



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (siódma izba)

z dnia 17 września 2020 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Promowanie kogeneracji – Przepisy krajowe przewidujące system wsparcia – Stosowanie systemu wsparcia na rzecz instalacji kogeneracyjnych niebędących instalacjami wysoko sprawnymi także po dniu 31 grudnia 2010 r.

W sprawie C-92/19,

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) postanowieniem z dnia 11 października 2018 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 5 lutego 2019 r., w postępowaniu:

Burgo Group SpA

przeciwko

Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE,

przy udziale:

Ministero dello Sviluppo economico,

Autorità per l'Energia elettrica e il Gas,

TRYBUNAŁ (siódma izba),

w składzie: P.G. Xuereb, prezes izby, T. von Danwitz i A. Kumin (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: G. Hogan,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Burgo Group SpA – R. Montanaro, L.G. Ferrua Magliani oraz E. Assuntini, avvocati,
- w imieniu Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE – A. Police, A. Pugliese oraz P.R. Molea, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, wspierana przez G. Palatiella, avvocato dello Stato,

* Język postępowania: włoski.

– w imieniu Komisji Europejskiej – G. Gattinara, D. Recchia, K. Talabér-Ritz oraz Y.G. Marinova,
w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 12 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/8/WE z dnia 11 lutego 2004 r. w sprawie promowania kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii oraz zmieniającej dyrektywę 92/42/EWG (Dz.U. 2004, L 52, s. 50), art. 107 ust. 1 TFUE oraz zasad równego traktowania i niedyskryminacji.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporów pomiędzy Burgo Group SpA a Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE (spółką zarządzającą usługami energetycznymi, Włochy) w przedmiocie odmowy przyznania przedsiębiorstwu Burgo Group przez ową spółkę zarządzającą możliwości korzystania z systemu wsparcia przewidującego w szczególności zwolnienie z zakupu „zielonych certyfikatów”.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Dyrektywa 2004/8 została przyjęta w ramach polityki Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego na podstawie art. 175 ust. 1 WE.
- 4 Motywy 1, 2, 11, 15, 16, 24, 26 i 32 tej dyrektywy mają następujące brzmienie:

„(1) Potencjał kogeneracji jako metody oszczędzania energii jest obecnie wykorzystywany przez Wspólnotę w niewystarczającym stopniu. Promowanie wysoko wydajnej [sprawnej] kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe stanowi priorytet Wspólnoty ze względu na związane z nią potencjalne korzyści w zakresie oszczędzania energii pierwotnej, unikania strat sieciowych oraz ograniczania emisji szkodliwych substancji, w szczególności gazów cieplarnianych. Ponadto efektywne użytkowanie energii poprzez kogenerację może wpłynąć pozytywnie na bezpieczeństwo dostaw energii oraz konkurencyjność Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. Należy zatem podjąć środki, które zapewnią lepsze wykorzystanie potencjału kogeneracji w ramach wewnętrznego rynku energii;

(2) Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady [z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE (Dz.U. 2003, L 176, s. 37)] ustanawia wspólne zasady dotyczące wytwarzania, przesyłania, dystrybucji i dostaw energii elektrycznej na wewnętrznym rynku energii elektrycznej. W tym kontekście rozwój kogeneracji przyczynia się do pogłębienia konkurencyjności, również w odniesieniu do nowych uczestników rynku.

[...]

(11) Wysoko sprawna kogeneracja jest w niniejszej dyrektywie definiowana na podstawie oszczędności energii uzyskanych dzięki zastosowaniu produkcji skojarzonej zamiast rozdzielonej produkcji ciepła i energii elektrycznej. Oszczędności energii powyżej 10% kwalifikują kogenerację jako

»wysoko sprawną kogenerację«. W celu zmaksymalizowania oszczędności energetycznych i uniknięcia strat energii uwagę należy poświęcić przede wszystkim warunkom funkcjonowania jednostek kogeneracji.

[...]

(15) Ogólnym celem niniejszej dyrektywy powinno być ustanowienie zharmonizowanej metody obliczania energii elektrycznej uzyskanej z kogeneracji oraz koniecznych wytycznych dla jej wdrażania, z uwzględnieniem metodologii obecnie opracowywanych przez europejskie organizacje normalizacyjne. Obrana metoda powinna pozwalać na zmiany dostosowawcze uwzględniające postęp techniczny. Zastosowanie kalkulacji zawartych w załącznikach II i III dla jednostek mikrokogeneracyjnych mogłoby, zgodnie z zasadą proporcjonalności, być oparte na wynikach przeprowadzonych testów typów urządzeń, potwierdzonych certyfikatem przez kompetentny niezależny organ.

(16) Definicje kogeneracji oraz kogeneracji o wysokiej wydajności [wysoko sprawnej kogeneracji] stosowane w niniejszej dyrektywie nie przesądzają o stosowaniu odmiennych definicji w prawodawstwie krajowym w celach innych niż określone w niniejszej dyrektywie [...].

[...]

(24) Wsparcie publiczne powinno być zgodne z postanowieniami wytycznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w zakresie ochrony środowiska, w tym z postanowieniami dotyczącymi zakazu kumulacji pomocy. Wytyczne te zezwalają obecnie na stosowanie niektórych rodzajów wsparcia publicznego, jeżeli możliwe jest wykazanie, że środki pomocowe mają korzystny skutek z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego ze względu na szczególnie wysoką sprawność konwersji – albo dlatego, że takie środki stworzą możliwości obniżenia zużycia energii, albo ponieważ proces produkcji będzie w mniejszym stopniu przyczyniał się do wyrządzania szkód w środowisku naturalnym. Tego typu wsparcie będzie w niektórych wypadkach konieczne dla dalszego wykorzystania potencjału w zakresie kogeneracji, w szczególności uwzględniając konieczność internalizacji kosztów zewnętrznych.

[...]

(26) Państwa członkowskie stosują różne mechanizmy promowania kogeneracji na poziomie krajowym, w tym pomoc inwestycyjną, zwolnienia z podatku lub obniżenie podatku, zielone certyfikaty oraz systemy bezpośrednich dopłat do cen. Jednym z czynników istotnych dla osiągnięcia celu niniejszej dyrektywy jest zagwarantowanie właściwego funkcjonowania tych mechanizmów do czasu uruchomienia zharmonizowanych ram wspólnotowych w celu utrzymania zaufania inwestorów. Komisja zamierza monitorować sytuację w tym zakresie i informować o doświadczeniach zdobytych w trakcie stosowania krajowych systemów wsparcia.

[...]

(32) Zgodnie z zasadami subsydiarności i proporcjonalności określonymi w art. 5 [WE] ogólne zasady tworzące ramy dla wspierania kogeneracji na wewnętrznym rynku energii powinny być ustalane na poziomie wspólnotowym, ale szczegółowe ich wdrożenie należy pozostawić w gestii państw członkowskich, co pozwoli każdemu państwu członkowskiemu wybrać rozwiązania najbardziej odpowiadające jego sytuacji. Niniejsza dyrektywa ogranicza się do wyznaczenia minimalnych wymogów niezbędnych do osiągnięcia określonych celów i nie wykracza poza to, co konieczne w tym zakresie”.

- 5 Zgodnie z art. 1 wskazanej dyrektywy ma ona na celu „zwiększenie efektywności energetycznej i popraw[ę] bezpieczeństwa dostaw poprzez stworzenie ram dla wspierania i rozwoju produkcji ciepła i energii elektrycznej w układzie wysoko sprawnej kogeneracji opartej na zapotrzebowaniu na ciepło użytkowe i oszczędnościach w energii pierwotnej na wewnętrznym rynku energii, z uwzględnieniem specyficznych uwarunkowań krajowych, szczególnie w odniesieniu do warunków klimatycznych i ekonomicznych”.
- 6 Artykuł 2 dyrektywy 2004/8 stanowi, że dyrektywę tę „stosuje się w odniesieniu do kogeneracji zgodnie z jej definicją zawartą w art. 3 oraz technologii kogeneracji wymienionych w załączniku I”.
- 7 Zgodnie z art. 3 tej dyrektywy, zatytułowanym „Definicje”:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

- a) »kogeneracja« oznacza równoczesne wytwarzanie energii cieplnej i energii elektrycznej [lub mechanicznej w trakcie tego samego procesu;

[...]

- i) »wysoko sprawna kogeneracja« oznacza kogenerację spełniającą kryteria przedstawione w załączniku III;

[...]”.

- 8 Artykuł 7 omawianej dyrektywy, zatytułowany „Systemy wsparcia”, w ust. 1 stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają, by wsparcie dla istniejących i przyszłych jednostek kogeneracji było oparte na zapotrzebowaniu na ciepło użytkowe oraz oszczędnościach w energii pierwotnej, w świetle dostępnych możliwości ograniczania zapotrzebowania na energię poprzez inne ekonomicznie wykonalne lub korzystne dla środowiska naturalnego środki, takie jak inne środki w zakresie efektywności energetycznej”.

- 9 Artykuł 12 dyrektywy 2004/8, zatytułowany „Alternatywne metody obliczeń”, w ust. 3 stanowi:

„Do końca 2010 r. państwa członkowskie mogą, wykorzystując alternatywną metodologię, definiować kogenerację jako wysoko sprawną kogenerację bez sprawdzania, czy produkcja kogeneracyjna spełnia kryteria zawarte w załączniku III lit. a), jeżeli na szczeblu krajowym zostanie udowodnione, że produkcja określana przy pomocy [zidentyfikowana za pomocą] takiej alternatywnej metodologii obliczeń zasadniczo spełnia kryteria zawarte w załączniku III lit. a) [...]”.

- 10 Załącznik III do tej dyrektywy, zatytułowany „Metoda określania sprawności procesu kogeneracji”, uściśla w lit. a), że do celów niniejszej dyrektywy wysoko sprawna kogeneracja musi spełniać różne kryteria, a w szczególności kryterium, zgodnie z którym „produkcja kogeneracyjna w jednostkach kogeneracji powinna zapewnić oszczędności w energii pierwotnej obliczone według lit. b), w wysokości co najmniej 10% w porównaniu z wartościami referencyjnymi dla rozdzielonej produkcji ciepła i energii elektrycznej”.

Prawo włoskie

Dekret ustawodawczy nr 79/1999

- 11 Decreto legislativo n. 79 – Attuazione della direttiva 96/92/WE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (dekret ustawodawczy nr 79 w sprawie transpozycji dyrektywy 96/92/WE dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej) z dnia 16 marca 1999 r. (GURI nr 75 z dnia 31 marca 1999 r.), w brzmieniu obowiązującym w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych rozpatrywanych w postępowaniu głównym (zwany dalej „dekretom ustawodawczym nr 79/1999”), stanowi w art. 2 ust. 8:

„Kogeneracja jest to połączona produkcja energii elektrycznej i ciepła w warunkach określonych przez [Autorità per l'Energia elettrica e il Gas (urząd ds. energii elektrycznej i gazu, Włochy) (zwany dalej »AEEG«)], gwarantująca znaczące oszczędności energii w stosunku do produkcji rozdzielonej”.

- 12 Zgodnie z art. 3 ust. 3 tego dekretu ustawodawczego:

„[AEEG] określa warunki gwarantujące wszystkim użytkownikom sieci swobodę dostępu na takich samych warunkach, bezstronność i neutralność usług przesyłania i dysponowania. Wykonując tę kompetencję, urząd realizuje cel polegający na jak najskuteczniejszym wykorzystaniu energii elektrycznej wytworzonej lub w każdym razie wprowadzanej do krajowej sieci elektroenergetycznej, z uwzględnieniem wymogów technicznych tej sieci. Urząd nakłada ponadto obowiązek wykorzystania w pierwszej kolejności energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii i energii wytworzonej w procesie kogeneracji”.

- 13 Artykuł 11 wskazanego dekretu stanowi:

„1. W celu wsparcia wykorzystania energii odnawialnej, oszczędności energii, zmniejszenia emisji dwutlenku węgla oraz wykorzystania krajowych zasobów energetycznych od 2001 r. importerzy i podmioty odpowiedzialne za instalacje, które każdego roku importują lub wytwarzają energię elektryczną z nieodnawialnych źródeł energii, mają obowiązek wprowadzenia do sieci krajowej, w trakcie kolejnego roku, kwoty zielonej energii pochodzącej z instalacji, które weszły do użytku lub zwiększyły produkcję, w granicach dodatkowych zdolności produkcyjnych, po wejściu w życie niniejszego dekretu.

2. Obowiązek przewidziany w ust. 1 dotyczy importu i wytwarzania energii elektrycznej, bez uwzględnienia kogeneracji, własnego zużycia elektrowni i eksportu, powyżej 100 GWh; kwota, o której mowa w ust. 1, wynosi początkowo dwa procent tej energii przekraczającej 100 GWh.

3. Te same podmioty mogą również wywiązać się z tego obowiązku poprzez nabycie w całości lub w części równoważnych kwot lub związanych z nimi uprawnień od innych producentów, pod warunkiem wprowadzenia energii wytworzonej ze źródeł odnawialnych do krajowej sieci elektroenergetycznej lub przekazania jej operatorowi krajowego systemu przesyłowego [...]”.

4. Operator krajowego systemu przesyłowego gwarantuje pierwszeństwo energii elektrycznej wytwarzanej przez instalacje wykorzystujące w następującej kolejności: odnawialne źródła energii, systemy kogeneracyjne – na podstawie szczególnych kryteriów określonych przez [AEEG] oraz krajowe źródła energii uzyskiwanej z paliw pierwotnych, te ostatnie w odniesieniu do maksymalnej rocznej kwoty nieprzekraczającej 15% całej energii pierwotnej niezbędnej do wytworzenia zużywanej energii elektrycznej.

[...]”.

- 14 Z postanowienia odsyłającego wynika, że mechanizm wsparcia przewidziany w art. 11 ust. 1–4 dekretu ustawodawczego nr 79/1999 został zniesiony w odniesieniu do instalacji kogeneracyjnych niebędących instalacjami wysoko sprawnymi z dniem 1 stycznia 2016 r. na podstawie art. 25 decreto legislativo n. 28 – Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (dekretu ustawodawczego nr 28 transponującego dyrektywę 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniającą i w następstwie uchylającą dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE) z dnia 3 marca 2011 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 71 z dnia 28 marca 2011 r.).
- 15 Ponadto sąd odsyłający wyjaśnił, że decreto legislativo n. 102 – Attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/WE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE (dekret ustawodawczy nr 102 transponujący dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE) z dnia 4 lipca 2014 r. (GURI nr 165 z dnia 18 lipca 2014 r.) przyspieszył datę zniesienia tego mechanizmu wsparcia, ustalając ją na 19 lipca 2014 r.

Decyzja AEEG nr 42/02

- 16 Na podstawie art. 2 ust. 8 dekretu ustawodawczego nr 79/1999 AEEG określił, w decyzji nr 42/02 z dnia 19 marca 2002 r., minimalne warunki konieczne do zakwalifikowania instalacji wytwarzającej energię elektryczną jako instalacji „kogeneracyjnej”.

Dekret ustawodawczy nr 20/2007

- 17 Decreto legislativo n. 20 – Attuazione della direttiva 2004/8/WE sulla promozione della cogenerazione basata su una domanda di calore utile nel mercato interno dell'energia, nonché modifica alla direttiva 92/42/CEE (dekret ustawodawczy nr 20 w sprawie transpozycji dyrektywy 2004/8) z dnia 8 lutego 2007 r. (GURI nr 54 z dnia 6 marca 2007 r.), w brzmieniu obowiązującym w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych rozpatrywanych w postępowaniu głównym (zwany dalej „dekretem ustawodawczym nr 20/2007”), stanowi w art. 3 ust. 1:

„Do dnia 31 grudnia 2010 r. i bez uszczerbku dla ust. 2 za wysoko sprawną kogenerację uważa się kogenerację odpowiadającą definicji zawartej w art. 2 ust. 8 dekretu ustawodawczego [nr 79/1999]”.

- 18 Artykuł 6 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 20/2007 stanowi:

„W celu zagwarantowania, aby wspieranie kogeneracji było oparte na zapotrzebowaniu na ciepło użytkowe i jednocześnie na oszczędnościach energii pierwotnej, wysoko sprawna kogeneracja podlega przepisom art. 3 ust. 3, art. 4 ust. 2 oraz art. 11 ust. 2 i 4 dekretu ustawodawczego [nr 79/1999]. Wysoko sprawna kogeneracja jest objęta korzyściami wynikającymi z zastosowania przepisów wykonawczych do art. 9 ust. 1 dekretu ustawodawczego [nr 79/1999] i art. 16 ust. 4 dekretu ustawodawczego nr 164 z dnia 23 maja 2000 r.”.

- 19 Z postanowienia odsyłającego wynika, że w załączniku III do dekretu ustawodawczego nr 20/2007 dokonano transpozycji do włoskiego porządku prawnego załącznika III do dyrektywy 2004/8.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 20 Burgo Group posiada we Włoszech liczne instalacje kogeneracyjne, które wytwarzają jednocześnie energię elektryczną i ciepło użytkowe. Spółka ta zwróciła się do GSE o zwolnienie z przewidzianego w prawie krajowym obowiązku zakupu zielonych certyfikatów za lata 2011–2013 w odniesieniu do instalacji kogeneracyjnych.
- 21 Z postanowienia odsyłającego wynika, że wspomniane instalacje korzystały z takiego zwolnienia do dnia 31 grudnia 2010 r. na podstawie decyzji nr 42/02 wydanej przez AEEG.
- 22 Każdy z wniosków o zwolnienie z obowiązku zakupu zielonych certyfikatów złożonych w GSE przez Burgo Group za lata 2011–2013 został przez ten podmiot oddalony na tej podstawie, że obowiązujące przepisy krajowe, a mianowicie dekret ustawodawczy nr 20/2007, transponujący dyrektywę 2004/8 do prawa krajowego, przewidywał, że od dnia 1 stycznia 2011 r. jedynie instalacje kogeneracyjne spełniające kryteria określone w załączniku III do tego dekretu, który transponuje załącznik III do wskazanej dyrektywy, mogą czerpać przewidziane w prawie krajowym korzyści, do których należy zwolnienie z obowiązku zakupu zielonych certyfikatów. Tymczasem instalacje kogeneracyjne należące do Burgo Group nie spełniają tych kryteriów, ponieważ nie posiadają one cech instalacji wysoko sprawnych.
- 23 Burgo Group wniosła szereg skarg o stwierdzenie nieważności tych oddalających jej wnioski decyzji do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, Włochy), przy czym wszystkie te skargi zostały oddalone wyrokami wydanymi w 2015 r.
- 24 Sąd odsyłający wyjaśnia, że w wyrokach tych Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum) uznał zasadniczo w pierwszej kolejności, że zgodnie z art. 12 ust. 3 dyrektywy 2004/8 i zgodnie z przepisem krajowym transponującym ten przepis od dnia 1 stycznia 2011 r. jedynie wysoko sprawne instalacje kogeneracyjne, które są zgodne z kryteriami efektywności energetycznej określonymi w załączniku III do tej dyrektywy lub które zostały dostosowane do tych kryteriów, mogą czerpać korzyści przewidziane w prawie krajowym, a w szczególności korzystać ze zwolnienia z zakupu zielonych certyfikatów. W drugiej kolejności sąd odsyłający wskazuje, że sąd pierwszej instancji uznał, iż z art. 12 ust. 3, a także z transponującego go przepisu krajowego wynika również, że do dnia 31 grudnia 2010 r. państwa członkowskie miały możliwość ustalenia innej metody definiowania wysoko sprawnej kogeneracji, pod warunkiem że wykazano, iż metoda ta odpowiada przeciętnie kryteriom określonym w tym załączniku III.
- 25 I tak w decyzji AEEG nr 42/02 przewidziano taką alternatywną metodę definiowania wysoko sprawnej kogeneracji, która zgodnie z art. 12 ust. 3 dyrektywy 2004/8, a także przepisem krajowym transponującym ten artykuł, może być stosowana do dnia 31 grudnia 2010 r. Ponadto każda odmienna wykładnia, po pierwsze, pozbawiłaby wszelkiego znaczenia termin wskazany w tym przepisie, a mianowicie 31 grudnia 2010 r., po drugie, niweczyłaby zakres kryteriów określonych w załączniku III do tej dyrektywy, a po trzecie, czyniłaby bezcelowym wysiłek technologiczny i gospodarczy osób, które dokonały inwestycji w celu dostosowania instalacji kogeneracyjnych do kryteriów efektywności energetycznej, o których mowa w tym załączniku.
- 26 Uznając, że Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum) popełnił błędy dotyczące wykładni i stosowania w szczególności dyrektywy 2004/8, Burgo Group wniosła odwołanie od tych wyroków do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy).
- 27 Przed sądem odsyłającym Burgo Group podniosła w szczególności, że Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum) niesłusznie nie uwzględnił wyroku Trybunału z dnia 26 września 2013 r., *IBV & Cie* (C-195/12, EU:C:2013:598), w którym Trybunał zastosował krajowy system wsparcia rozpatrywany w sprawie, w której zapadł ten wyrok, nie tylko do wysoko sprawnych instalacji kogeneracyjnych, lecz również do wszystkich instalacji kogeneracyjnych.

Ponadto zdaniem tej spółki prawo krajowe pozwala na zastosowanie korzyści, a w szczególności zwolnienia z zakupu zielonych certyfikatów, do spółek eksploatujących instalacje kogeneracyjne niebędące instalacjami wysoko sprawnymi, i to nawet po grudniu 2010 r. Artykuł 11 dekretu ustawodawczego nr 79/1999, który przewiduje w szczególności zwolnienie z nabycia zielonych certyfikatów dla instalacji kogeneracyjnych, został bowiem uchylony dopiero z dniem 19 lipca 2014 r.

28 W tych okolicznościach Consiglio di Stato (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy dyrektywa [2004/8 (w szczególności jej art. 12) stoi na przeszkodzie dokonywaniu wykładni art. 3 i 6 decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 20/2007 w ten sposób, że korzyści przewidziane w decreto legislativo nr 79/1999 [w szczególności korzyści określonych w jego art. 11 oraz w decyzji AEEG nr 42/02, która to decyzja stanowi wykonanie powyższego przepisu] mają również zastosowanie w stosunku do instalacji niebędących wysoko sprawnymi instalacjami kogeneracyjnymi, nawet po dniu 31 grudnia 2010 r.?
- 2) Czy art. 107 TFUE stoi na przeszkodzie dokonywaniu wykładni art. 3 i 6 decreto legislativo nr 20/2007 w sposób opisany w pytaniu pierwszym, w zakresie, w jakim przepis ten, zgodnie z jego wykładnią, może stanowić »pomoc państwa« i w związku z tym może być sprzeczny z zasadą wolnej konkurencji?
- 3) W świetle pytań pierwszego i drugiego oraz biorąc pod uwagę wyraźne twierdzenia [Burgo Group] – czy przepisy krajowe, które zezwalają na dalsze przyznawanie systemów wsparcia dla kogeneracji niebędącej kogeneracją wysoko sprawną do dnia 31 grudnia 2015 r., są zgodne z określonymi w prawie [Unii] zasadami równości i niedyskryminacji? – taka jest bowiem możliwa wykładnia włoskiego prawa krajowego na podstawie art. 25 ust. 11 lit. c) pkt 1 decreto legislativo nr 28/2011 z dnia 3 marca 2011 r. uchylającego wspomniane przepisy art. 11 decreto legislativo nr 79/1999 ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2016 r., a obecnie nawet od dnia 19 lipca 2014 r. (na podstawie art. 10 ust. 15 decreto legislativo nr 102/2014)”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 29 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 12 ust. 3 dyrektywy 2004/8 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które pozwala instalacjom kogeneracyjnym nieposiadającym cech instalacji wysoko sprawnych w rozumieniu tej dyrektywy na dalsze korzystanie, nawet po dniu 31 grudnia 2010 r., z systemu wsparcia kogeneracji, na podstawie którego są one w szczególności zwolnione z obowiązku zakupu zielonych certyfikatów.
- 30 Należy zauważyć, że systemy wsparcia kogeneracji, które mogą być ustanowione na poziomie krajowym, są regulowane nie przez art. 12 ust. 3 dyrektywy 2004/8, lecz przez jej art. 7.
- 31 Trybunał dokonał wykładni art. 7 dyrektywy 2004/8 w ten sposób, że jego zakres stosowania nie jest ograniczony tylko do tych instalacji kogeneracyjnych, które posiadają cechy instalacji wysoko sprawnych w rozumieniu tej dyrektywy. Trybunał wyjaśnił, że prawodawca Unii nie zamierzał ograniczyć tego zakresu stosowania wyłącznie do wysoko sprawnej kogeneracji w rozumieniu art. 3 lit. i) wspomnianej dyrektywy, i wskazał, że w art. 2 tej dyrektywy, który ma na celu – jak wskazuje jego tytuł – określenie „[z]akres[u] stosowania” tej dyrektywy, podkreślono, iż ma ona zastosowanie do „kogeneracji zgodnie z jej definicją zawartą w art. 3”, oraz że prawodawca Unii zadbał o zdefiniowanie odpowiednich pojęć „kogeneracji” i „wysoko sprawnej kogeneracji” do celów dyrektywy 2004/8 (zob. podobnie wyrok z dnia 26 września 2013 r., IBV & Cie, C-195/12, EU:C:2013:598, pkt 36, 37).

- 32 Ponieważ zakres stosowania art. 7 dyrektywy 2004/8 dotyczącego systemów wsparcia na poziomie krajowym nie jest ograniczony wyłącznie do „wysoko sprawnej” kogeneracji (zob. podobnie wyrok z dnia 26 września 2013 r., IBV & Cie, C-195/12, EU:C:2013:598, pkt 38), państwa członkowskie mogą, w warunkach przewidzianych w tym artykule, ustanowić systemy wsparcia dla instalacji kogeneracyjnych, które nie są instalacjami wysoko sprawnymi.
- 33 Tymczasem art. 12 ust. 3 tej dyrektywy, który przyznaje państwom członkowskim „do końca 2010 r.” uprawnienie do definiowania kogeneracji na podstawie ich własnych kryteriów „jako wysoko sprawn[ej] kogeneracj[i]”, nie ma wpływu na wykładnię wspomnianego art. 7.
- 34 O ile bowiem art. 12 ust. 3 dyrektywy 2004/8 przewiduje możliwość określenia przez państwa członkowskie do dnia 31 grudnia 2010 r., pod pewnymi warunkami, że kogeneracja jest kogeneracją wysoko sprawną, z zastosowaniem metody obliczania innej niż metoda przewidziana w lit. a) załącznika III do tej dyrektywy, o tyle przepis ten nie ma wpływu na możliwość ustanawiania przez państwa członkowskie systemów wsparcia dla kogeneracji, która nie jest kogeneracją wysoko sprawną, lub też systemów wsparcia wspólnych dla tych dwóch form kogeneracji.
- 35 W związku z tym wspomniany ustęp nie stoi na przeszkodzie wprowadzaniu przez państwa członkowskie, również po dniu 31 grudnia 2010 r., mechanizmów wspierania kogeneracji, takich jak zwolnienie z obowiązku zakupu zielonych certyfikatów, na rzecz kogeneracji, która nie jest kogeneracją wysoko sprawną.
- 36 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 12 ust. 3 dyrektywy 2004/8 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które pozwala instalacjom kogeneracyjnym nieposiadającym cech instalacji wysoko sprawnych w rozumieniu tej dyrektywy na dalsze korzystanie, nawet po dniu 31 grudnia 2010 r., z systemu wsparcia kogeneracji, na podstawie którego są one w szczególności zwolnione z obowiązku zakupu zielonych certyfikatów.

W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego

- 37 Poprzez pytania drugie i trzecie sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 107 TFUE oraz zasady równego traktowania i niedyskryminacji stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które pozwala instalacjom kogeneracyjnym nieposiadającym cech instalacji wysoko sprawnych w rozumieniu tej dyrektywy na dalsze korzystanie, nawet po dniu 31 grudnia 2010 r., z systemu wsparcia kogeneracji, na podstawie którego są one w szczególności zwolnione z obowiązku zakupu zielonych certyfikatów.
- 38 W tym względzie należy przypomnieć, że w celu umożliwienia Trybunałowi dokonania interpretacji prawa Unii użytecznej dla sądu krajowego art. 94 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem wymaga w szczególności, aby wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawierał omówienie powodów, dla których sąd odsyłający rozpatruje kwestię wykładni lub ważności określonych przepisów prawa Unii, jak również związku, jaki dostrzega on między tymi przepisami a uregulowaniami krajowymi, które znajdują zastosowanie w postępowaniu głównym.
- 39 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w ramach współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi ustanowionej w art. 267 TFUE jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za przyszły wyrok, należy, z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sprawy, zarówno ocena, czy dla wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena znaczenia pytań, jakie zadaje on Trybunałowi. W związku z tym jeśli postawione pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia (wyrok z dnia 4 grudnia 2018 r., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 40 Wynika stąd, że pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie przedstawionego przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania (wyrok z dnia 4 grudnia 2018 r., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 Otóż jeśli chodzi o pytania drugie i trzecie, postanowienie odsyłające nie spełnia wymogów dopuszczalności, o których mowa w pkt 38–40 niniejszego wyroku.
- 42 Po pierwsze, postanowienie to nie pozwala bowiem zrozumieć powodów, dla których sąd odsyłający zastanawia się nad zgodnością przepisów analizowanych w postępowaniu głównym z art. 107 TFUE. Co prawda systemy wsparcia mogą w pewnych okolicznościach stanowić pomoc państwa w rozumieniu tego ostatniego przepisu, jednakże z jednej strony w postanowieniu odsyłającym nie sprecyzowano warunków stosowania tych systemów, a w szczególności elementów, które pozwoliłyby uznać je za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 TFUE, a z drugiej strony sąd odsyłający nie wyjaśnił powodów, dla których dokonanie przez Trybunał wykładni art. 107 TFUE jest niezbędne do rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu.
- 43 Po drugie, rzeczne postanowienie nie pozwala również zrozumieć powodów, dla których wywodzone z prawa Unii zasady równości i niedyskryminacji miałyby stać na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które pozwala na przedłużenie do dnia 31 grudnia 2015 r. stosowania systemów wspierania kogeneracji niebędącej kogeneracją wysoko sprawną. Sąd odsyłający nie przedstawił bowiem powodów, które mogły skłonić go do rozważenia kwestii zgodności spornych przepisów z tymi zasadami, lecz ograniczył się do opisanego przedstawionych w tym względzie żądań stron w postępowaniu głównym.
- 44 Ze względu na to, że Trybunał nie dysponuje informacjami niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania drugie i trzecie, pytania te należy uznać za niedopuszczalne.

W przedmiocie kosztów

- 45 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (siódma izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 12 ust. 3 dyrektywy 2004/8/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. w sprawie promowania kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii oraz zmieniającej dyrektywę 92/42/EWG należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które pozwala instalacjom kogeneracyjnym nieposiadającym cech instalacji wysoko sprawnych w rozumieniu tej dyrektywy na dalsze korzystanie, nawet po dniu 31 grudnia 2010 r., z systemu wsparcia kogeneracji, na podstawie którego są one w szczególności zwolnione z obowiązku zakupu zielonych certyfikatów.

Podpisy