Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 8. marca 2017**

„Predhodno odločanje — Okolje — Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Evropski uniji — Direktiva 2003/87/ES — Člen 3(a) — Člena 11 in 12 — Prenehanje delovanja naprave — Vračilo neporabljenih pravic — Obdobje od leta 2008 do leta 2012 — Neobstoj odškodnine — Sistematika sistema za trgovanje s pravicami do emisije“

V zadevi C-321/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Cour constitutionnelle (ustavno sodišče, Luksemburg) z odločbo z dne 19. junija 2015, ki je na Sodišče prispela 29. junija 2015, v postopku

ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA

proti

État du Grand-Duché de Luxembourg,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi J. L. da Cruz Vilaça (poročevalec), predsednik senata, M. Berger, sodnica, A. Borg Barthet, E. Levits in F. Biltgen, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA G. Loesch, odvetnik,

— za luksemburško vlado D. Holderer, agentka, skupaj s P. Kinschem, odvetnikom,

— za Evropsko komisijo E. White, A. Buchet in K. Mifsud-Bonnici, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 5. julija 2016

izreka naslednjo

* Jezik postopka: francoščina.

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 219/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2009 (UL 2009, L 87, str. 109) (v nadaljevanju: Direktiva 2003/87).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA (v nadaljevanju: ArcelorMittal) in État du Grand-Duché de Luxembourg (Veliko vojvodstvo Luksemburg) v zvezi z zakonitostjo odločbe ministra, pristojnega za trajnostni razvoj in infrastrukturo, s katero je bilo tej družbi naloženo, naj brez odškodnine vrne 80.922 neporabljenih pravic do emisije toplogrednih plinov.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V skladu s členom 1 Direktive 2003/87 ta direktiva „vzpostavlja sistem trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov v Skupnosti […], da bi pospešila zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način.“

4 V členu 3(a) te direktive je „pravica“ opredeljena kot „pravic[a] do emisij ene tone ekvivalenta ogljikovega dioksida v določenem obdobju ter velja le za namene izpolnjevanja zahtev te direktive in je prenosljiva v skladu z določbami te direktive“.

5 Člen 7 navedene direktive določa:

„Upravljavec obvesti pristojni organ o vseh načrtovanih spremembah v vrsti ali delovanju naprave ali njeni razširitvi, zaradi katerih bi bilo morda treba posodobiti dovoljenje za emisije toplogrednih plinov. Če je primerno, pristojni organ posodobi dovoljenje. Kadar se spremeni identiteta upravljavca naprave, pristojni organ posodobi dovoljenje, tako da to vsebuje ime in naslov novega upravljavca“.

6 Člen 9 Direktive 2003/87 določa, da vsaka država članica pripravi nacionalni načrt razdelitve pravic (v nadaljevanju: NNR). Natančneje, v odstavkih 1 in 3 tega člena je določeno:

„1. Za vsako obdobje iz člena 11(1) in (2) vsaka država članica pripravi nacionalni načrt, v katerem navede skupno količino pravic, ki jih namerava dodeliti za to obdobje, in kako jih namerava dodeliti. Načrt temelji na objektivnih in preglednih merilih, vključno s tistimi iz Priloge III, ob ustreznem upoštevanju pripomb javnosti. Komisija brez poseganja v Pogodbo [ES] najpozneje do 31. decembra 2003 pripravi navodilo za uporabo meril iz Priloge III.

[…]

3. V treh mesecih od obvestila države članice o [NNR] v skladu z odstavkom 1 lahko Komisija ta načrt ali kateri koli njegov del zavrne na podlagi njegove nezdružljivosti z merili iz Priloge III ali s členom 10. Država članica sprejme odločitev po členu 11(1) ali (2) le, če predlagane spremembe sprejme Komisija. Komisija obrazloži vsako odločitev o zavrnitvi.“

7 Člen 11(2) in (4) Direktive 2003/87 določa:

„2. Za petletno obdobje od 1. januarja 2008 in vsako nadaljnje petletno obdobje vsaka država članica odloči o skupni količini pravic, ki jih bo dodelila za to obdobje, in začne postopek dodeljevanja teh pravic upravljavcu posamezne naprave. To odločitev sprejme vsaj 12 mesecev pred začetkom zadevnega obdobja na podlagi svojega [NNR], pripravljenega na podlagi člena 9 in v skladu s členom 10, ob ustreznem upoštevanju pripomb javnosti.

[…]

4. Pristojni organ do 28. februarja vsakega leta za obdobje iz odstavka 1 ali 2 izda delež skupne količine pravic.“

8 Člen 12(1) in (3) te direktive določa:

„1. Države članice zagotovijo, da so pravice prenosljive med:

(a) osebami v Skupnosti;

[…]

3. Države članice zagotovijo, da vsako leto [najpozneje] do 30. aprila upravljavec vsake naprave preda število pravic, […] ki je enako skupnim emisijam iz te naprave v predhodnem koledarskem letu, preverjenim v skladu s členom 15, in da se te pravice nato ukinejo.“

9 Člen 13(1) navedene direktive določa:

„Pravice veljajo za emisije v obdobju iz člena 11(1) ali (2), za katero so izdane.“

10 Člen 19(1) Direktive 2003/87 določa:

„Države članice predvidijo vzpostavitev in vodenje registra, da se zagotovi točno vodenje izdaje, posesti, prenosa in ukinitve pravic. Države članice lahko svoje registre vodijo prek združenega sistema skupaj z eno ali več drugimi državami članicami.“

Luksemburško pravo

11 Člen 16 ustave določa:

„Lastnina se nikomur ne sme odvzeti, razen v javno korist in proti pravični odškodnini v primerih in na načine, ki jih določa zakon.“

12 Direktiva 2003/87 je bila v luksemburško pravo prenesena z zakonom z dne 23. decembra 2004 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov (*Mémorial* A 2004, str. 3792, v nadaljevanju: zakon iz leta 2004). Člen 12(2) in (4) tega zakona določa:

„2. Za petletno obdobje od 1. januarja 2008 in vsako nadaljnje petletno obdobje minister odloči o skupni količini pravic, ki se dodelijo za to obdobje, in začne postopek dodeljevanja teh pravic upravljavcu posamezne naprave. Minister to stori vsaj dvanajst mesecev pred začetkom zadevnega obdobja na podlagi nacionalnega načrta razdelitve pravic, pripravljenega na podlagi člena 10.

[…]

4. Minister najkasneje do 28. februarja vsakega leta za obdobje iz odstavka 1 ali 2 izda delež skupne količine pravic.“

13 Člen 13(6) tega zakona določa:

„Vsako popolno ali delno prenehanje obratovanja naprave je treba nemudoma sporočiti ministru. Minister odloči o popolni ali delni predaji neizkoriščenih pravic.“

14 Grand-Duché de Luxembourg je na podlagi člena 9 Direktive 2003/87 pripravilo svoj NNR za obdobje od leta 2008 do leta 2012. Ta NNR je Komisija odobrila s sklepoma z dne 29. novembra 2006 in 13. julija 2007. Na strani 7 navedenega NNR je v bistvu določeno, da pravice v primeru odstranitve ali zaprtja naprave za naslednje leto ne bodo izdane.

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

15 Kot je razvidno iz spisa, ki ga ima na voljo Sodišče, je minister za okolje družbi ArcelorMittal za obdobje od leta 2008 do leta 2012 dodelil skupaj 405.365 pravic do emisije. Kar zadeva leto 2012, je ta minister 22. februarja istega leta družbi ArcelorMittal za vpis v nacionalni register dodelil 81.073 pravic za napravo te družbe v kraju Schifflange (Luksemburg).

16 Družba ArcelorMittal je z dopisom z dne 23. aprila 2012 navedenemu ministru predlagala prekinitev okoljskega nadzora, ker so bile dejavnosti te naprave v kraju Schifflange ustavljene od konca leta 2011 za nedoločen čas.

17 Minister, pristojen za trajnostni razvoj in infrastrukturo, je z odredbo z dne 6. junija 2013 zmanjšal število pravic do emisije, ki so bile tej družbi dodeljene za obdobje od leta 2008 do leta 2012, in zahteval vračilo 80.922 pravic do emisije (v nadaljevanju: sporne pravice) brez odškodnine. Ta ukrep, ki je bil sprejet med drugim na podlagi člena 13(6) zakona iz leta 2004, je bil utemeljen z izjavo družbe ArcelorMittal v zvezi s prenehanjem obratovanja njene naprave v kraju Schifflange od konca leta 2011.

18 Družba ArcelorMittal je 8. julija 2013 zoper ministrsko odredbo z dne 6. junija 2013 vložila pritožbo v upravnem postopku, ki je bila zavrnjena z odločbo z dne 24. septembra 2013. Tribunal administratif (upravno sodišče, Luksemburg), pri katerem je bila vložena tožba te družbe v zvezi z navedeno odločbo, je s sodbo z dne 17. decembra 2014 odločilo, da pri Cour constitutionnelle (ustavno sodišče, Luksemburg) vloži zahtevo za oceno skladnosti člena 13(6) zakona iz leta 2004 s členom 16 ustave. Po navedbah tribunal administratif je vračilo spornih pravic brez odškodnine po učinkih namreč enako nezakoniti razlastitvi, saj so bile sporne pravice izdane in vpisane v nacionalni register in so zato postale del premoženja družbe ArcelorMittal. Cour constitutionnelle (ustavno sodišče) pa se sprašuje o združljivosti člena 13(6) zakona iz leta 2004 z Direktivo 2003/87, ker naj bi bila ta določba lahko v nasprotju s sistematiko sistema, vzpostavljenega s to direktivo.

19 V teh okoliščinah je Cour constitutionnelle (ustavno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je člen 13(6) [zakona iz leta 2004] v delu, v katerem pristojnemu ministru omogoča, da zahteva predajo pravic, ki so bile izdane v skladu s členom 12(2) in (4) istega zakona, vendar niso bile izkoriščene, brez polne ali delne odškodnine, skladen z Direktivo [2003/87], zlasti s sistematiko sistema za trgovanje z emisijami, določenega v tej direktivi, pri čemer je to vprašanje razširjeno na vprašanje dejanskega obstoja, celo – če je odgovor glede obstoja pritrdilen – opredelitve predaje izdanih, vendar neizkoriščenih pravic ter tudi na vprašanje morebitne opredelitve takih pravic kot premoženja?“

Vprašanje za predhodno odločanje

20 Predložitveno sodišče želi z vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba Direktivo 2003/87 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni določbi, ki pristojnim organom omogoča, da brez odškodnine zahtevajo vračilo pravic do emisije, ki so bile izdane, vendar jih upravljavec ni porabil.

21 To sodišče poleg tega sprašuje, ali je sporne pravice mogoče opredeliti kot pravice do emisije v smislu Direktive 2003/87 in, če je odgovor pritrdilen, kakšna je pravna narava navedenih pravic.

22 V zvezi s prvim delom postavljenega vprašanja je treba najprej opozoriti, da sistem za trgovanje s pravicami, ki je bil vzpostavljen z Direktivo 2003/87, temelji na ekonomski logiki, ki vse udeležence tega sistema spodbuja, naj izpustijo manj emisij toplogrednih plinov od pravic, ki so jim bile sprva dodeljene, da bi lahko svoj presežek prenesli na drugega udeleženca, ki je proizvedel večjo količino emisij od pravic, ki so mu bile dodeljene (glej v tem smislu sodbo z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi, C-127/07, EU:C:2008:728, točka 32).

23 Dalje, ugotoviti je treba, da člen 19(1) Direktive 2003/87 nalaga uvedbo sistema nacionalnih registrov, da se zagotovi „točno vodenje“ dejavnosti, opravljenih s pravicami do emisije.

24 V zvezi s tem je Sodišče razsodilo, da splošna sistematika Direktive 2003/87 temelji na strogem vodenju izdaje, posesti, prenosa in ukinitve pravic, katerih okvir je določen v členu 19 te direktive. To natančno vodenje je lastno samemu cilju te direktive, in sicer vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov, da bi se zmanjšale emisije teh plinov v ozračju na raven, s katero bo preprečeno nevarno antropogeno poseganje v podnebni sistem, katerega končni namen je varstvo okolja (sodba z dne 17. oktobra 2013, Billerud Karlsborg in Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, točka 27).

25 Poleg tega, kot je v bistvu poudaril generalni pravobranilec v točki 65 sklepnih predlogov, zahteva glede točnosti količine in glede okoliščin v zvezi s pravicami ustreza želji zakonodajalca Evropske unije, da izboljša delovanje trga, vzpostavljenega z Direktivo 2003/87, s tem, da se preprečijo izkrivljanja, ki bi bila posledica kakršne koli negotovosti glede veljavnosti pravic. Poleg tega povsem ekonomskega interesa za ohranitev zanesljivosti navedenega trga ta zahteva glede točnosti omogoča uresničitev cilja, ki mu zakonodajalec sledi, in sicer boja proti onesnaževanju. Zagotovitev ujemanja dejanskih emisij in dovoljenih emisij prek pravic je zato prioriteta sistema kot celote.

26 Člen 7 Direktive 2003/87 za to upravljavcem naprave nalaga, da pristojnim organom sporočijo vsakršno spremembo pri njeni uporabi, zaradi katere bi bilo morda treba posodobiti dovoljenje za emisije toplogrednih plinov.

27 Nazadnje je treba poudariti, da imajo države članice pri opredelitvi svojih NNR nekaj polja proste presoje (glej v tem smislu sodbo z dne 29. marca 2012, Komisija/Estonija, C-505/09 P, EU:C:2012:179, točke od 51 do 53). Po koncu postopka, določenega v členu 9 Direktive 2003/87, za NNR velja domneva zakonitosti, ker se po izteku trimesečnega roka, ki je določen v odstavku 3 tega člena, ta šteje za dokončnega, če Komisija ne poda pripomb, tako da ga zadevna država članica lahko sprejme (sodba z dne 3. oktobra 2013, Komisija/Latvija, C-267/11 P, EU:C:2013:624, točka 46).

28 V obravnavani zadevi je iz predložitvene odločbe razvidno, da je minister, pristojen za trajnostni razvoj in infrastrukturo, z odredbo z dne 6. junija 2013 odredil vračilo spornih pravic brez odškodnine.

29 Po navedbah luksemburške vlade in Komisije je bil namen tega vračila odpraviti neustrezno stanje. Sporne pravice naj bi bile družbi ArcelorMittal dodeljene le zato, ker ta družba pristojnih organov pred datumom, določenim za izdajo teh pravic, ni obvestila o prenehanju obratovanja njene naprave v kraju Schifflange za nedoločen čas. V teh okoliščinah naj bi družba ArcelorMittal po eni strani kršila

obveznost glede obvestila iz člena 13(6) zakona iz leta 2004. Po drugi strani naj zahteva, določena z luksemburškim NNR, v skladu s katero pravice do emisije v primeru odstranitve ali zaprtja naprave niso mogle biti izdane za naslednje leto, ne bi bila spoštovana.

30 Kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 69 sklepnih predlogov, obveznost iz člena 13(6) zakona iz leta 2004 pomeni prenos obveznosti iz člena 7 Direktive 2003/87. Poleg tega zahteva, določena z luksemburškim NNR, v skladu s katerim se pravice do emisije ne dodelijo v primeru zaprtja naprave, ustreza istim merilom strogega vodenja pravic in točnosti količine in okoliščin pravic, na katere je bilo opozorjeno v točkah 24 in 25 te sodbe.

31 Pristojno nacionalno sodišče mora preveriti, ali je v obravnavani zadevi družba ArcelorMittal dejansko ustavila obratovanje svoje naprave v kraju Schifflange od novembra 2011 in ali je to ustavitev mogoče opredeliti kot „prenehanje obratovanja“ v smislu člena 13(6) zakona iz leta 2004.

32 Če je odgovor pritrdilen, Direktiva 2003/87 ne nasprotuje temu, da pristojni organ v okoliščinah, kakršne so te iz postopka v glavni stvari, sprejme odločbo o odreditvi vračila pravic do emisije brez odškodnine. Če je namreč naprava prenehala obratovati pred razdelitvijo pravic do emisije, zadnjenavedenih seveda ne bo mogoče porabiti za vodenje emisij toplogrednih plinov, ki jih ta naprava ne more več proizvesti.

33 V teh okoliščinah bi opustitev vračila spornih pravic ogrožala zahteve glede strogega vodenja, natančnosti in ujemanja dejanskih in dovoljenih emisij, na katere je bilo opozorjeno v točkah od 23 do 25 te sodbe. Kot je v bistvu poudaril generalni pravobranilec v točki 78 sklepnih predlogov, je vračilo nepravilno dodeljenih pravic primer, ki se nanaša na uporabo pravil delovanja sistema, določenega z Direktivo 2003/87, zato da se prepreči izkrivljanje trga pravic in da se posredno uresniči cilj varstva okolja, ki mu sledi ta trg.

34 Te ugotovitve ne more ovreči trditev družbe ArcelorMittal, da je edini primer, v katerem Direktiva 2003/87 zagovarja vračilo pravic, primer iz člena 12(3) te direktive.

35 V zvezi s tem je treba poudariti, da se člen 12(3) Direktive 2003/87 nanaša na vračilo pravic, „[katerih število] je enako skupnim emisijam [naprave] v predhodnem koledarskem letu“. Tako že iz besedila te določbe izhaja, da se nanaša na pravice, ki so potrebne za vodenje emisij toplogrednih plinov iz naprave v predhodnem letu. Če pa se dokaže, da je naprava v kraju Schifflange prenehala obratovati pred izdajo spornih pravic, ta uporaba v zvezi s temi pravicami ni bila mogoča.

36 V teh okoliščinah je treba Direktivo 2003/87 razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki pristojnemu organu omogoča, da zahteva, naj se brez odškodnine vrnejo vse neporabljene pravice ali del teh, ki so bile neupravičeno izdane upravljavcu, ker je kršil obveznost pravočasne obvestitve pristojnih organov o prenehanju delovanja naprave.

37 Te ugotovitve ne more ovreči argumentacija družbe ArcelorMittal, s katero želi dokazati, da taka nacionalna zakonodaja ni v skladu s členom 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Poudariti je namreč treba, da če bi bile sporne pravice družbi ArcelorMittal dodeljene neupravičeno ob upoštevanju zahtev točnosti vodenja, na katerih temelji sistem, vzpostavljen z Direktivo 2003/87, ne bi bilo dopustno, da se te pravice veljavno štejejo za pravice do emisije v smislu Direktive 2003/87.

38 Vračilo teh pravic tako ne bi pomenilo razlastitve dobrine, ki je že postala sestavni del premoženja upravljavca, temveč zgolj preklic akta o dodelitvi pravic zaradi neizpolnitve pogojev, določenih z Direktivo 2003/87.

39 V teh okoliščinah je treba na drugi del vprašanja za predhodno odločanje odgovoriti, da pravic, ki so bile izdane po tem, ko je upravljavec ustavil dejavnosti, ki so se izvajale v napravi, na katero se te pravice nanašajo, ne da bi o tem predhodno obvestil pristojni organ, ni mogoče opredeliti kot „pravice“ do emisije v smislu člena 3(a) Direktive 2003/87.

40 Ob upoštevanju vseh zgoraj navedenih preudarkov je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti tako:

— Direktivo 2003/87 je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki pristojnemu organu omogoča, da zahteva, naj se brez odškodnine vrnejo vse neporabljene pravice ali del teh, ki so bile neupravičeno izdane upravljavcu, ker je kršil obveznost pravočasne obvestitve pristojnih organov o prenehanju delovanja naprave.

— Pravic, ki so bile izdane po tem, ko je upravljavec ustavil dejavnosti, ki so se izvajale v napravi, na katero se te pravice nanašajo, ne da bi o tem predhodno obvestil pristojni organ, ni mogoče opredeliti kot „pravice“ do emisije v smislu člena 3(a) Direktive 2003/87.

Stroški

41 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 219/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2009, je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki pristojnemu organu omogoča, da zahteva, naj se brez odškodnine vrnejo vse neporabljene pravice ali del teh, ki so bile neupravičeno izdane upravljavcu, ker je kršil obveznost pravočasne obvestitve pristojnih organov o prenehanju delovanja naprave.

Pravic, ki so bile izdane po tem, ko je upravljavec ustavil dejavnosti, ki so se izvajale v napravi, na katero se te pravice nanašajo, ne da bi o tem predhodno obvestil pristojni organ, ni mogoče opredeliti kot „pravice“ do emisije v smislu člena 3(a) Direktive 2003/87, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 219/2009.

Podpisi