Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

8 март 2017 година**

„Преюдициално запитване — Околна среда — Схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в Европейския съюз — Директива 2003/87/ЕО — Член 3, буква а) — Членове 11 и 12 — Преустановяване на дейността на инсталация — Връщане на неизползваните квоти — Период 2008—2012 г. — Липса на обезщетение — Обща структура на схемата за търговия с квоти за емисии“

По дело C-321/15

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Cour constitutionnelle (Конституционен съд) (Люксембург) с акт от 19 юни 2015 г., постъпил в Съда на 29 юни 2015 г., в рамките на производство по дело

ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA

срещу

Велико херцогство Люксембург,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: J. L. da Cruz Vilaça (докладчик), председател на състава, M. Berger, A. Borg Barthet, E. Levits и F. Biltgen, съдии,

генерален адвокат: M. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA, от G. Loesch, адвокат,

— за люксембургското правителство, от D. Holderer, в качеството на представител, подпомагана от P. Kinsch, адвокат,

— за Европейската комисия, от E. White, A. Buchet и K. Mifsud-Bonnici, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 5 юли 2016 г.,

* Език на производството: френски.

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване е във връзка с тълкуването на Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 275, 2003 г., стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 78), изменена с Регламент (ЕО) № 219/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 г. (ОВ L 87, 2009 г., стр. 109) (наричана по-нататък „Директива 2003/87“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA (наричано по-нататък „ArcelorMittal“) и Великото херцогство Люксембург по повод законосъобразността на решението на министъра на устойчивото развитие и инфраструктурата, с което разпорежда на това дружество да възстанови без обезщетение 80 922 неизползвани квоти за емисии на парникови газове.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Според член 1 от Директива 2003/87 с нея „се въвежда схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността […], за да се стимулира намаляването на емисии на парникови газове по икономичен и икономически ефективен начин“.

4 В член 3, буква а) от тази директива „квота“ е определена като „квота за отделяне на един тон еквивалент на въглероден двуоксид в рамките на определен период, която е валидна единствено за целите на изпълнение на изискванията на настоящата директива и може да бъде прехвърляна в съответствие с разпоредбите на настоящата директива“.

5 В член 7 от Директивата е предвидено следното:

„Операторът е длъжен да информира компетентния орган за всякакви промени в характера или функционирането или за разширение на инсталацията, за което може да поиска актуализиране на разрешителното за емисии на парникови газове Когато е удачно, компетентният орган актуализира разрешителното. Когато е налице промяна в самоличността на оператора на инсталацията, компетентният орган актуализира разрешителното, като включва в него името и адреса на новия оператор“.

6 В член 9 от Директива 2003/87 е предвидено изготвянето от всяка държава членка на национален разпределителен план (наричан по-нататък „НРП“). По-конкретно параграфи 1 и 3 от тази разпоредба гласят:

„1. За всеки период, упоменат в член 11, параграфи 1 и 2, всяка държава членка разработва национален план, в който се посочва общото количество на квотите, които тя възнамерява да разпредели за този период, и как предлага да ги разпредели. Планът трябва да се основава на обективни и прозрачни критерии, включително тези, включени в приложение III, като се отчетат надлежно коментарите на обществеността. Най-късно до 31 декември 2003 г. Комисията, без да накърнява Договора [за ЕО], разработва указания за прилагане на критериите, включени в списъка в приложение III.

[…]

3. В срок от три месеца след уведомяването за национален план за разпределение от страна на държава членка съгласно параграф 1 Комисията може да отхвърли този план или някой аспект от него въз основа на това, че е несъвместим с критериите, изброени в приложение III или в член 10. Ако предложените изменения се приемат от Комисията, държавата членка взима решение единствено по член 11, параграф 1 или 2. Всяко решение за отхвърляне от Комисията се мотивира“.

7 В член 11, параграфи 2 и 4 от Директива 2003/87 е предвидено следното:

„2. За петгодишния период, започващ на 1 януари 2008 г., и за всеки следващ петгодишен период всяка държава членка взима решение за общото количество квоти, които ще разпредели за този период, и полага началото на процес на отпускане на тези квоти на оператора на всяка инсталация. Това решение се взима най-малко 12 месеца преди началото на съответния период и се основава на [НРП] на държавата членка, изготвен съгласно член 9 и в съответствие с член 10, като се отчитат бележките на обществеността.

[…]

4. Компетентният орган издава част от общото количество квоти всяка година от периода, указан в параграф 1 или 2, до 28 февруари на същата година“.

8 Член 12, параграфи 1 и 3 от тази директива предвижда:

„1. Държавите членки осигуряват възможност за прехвърляне на квоти между:

а) лица в рамките на Общността;

[…]

3. Държавите членки осигуряват най-късно до 30 април на всяка година операторът на всяка инсталация да върне определен брой квоти, равняващи се на общото количество емисии, изпуснати от тази инсталация през предходната календарна година, след проверка съгласно член 15, както и за тяхната отмяна впоследствие“.

9 Член 13, параграф 1 от посочената директива предвижда:

„Квотите са валидни за емисии, отделени през периода, посочен в член 11, параграф 1 или 2, за който са издадени“.

10 Член 19, параграф 1 от Директива 2003/87 гласи:

„Държавите членки издават разпоредби за създаването и поддържането на регистър, за да се осигури точно отчитане на издаването, притежаването, прехвърлянето и отмяната на квоти. Държавите членки могат да поддържат своите регистри в обединени системи заедно с една или повече други държави членки“.

Люксембургското право

11 Член 16 от Конституцията гласи:

„Никой не може да бъде лишен от собствеността му, освен в обществена полза и срещу справедливо обезщетение, в случаите и по начина, предвидени в закона“.

12 Директива 2003/87 е транспонирана в люксембургското право със Закон от 23 декември 2004 г. за въвеждане на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове (Mémorial A 2004, стр. 3792, наричан по-нататък „Законът от 2004 г.“). В член 12, параграфи 2 и 4 от този закон е предвидено следното:

„2. За петгодишния период, започващ на 1 януари 2008 г., и за всеки следващ петгодишен период министърът определя общото количество квоти, които ще разпредели за този период, и открива процедура за отпускане на тези квоти на операторите на всички инсталации. Министърът предприема тези действия най-късно дванадесет месеца преди началото на съответния период въз основа на националния разпределителен план, изготвен въз основа на член 10.

[…]

4. Министърът издава част от общото количество квоти ежегодно от периода, указан в параграф 1 или 2, най-късно до 28 февруари на съответната година“.

13 Член 13, параграф 6 от този закон гласи следното:

„Министърът трябва да бъде уведомен незабавно за всяко пълно или частично преустановяване на експлоатацията на инсталация. Министърът взима решение за пълното или частично връщане на неизползваните квоти“.

14 В изпълнение на член 9 от Директива 2003/87 Великото херцогство Люксембург изработва своя НРП за периода 2008—2012 г. Този план е одобрен с решения на Комисията от 29 ноември 2006 г. и 13 юли 2007 г. На стр. 7 от посочения план по същество се предвижда, че при закриване или временно спиране на инсталацията не се предоставят квотите за емисии за следващата година.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

15 Както се установява от представената на Съда преписка, за периода 2008—2012 г. министърът на околната среда е отпуснал на ArcelorMittal общо 405 365 квоти за емисии. На 22 февруари 2012 г. този министър отпуска на ArcelorMittal за същата година, за вписване в националния регистър, 81 073 квоти за инсталацията на това дружество в Шифланж (Люксембург).

16 С писмо от 23 април 2012 г. ArcelorMittal иска от този министър спиране на проверките за опазване на околната среда поради спирането на дейността на тази инсталация от края на 2011 г. за неопределено време.

17 Със заповед от 6 юни 2013 г. министърът на устойчивото развитие и инфраструктурата, от една страна, намалява общото количество на квотите за емисии, отпуснати на това дружество за периода 2008—2012 г., и от друга страна, иска връщането без обезщетение на 80 922 квоти за емисии на парникови газове (наричани по-нататък „спорните квоти“). Тази мярка, приета

по-конкретно на основание член 13, параграф 6 от Закона от 2004 г., се основава на декларацията на ArcelorMittal за спиране на дейността на инсталацията в Шифланж от края на 2011 г.

18 На 8 юли 2013 г. ArcelorMittal подава до министъра жалба срещу заповедта от 6 юни 2013 г., която е отхвърлена с решение от 24 септември 2013 г. Сезиран с жалба от това дружество срещу посоченото решение, Административният съд (Люксембург) с решение от 17 декември 2014 г. сезира Конституционния съд (Люксембург) с преюдициално запитване относно съвместимостта на член 13, параграф 6 от Закона от 2004 г. с член 16 от Конституцията. Всъщност според Административния съд връщане на спорните квоти без обезщетение по последиците си би съответствало на незаконна експроприация, тъй като спорните квоти са били издадени и вписани в националния регистър и следователно са влезли в патримониума на ArcelorMittal. От своя страна Конституционният съд си поставя въпроси за съвместимостта на член 13, параграф 6 от Закона от 2004 г. с Директива 2003/87, тъй като било възможно тази разпоредба да противоречи на общата структура на установената с тази директива схема.

19 При тези обстоятелства Конституционният съд решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Съвместим ли е член 13, параграф 6 от [Закона от 2004 г.] с Директива [2003/87], и по-конкретно с общата логика на предвидената в нея схема за търговия с квоти, доколкото тази разпоредба позволява на компетентния министър да изисква цялостно или частично връщане без обезщетение на квотите, които са издадени в съответствие с член 12, параграфи 2 и 4 от същия закон, но не са използвани, като този въпрос включва въпросите дали действително е налице връщане на издадени, но неизползвани квоти, и ако е така — каква е неговата правна квалификация, както и дали е възможно тези квоти да се квалифицират като имущество?“.

По преюдициалния въпрос

20 С въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали Директива 2003/87 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която позволява на компетентните органи да изискват връщането без обезщетение на издадените, но неизползвани от оператор квоти за емисии.

21 Тази юрисдикция освен това пита дали спорните квоти могат да се квалифицират като квоти за емисии по смисъла на Директива 2003/87 и при утвърдителен отговор, каква е правната природа на тези квоти.

22 Що се касае до първата част от поставения въпрос, следва първо да се припомни, че схемата за търговия с квоти за емисии, установена с Директива 2003/87, се основава на икономическа логика, която мотивира всеки участник в тази схема да изпуска количество парникови газове, по-малко от квотите, които първоначално са му били отпуснати, за да прехвърли остатъка от тях на друг участник, изпуснал количество емисии, по-голямо от отпуснатите му квоти (вж. в този смисъл решение от 16 декември 2008 г., Arcelor Atlantique и Lorraine и др., C-127/07, EU:C:2008:728, т. 32).

23 След това трябва да се отбележи, че член 19, параграф 1 от Директива 2003/87 налага създаването на система на национални регистри, за да се осигури „точно отчитане“ на действията, осъществени с квотите за емисии.

24 Във връзка с това Съдът приема, че общата структура на Директива 2003/87 се основава на точно отчитане на издаването, притежаването, прехвърлянето и отмяната на квоти, чиято рамка е установена в член 19 от Директивата. Това точно отчитане е необходимо присъщо на самия

предмет на посочената директива, а именно въвеждането на общностна схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове, за да се намалят емисиите на парникови газове в атмосферата до равнище, което би предотвратило опасна антропогенна намеса в климатичната система и чиято крайна цел е опазването на околната среда (решение от 17 октомври 2013 г., Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, т. 27).

25 Впрочем, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 65 от заключението си, изискването за точност на числата и на обстоятелствата, свързани с квотите, съответства на волята на законодателя на Европейския съюз да подобри функционирането на пазара, установен с Директива 2003/87, избягвайки смущенията, които биха могли да възникнат от всяко колебание относно валидността на тези квоти. Освен това, наред с чисто икономическия интерес от запазването на доверието към този пазар, това изискване за точност позволява да се постигне преследваната от него цел, а именно борбата със замърсяването. Осигуряването на съответствието между действителните и разрешените чрез квоти емисии представлява приоритет на схемата като цяло.

26 За целта член 7 от Директива 2003/87 задължава операторите да информират компетентните органи за всякакви промени в използването на инсталацията, за които може да се изисква актуализиране на разрешителното за емисии на парникови газове.

27 Накрая е важно да се подчертае, че при определяне на своите НРП държавите членки имат известна свобода на действие (вж. в този смисъл решение от 29 март 2012 г., Комисия/Естония, C-505/09 P, EU:C:2012:179, т. 51—53). След приключване на предвидената в член 9 от Директива 2003/87 процедура НРП се ползва с презумпция за законосъобразност, тъй като, след като изтече предвиденият в параграф 3 от тази разпоредба тримесечен срок, той се счита за окончателен, при липсата на възражения от страна на Комисията, така че съответната държава членка може да го приеме (решение от 3 октомври 2013 г., Комисия/Латвия, C-267/11 P, EU:C:2013:624, т. 46).

28 В случая от акта за запитване се установява, че със заповедта си от 6 юни 2013 г. министърът на устойчивото развитие и инфраструктурата разпорежда връщането на спорните квоти без обезщетение.

29 Според люксембургското правителство и Комисията целта на това връщане е да се поправи едно нередовно положение. Наистина, спорните квоти били издадени на ArcelorMittal единствено поради това, че същото дружество не уведомило компетентните органи, преди предвидената за тяхното издаване дата, за спирането за неопределен срок на дейността на инсталацията му в Шифланж. При тези обстоятелства, от една страна, ArcelorMittal нарушило предвиденото в член 13, параграф 6 от Закона от 2004 г. задължение за уведомяване. От друга страна, не било спазено предвиденото в люксембургския НРП изискване, че в случай на пълно или частично затваряне на инсталация не може квотите за емисии да бъдат издадени за следващата година.

30 Както отбелязва генералният адвокат в точка 69 от заключението си, предвиденото в член 13, параграф 6 от Закона от 2004 г. задължение е транспониране на задължението, съдържащо се в член 7 от Директива 2003/87. Освен това предвиденото в люксембургския НРП изискване, че квотите за емисии не се издават при пълно или частично затваряне на инсталация, отговаря на същите критерии за точно отчитане на емисиите и точност на числата и на обстоятелствата, свързани с квотите, припомнени в точки 24 и 25 от настоящото решение.

31 Задача на компетентната национална юрисдикция е да провери дали в случая ArcelorMittal действително е спряло дейността на инсталацията си в Шифланж от ноември 2011 г. и дали това спиране може да се квалифицира като „преустановяване на експлоатацията“ по смисъла на член 13, параграф 6 от Закона от 2004 г.

32 Ако това е така, Директива 2003/87 не е пречка за компетентен орган да приеме, при обстоятелства като разглежданите в главното производство, решение, с което разпорежда връщането без обезщетение на квотите за емисии. Наистина, ако експлоатацията на инсталация е преустановена на дата, предхождаща датата на отпускането на квотите за емисии, те очевидно няма да могат да се използват за отчитане на емисиите парникови газове, които тя вече не би трябвало да изпуска.

33 При тези обстоятелства, ако не бъдат върнати спорните квоти, това ще наруши изискванията за точно отчитане, за точност и съгласуваност между действителните и разрешените емисии, припомнени в точки 23—25 от настоящото решение. Както отбелязва по същество генералният адвокат в точка 78 от заключението си, връщането на неправилно отпуснати квоти е хипотеза във връзка с прилагането на правилата за функциониране на предвидената в Директива 2003/87 схема, за да се избегне изкривяване на пазара на квоти и да се постигне косвено целта за опазване на околната среда, на която този пазар служи.

34 Тази констатация не може да бъде оспорена с изложения от ArcelorMittal довод, че единствената хипотеза, при която Директива 2003/87 изисква връщането на квотите, е предвидената в член 12, параграф 3 от нея.

35 В това отношение следва да се отбележи, че член 12, параграф 3 от Директива 2003/87 е за връщането на квоти, „равняващи се на общото количество емисии, изпуснати от [дадена] инсталация през предходната календарна година“. От самия текст на тази разпоредба е видно, че тя се отнася до квотите, необходими за отчитане на емисиите на парникови газове, изпуснати от инсталация през предходната година. Ако обаче се установи, че експлоатацията на инсталацията в Шифланж е преустановена на дата, предхождаща датата на издаването на спорните квоти, това използване не би могло да се осъществи, що се отнася до тези квоти.

36 При тези обстоятелства Директива 2003/87 трябва да се тълкува в смисъл, че не е пречка за национална правна уредба, която позволява на компетентния орган да изисква цялостно или частично връщане без обезщетение на неизползваните квоти, неоснователно издадени на оператор, поради това че не е изпълнил задължението за своевременно информиране на компетентния орган за преустановяването на експлоатацията на инсталация.

37 Този извод не може да бъде оспорен с доводите на ArcelorMittal, чрез които иска да докаже несъвместимостта на такава национална правна уредба с член 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Всъщност е важно да се отбележи, че ако спорните квоти бяха неоснователно отпуснати на ArcelorMittal, с оглед на изискванията за точно отчитане, на които се основава установената с Директива 2003/87 схема, не би могло да се приеме, че тези квоти са били валидно формирани като квоти за емисии по смисъла на Директива 2003/87.

38 Затова връщането на тези квоти не предполага експроприация на имущество, което вече е неразделна част от патримониума на оператора, а просто оттегляне на акта, с който са отпуснати квоти, поради неспазване на определените в Директива 2003/87 условия.

39 При тези обстоятелства на втората част от преюдициалния въпрос следва да се отговори, че квотите, издадени след като оператор е преустановил дейността, осъществявана в инсталацията, за която се отнасят тези квоти, без предварително да информира компетентния орган, не може да се квалифицират като „квоти“ за емисии по смисъла на член 3, буква а) от Директива 2003/87.

40 С оглед на всички изложени по-горе съображения на поставения въпрос следва да се отговори по следния начин:

„– Директива 2003/87 трябва да се тълкува в смисъл, че не е пречка за национална правна уредба, която позволява на компетентния орган да изисква цялостно или частично връщане без обезщетение на неизползваните квоти, неоснователно издадени на оператор, поради това че не е изпълнил задължението за своевременно информиране на компетентния орган за преустановяването на експлоатацията на инсталация.

– Квотите, издадени след като оператор е преустановил дейността, осъществявана в инсталацията, за която се отнасят тези квоти, без предварително да уведоми за това компетентния орган, не могат да се квалифицират като „квоти“ за емисии по смисъла на член 3, буква а) от Директива 2003/87“.

По съдебните разноски

41 С оглед на обстоятелството, че за страните в главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета, изменена с Регламент (ЕО) № 219/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 г., трябва да се тълкува в смисъл, че не е пречка за национална правна уредба, която позволява на компетентния орган да изисква цялостно или частично връщане без обезщетение на неизползваните квоти, неоснователно издадени на оператор, поради това че не е изпълнил задължението за своевременно информиране на компетентния орган за преустановяването на експлоатацията на инсталация.

Квотите, издадени след като оператор е преустановил дейността, осъществявана в инсталацията, за която се отнасят тези квоти, без предварително да уведоми за това компетентния орган, не могат да се квалифицират като „квоти“ за емисии по смисъла на член 3, буква а) от Директива 2003/87, изменена с Регламент № 219/2009.

Подписи