebam, čeprav gre samo za majhen del. Ministrstvo je tudi poudarilo, da je Sodišče s sklicevanjem na napravo Exxon pojasnilo, da je sicer res, da se le majhen del te proizvodnje električne energije proda tretjim osebam, saj se električna energija v javno omrežje električne energije oddaja iz tehničnih razlogov, da se zagotovi neprekinjena oskrba zadevne naprave z električno energijo v primeru odpovedi Clausovih naprav. Vendar iz besedila člena 3(u) Direktive 2003/87/ES ne izhaja, da bi bilo treba za to, da se neko napravo šteje za „proizvajalca električne energije“, z njo proizvedeno električno energijo uporabljati izključno oziroma pretežno za oskrbo tretjih oseb. Zato ne glede na dejstvo, da se v omrežje oddaja samo tisti del električne energije, ki ostane po lastni uporabi, je tožeča stranka več let dejansko prodajala del proizvedene električne energije, zato je naprava zajeta v pojem „electricity generator“.

- 9 Drugič, ministrstvo glede sodne pristojnosti meni, da sta izključitev naprave tožeče stranke iz nacionalnega seznama za dodelitev iz člena 11 Direktive 2003/87/ES, in posledično nepriznanje brezplačne dodelitve deležev, ukrepa, ki sta v celoti odvisna od presoje Komisije. Komisija namreč po zakonu ohrani pristojnost za zavezujočo končno presojo za države članice, posledice, ki izhajajo iz nedodelitve pravic, pa niso predmet diskrecijske presoje odbora ETS. Iz tega sledi, da je treba pravno sredstvo zoper ukrepe odbora ETS brez samostojnega očitka zoper presoje Komisije, šteti za nedopustno; nadzor teh presoj naj ne bi bil v pristojnosti nacionalnega sodišča, ampak bi ga morale opraviti Sodišče Evropske unije.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 10 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.