

Věc C-91/22

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora**

Datum doručení:

9. února 2022

Předkládající soud:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Itálie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

25. ledna 2022

Žalobkyně:

Fenice – Qualità per l'ambiente SpA

Žalovaní:

Ministero della Transizione Ecologica

Ministero dello Sviluppo Economico

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE a pro
il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di
Kyoto

Další účastníci řízení:

Hera SpA, Fca Italy SpA

.....

Předmět původního řízení

Návrh na zrušení rozhodnutí Národního výboru pro směrnici 2003/87/ES a pro podporu projektových činností podle Kjótského protokolu (dále jen „Výbor ETS“) ze dne 12. dubna 2021 nepřidělit zařízení provozovanému žalobkyní žádné bezplatné povolenky na emise CO₂ na období 2021-2025.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Článek 267 SFEU

Předběžné otázky

1) Může být rozhodnutí přijaté Národním výborem pro směrnici 2003/87/ES a pro podporu projektových činností podle Kjótského protokolu s ohledem na postup přijímání, a zejména na mechanismus dialogu s Evropskou komisí stanovený v nařízení v přenesené pravomoci (EU) 2019/331 týkající se zařazení zařízení na seznam pro přidělování povolenek na emise CO₂, předmětem samostatné žaloby k Tribunálu Evropské unie podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, pokud má napadený akt závazné právní účinky a bezprostředně se dotýká hospodářského subjektu, který žalobu podává?

2) Pokud ne, může soukromý hospodářský subjekt, který je přímo dotčen vyloučením z přidělování povolenek na emise CO₂ na základě šetření vedeného společně Evropskou komisí a Národním výborem pro směrnici 2003/87/ES a pro podporu projektových činností podle Kjótského protokolu, napadnout rozhodnutí přijaté Evropskou komisí o odmítnutí zařadit zařízení na seznam podle čl. 14 odst. 4 nařízení v přenesené pravomoci (EU) 2019/331 u Tribunálu Evropské unie podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU?

3) Zahrnuje pojem „výrobce elektřiny“ ve smyslu čl. 3 písm. u) směrnice 2003/87/ES, jak vyplývá z rozsudku Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 20. června 2019, ExxonMobil Production Deutschland GmbH v. Bundesrepublik Deutschland ve věci C-682/17, jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU podaná Soudnímu dvoru rozhodnutím Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně, Německo) ze dne 28. listopadu 2017, rovněž situace, kdy zařízení vyrábí nepatrné množství elektřiny kombinovanou výrobou tepla a elektřiny, jež není vysoce účinná, a vyznačuje se více jinými zdroji tepelné energie, než je kogenerace, které mají vlastnosti pro přiznání bezplatných emisních povolenek?

4) Je takový výklad definice pojmu „výrobce elektřiny“ slučitelný s obecnými zásadami unijního práva spočívajícími v dodržení podmínek hospodářské soutěže mezi provozovateli v případě poskytování pobídek a v přiměřenosti opatření v rozsahu, v němž zcela vylučuje zařízení s více zdroji energie, aniž odděluje emisní hodnoty vztahující se k jiným zdrojům tepla, než je kogenerace, které mají plný nárok na poskytnutí stanovených výhod?

Uplatňované unijní právní předpisy a unijní judikaturaČlánek 263 čtvrtý pododstavec SFEU

Směrnice 2003/87/ES (směrnice o ETS), ve znění směrnice 2009/29/EU a nejnověji směrnice 2018/410/EU

Směrnice o ETS upravuje systém Evropské unie pro obchodování s emisemi (European Union Emissions Trading Scheme – EU ETS), který je základním nástrojem boje proti změně klimatu a ekonomicky efektivního snižování emisí skleníkových plynů. Tento systém vychází ze zásady omezení a obchodování s emisemi: Je stanoven strop pro celkové množství určitých skleníkových plynů a tento strop je v průběhu času snižován tak, aby se celkové emise snižovaly. V rámci tohoto limitu podniky dostávají nebo nakupují povolenky na emise, se kterými mohou v případě potřeby obchodovat. Na konci každého roku musí podniky odevzdat tolik povolenek, aby pokryly své emise, pokud nechtějí čelit vysokým pokutám. Pokud podnik sníží své emise, může si nevyužité povolenky ponechat k pokrytí budoucích potřeb nebo je prodat jinému podniku. Směrnice o ETS stanoví, že od roku 2013 si výrobci elektřiny a zařízení provádějící činnosti zachycování, přepravy a ukládání uhlíku musí obstarávat povolenky v dražbě pro celou svou potřebu (přidělování za úplatu). Naproti tomu zařízení ve zpracovatelském průmyslu mají nárok na bezplatné přidělování povolenek na základě úrovně své činnosti a referenčních hodnot (benchmark) vypracovaných Evropskou komisí a platných na evropské úrovni.

Směrnice 2012/27/EU, která mimo jiné definuje zařízení pro vysoce účinnou kombinovanou výrobu tepla a elektřiny (High Efficiency CHP).

Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/331 ze dne 19. prosince 2018, které mimo jiné stanoví informace požadované v souvislosti se zařízeními spadajícími do působnosti směrnice, jakož i způsoby a postupy, jakými členské státy zasílají údaje Komisi prostřednictvím svých příslušných vnitrostátních orgánů. (V Itálii je to Výbor ETS, který určuje roční množství povolenek, jež mají být bezplatně přiděleny způsobilým provozovatelům, a zasílá Komisi seznam obsahující tyto informace pro každé zařízení, pro které je požadováno bezplatné přidělení povolenek). Komise přezkoumá předložené údaje a může si od členského státu vyžádat další dokumentaci.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. června 2019, věc C-682/17.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. prosince 2019, věc C-414/18.

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Legislativní nařízení č. 216 ze dne 4. dubna 2006 a legislativní nařízení č. 30 ze dne 13. března 2013, která mimo jiné určují Výbor ETS jako vnitrostátní orgán příslušný pro provádění systému ETS.

Legislativní nařízení č. 47 ze dne 9. června 2020, v němž se mimo jiné uvádí, že Výbor ETS má rovněž za úkol určit roční množství povolenek, které mají být přiděleny bezplatně v souladu s pravidly unijního práva.

Zákon č. 241 ze dne 7. srpna 1990; články 3 a 10a.

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Společnost FENICE – Qualità per l'ambiente SpA, subjekt působící v odvětví ekologických činností a alternativních energií, provozuje tři zařízení o celkovém jmenovitém tepelném příkonu vyšším než 20 MW, která slouží průmyslovým zařízením třetích osob, jež spadají do působnosti systému ETS. Jedno z těchto zařízení je předmětem této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, zatímco další dvě jsou předmětem žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce C-92/22 a C-93/22.
- 2 V červnu 2019 předložila žalobkyně Výboru ETS dokumentaci týkající se žádosti o přidělení bezplatných povolenek na emise pro období 2021-2025. Komise následně požádala žalobkyni o upřesnění, zda je dotčené zařízení, které bylo kvalifikováno jako výrobce elektřiny, vysoce účinnou kombinovanou výrobou elektřiny a tepla (High Efficiency CHP) podle směrnice 2012/27. Žalobkyně upřesnila, že v zařízení existuje více zdrojů tepla jiných než kogenerace, které by jako takové měly mít prospěch z přidělování příslušných povolenek, jelikož složka výroby elektřiny je zcela okrajová a v každém případě oddělitelná od ostatních zdrojů spalování. Po šetřeních provedených po dohodě s Komisí Výbor ETS informoval žalobkyni, že dotčené zařízení nemá nárok na bezplatné povolenky na emise, a tudíž jí žádnou z těchto povolenek nepřidělil.
- 3 Žalobkyně namítala, že jí neoprávněně nebyly přiděleny žádné bezplatné emisní povolenky, a podala žalobu, která se opírala o různé důvody vycházející mimo jiné z porušení zákona 241/1990 (články 3 a 10a) a legislativního nařízení č. 47/2020, pokud jde o vnitrostátní právo, a směrnic 2003/87 a 2018/410, pokud jde o unijní právo.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 4 Žalobkyně, které nebyla přidělena žádná bezplatná povolenka, se zprv ve věci samé domnívá, že tato okolnost vyplývá z nesprávného posouzení skutkové situace, v níž se nachází zařízení, které provozuje. Článek 10a odst. 3 směrnice 2003/87 byl totiž na zařízení žalobkyně aplikován na základě nesprávného výkladu rozsudku Soudního dvora ze dne 20. června 2019 ve věci C-682/17, v němž byl pojem „výrobce elektřiny“ vyložen tak, že se jím rozumí průběžné poskytování části, byť malé, vyrobené elektřiny do veřejné elektrické rozvodné sítě, za úplatu. Zařízení, o které se jedná v projednávané věci, nelze považovat za výrobce elektřiny v tomto smyslu, neboť se jedná o zařízení, v němž je kombinováno několik zdrojů, a tento typ zařízení nebyl zohledněn. Žalobkyně rovněž upřesnila, že dotčené zařízení využívalo bezplatného přidělování povolenek v období 2013-2020. Komise a Výbor ETS proto měly rozlišovat mezi tepelnou energií vyrobenou v tepelné elektrárně (která mohla získat bezplatné povolenky) a tepelnou energií vyrobenou v zařízení na kombinovanou výrobu

elektřiny a tepla, které není vysoce účinné. Toto rozdělení bylo snadno ověřitelné a zjištěné z různých dokumentů, které měly k dispozici.

- 5 Zadruhé, pokud jde o případnou nepřipustnost žaloby z důvodu nepříslušnosti, kterou předkládající soud uplatnil bez návrhu, žalobkyně uvádí, že o zařazení zařízení na seznam a o konečném přidělení bezplatných povolenek každému zařízení uvedenému na tomto seznamu rozhoduje Výbor ETS, který je meziresortním orgánem. Výbor ETS působí jako orgán Ministero della Transizione Ecologica (ministerstvo pro ekologickou transformaci), a jelikož se jedná o vnitrostátní orgán, a nikoliv o unijní orgán, mají všechny akty, které přijímá, stejný účinek jako správní akt, a je tedy na členském státě – a v tomto případě na správním soudu – aby kontroloval jejich zákonnost. Soudní dvůr výslovně vylučuje přezkum zákonnosti aktů orgánů členských států, s výjimkou případů, kdy je opatření pouze formálně přijato vnitrostátním orgánem, ale ve skutečnosti v podstatě vyplývá z rozhodnutí na úrovni Unie, v kterémžto případě, jak je uvedeno v rozsudku Soudního dvora ze dne 3. prosince 2019 ve věci C-414/18, jednotlivce, který se domnívá, že byl tímto opatřením dotčen, může toto opatření napadnout u Tribunálu Evropské unie stejně jako opatření přijaté přímo unijními orgány.
- 6 Ministero della Transizione Ecologica (ministerstvo pro ekologickou transformaci) navrhuje zamítnutí žaloby jako neopodstatněné.
- 7 Zprvu, pokud jde o podstatu věci, nejsou splněny podmínky pro přidělení bezplatných povolenek, neboť dotčené zařízení nespadá do výjimečných případů, kdy je možné takové povolenky přidělit zařízením na výrobu elektřiny. Pro pochopení podstaty rozhodnutí Komise je třeba vycházet z rozsudku Soudního dvora ze dne 20. června 2019 ve věci C-682/17, v němž se uvádí, že zařízení, které vyrábí v rámci své činnosti spalování paliv v zařízeních, jejichž celkový jmenovitý tepelný příkon je vyšší než 20 megawattů (MW), uvedené v příloze I směrnice 2003/87, elektřinu určenou především pro vlastní potřeby, musí být považováno za „výrobce elektřiny“ ve smyslu čl. 3 písm. u) směrnice, pokud toto zařízení jednak zároveň vykonává výrobní činnost, která nespadá do této přílohy, a jednak průběžně za úplatu poskytuje část, byť malou, vyrobené elektřiny do veřejné elektrické rozvodné sítě, ke které musí být uvedené zařízení z technických důvodů trvale připojeno. Důsledkem kvalifikace zařízení jako „výrobce elektřiny“ je ztráta práva na přidělení bezplatných povolenek pro jakékoli případné dílčí zařízení, s výjimkou některých případů výslovně stanovených v samotné směrnici. Rozsudek rovněž uvádí, že výrobce elektřiny ve smyslu čl. 3 písm. u) směrnice 2003/87 nemá nárok na přidělení bezplatných povolenek na emise pro teplo vyrobené v rámci své činnosti spalování paliv v zařízeních, jejichž celkový jmenovitý tepelný příkon je vyšší než 20 MW, uvedené v příloze I této směrnice, pokud se toto teplo používá pro jiné účely než výrobu elektřiny, jelikož takové zařízení nesplňuje podmínky stanovené v čl. 10a odst. 4 až 8 uvedené směrnice. Z tohoto rozsudku vyplývá, že takové zařízení, které lze kvalifikovat jako „výrobce elektřiny“, jako je zařízení dotčené ve věci v původním řízení, nemá nárok na bezplatné povolenky, neboť nespadá pod žádný z případů, které jsou z tohoto

vyločení výjimkou. S ohledem na výše uvedené a v návaznosti na následné žádosti o vysvětlení Komise konstatovala, že vzhledem k tomu, že se nejedná o zařízení na vysoce účinnou kombinovanou výrobu elektřiny a tepla, neuplatní se žádný z případů uvedených v čl. 10a odst. 3, které představují výjimky z pravidla zakazujícího přidělování bezplatných povolenek výrobcům elektřiny.

- 8 Zadruhé, jelikož se žalobkyně aktivně podílela na shromažďování údajů, které předcházelo rozhodnutí o vyloučení, vyplývá toto rozhodnutí z posouzení Komise, pro kterou bylo rozhodnutí Výboru ETS pouze závazné. Mimoto, jak vyplývá z korespondence, která proběhla na platformě, kterou Komise zpřístupnila pro nahrávání údajů, se žalobkyně nejen aktivně účastnila šetření v kontradiktorní debatě s Výborem ETS a nepřímo s Komisí, ale měla i možnost reagovat na kritické body, které Komise uvedla, a byla si dobře vědoma důvodů, proč se Komise nakonec rozhodla nezařadit ji mezi zařízení, která mají prospěch z přidělování bezplatných povolenek. Komise si tedy ze zákona ponechává rozhodující posuzovací pravomoc, která je pro členské státy závazná. V tomto případě to byla Komise, kdo požádal o zrušení bezplatného přidělení povolenek zařízení žalobkyně, a Výbor ETS musel této žádosti vyhovět prostřednictvím plně závazného aktu. Z toho vyplývá, že italský správní soud není příslušný k projednání sporu, k jehož projednání je naopak příslušný Soudní dvůr; napadení aktů Výboru ETS bez nezávislého přezkumu posouzení provedených Komisí (k němuž je příslušný Soudní dvůr) musí být v každém případě považováno za nepřipustné.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 9 Vzhledem k významu dotčených zájmů a složitosti dotčených hodnot považuje předkládající soud za nezbytné předložit Soudnímu dvoru výše uvedené předběžné otázky týkající se výkladu unijního práva.