Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

8. ožujka 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Europske unije – Direktiva 2003/87/EZ – Članak 3. točka (a) – Članci 11. i 12. – Prekid aktivnosti postrojenja – Predaja neiskorištenih emisijskih jedinica – Razdoblje od 2008. do 2012. – Nepostojanje naknade – Opća struktura sustava trgovanja emisijskim jedinicama“

U predmetu C-321/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Cour constitutionnelle (Luksemburg), odlukom od 19. lipnja 2015., koju je Sud zaprimio 29. lipnja 2015., u postupku

ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA

protiv

Velikog Vojvodstva Luksemburga,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: J. L. da Cruz Vilaça (izvjestitelj), predsjednik vijeća, M. Berger, A. Borg Barthet, E. Levits i F. Biltgen, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

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

— za luksemburšku vladu, D. Holderer, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Kinscha, odvjetnik,

— za Europsku komisiju, E. White, A. Buchet i K. Mifsud-Bonnici, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 5. srpnja 2016.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: francuski

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL 2003., L 275, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 28.), kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 219/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2009. (SL 2009., L 87, str. 109.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 4., str. 212.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2003/87).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA (u daljnjem tekstu: ArcelorMittal) i Velikog Vojvodstva Luksemburga o zakonitosti odluke ministra nadležnog za održivi razvoj i infrastrukturu kojom je tom društvu naložena predaja bez naknade 80 922 neiskorištene emisijske jedinice stakleničkih plinova.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 U skladu s člankom 1. Direktive 2003/87, njome se utvrđuje „sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice [...] s ciljem promicanja smanjenja emisija stakleničkih plinova na način koji je učinkovit u troškovnom i gospodarskom smislu”.

4 Članak 3. točka (a) te direktive određuje emisijsku „jedinicu” kao „pravo na emisiju jedne tone ekvivalenta ugljikova dioksida tijekom određenog razdoblja, koja može vrijediti samo za potrebe ispunjavanja zahtjeva ove Direktive i može se prenositi u skladu s odredbama ove Direktive”.

5 Članak 7. navedene direktive propisuje:

„Operater obavješćuje nadležno tijelo o svim planiranim promjenama u naravi ili funkcioniranju ili proširenju postrojenja koje bi mogle zahtijevati ažuriranje dozvole za emisiju stakleničkih plinova. Ako je potrebno, nadležno tijelo ažurira dozvolu. Ako dođe do promjene osobe operatera koji upravlja postrojenjem, nadležno tijelo ažurira dozvolu te unosi naziv i adresu novog operatera.”

6 Članak 9. Direktive 2003/87 predviđa za svaku državu članicu izradu nacionalnog plana raspodjele emisijskih jedinica (u daljnjem tekstu: NPR). Posebno je u stavcima 1. i 3. tog članka propisano:

„1. Za svako razdoblje iz članka 11. stavaka 1. i 2. svaka država članica izrađuje nacionalni plan u kojem se navodi ukupna količina emisijskih jedinica koje namjerava raspodijeliti za to razdoblje i prijedlog načina raspodjele tih emisijskih jedinica. Plan se temelji na objektivnim i transparentnim kriterijima, uključujući i one navedene u Prilogu III., uzimajući u obzir mišljenje javnosti. Komisija, ne dovodeći u pitanje Ugovor [o EZ-u], najkasnije do 31. prosinca 2003. daje upute o primjeni kriterija navedenih u Prilogu III.

[...]

3. U roku od tri mjeseca otkad je država članica obavijesti o [NPR-u] u skladu sa stavkom 1., Komisija može odbiti plan ili neki dio plana ako on nije usklađen s kriterijima navedenim u Prilogu III. ili u članku 10. Država članica može donijeti odluku u skladu s odredbama članka 11. stavaka 1. ili 2. samo ako Komisija prihvati predložene izmjene. Komisija mora obrazložiti svaku odluku o odbijanju.”

7 Članak 11. stavci 2. i 4. Direktive 2003/87 glasi kako slijedi:

„2. Za petogodišnje razdoblje koje počinje 1. siječnja 2008. i za svako naredno petogodišnje razdoblje, svaka država članica odlučuje o ukupnoj količini emisijskih jedinica koje će raspodijeliti za to razdoblje i pokreće postupak raspodjele tih emisijskih jedinica operateru svakog postrojenja. Ova odluka donosi se najkasnije 12 mjeseci prije početka relevantnog razdoblja i temelji se na [NPR-u] države članice u skladu s člankom 9. i člankom 10., uzimajući u obzir mišljenje javnosti.

[...]

4. Nadležno tijelo izdaje dio ukupne količine emisijskih jedinica svake godine razdoblja navedenog u stavcima 1. ili 2. do 28. veljače te godine."

8 U članku 12. stavcima 1. i 3. te direktive propisano je:

„1. Države članice osiguravaju da se emisijske jedinice mogu prenositi između:

a) osoba unutar Zajednice;

[...]

3. Države članice osiguravaju da najkasnije do 30. travnja svake godine operater svakog postrojenja preda broj emisijskih jedinica koji odgovara ukupnoj emisiji iz tog postrojenja tijekom prethodne kalendarske godine, verificiranih u skladu s člankom 15., te da one nakon toga budu poništene."

9 Članak 13. stavak 1. navedene direktive propisuje:

„Emisijske jedinice vrijede za emisije tijekom razdoblja iz članka 11. stavaka 1. ili 2. za koje su izdane."

10 Članak 19. stavak 1. Direktive 2003/87 glasi:

„Države članice uređuju osnivanje i rad registra da bi se osiguralo precizno bilježenje izdavanja, držanja, prijenosa i poništenja emisijskih jedinica. Države članice mogu svoje registre držati u zajedničkom sustavu s jednom ili više država članica."

Luksemburško pravo

11 Člankom 16. Ustava određeno je:

„Vlasništvo nikomu ne može biti oduzeto, osim u javnom interesu i uz pravičnu naknadu, u slučajevima i pod uvjetima koje propisuje zakon."

12 Direktiva 2003/87 prenesena je u luksemburško pravo Zakonom od 23. prosinca 2004. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova (*Mémorial* A 2004, str. 3792.; u daljnjem tekstu: Zakon iz 2004.). Članak 12. tog zakona u stavcima 2. i 4. predviđa:

„2. Za petogodišnje razdoblje koje počinje 1. siječnja 2008. i za svako naredno petogodišnje razdoblje ministar utvrđuje ukupnu količinu emisijskih jedinica koje će raspodijeliti za to razdoblje i pokreće postupak raspodjele tih emisijskih jedinica operateru svakog postrojenja. Ministar navedene mjere donosi najkasnije 12 mjeseci prije početka relevantnog razdoblja na temelju nacionalnog plana raspodjele emisijskih jedinica donesenog u skladu s člankom 10.

[...]

4. Ministar izdaje dio ukupne količine emisijskih jedinica svake godine razdoblja navedenog u stavcima 1. ili 2. do 28. veljače te godine."

13 Člankom 13. stavkom 6. ovog zakona određuje se:

„Ministar se odmah obavještava o svakom potpunom ili djelomičnom prekidu rada postrojenja. Ministar donosi odluku o potpunoj ili djelomičnoj predaji neiskorištenih emisijskih jedinica."

14 Veliko Vojvodstvo Luksemburg za razdoblje od 2008. do 2012., u skladu s člankom 9. Direktive 2003/87, izradilo je NPR. Komisija ga je odobrila odlukama od 29. studenoga 2006. i 13. srpnja 2007. Na stranici 7. navedenog NPR-a predviđeno je, u biti, da se u slučaju rastavljanja ili zatvaranja određenog postrojenja emisijske jedinice ne izdaju za sljedeću godinu.

Glavni postupak i prethodno pitanje

15 Kao što to proizlazi iz spisa kojim raspolaže Sud, ministar zaštite okoliša dodijelio je ArcelorMittalu za razdoblje od 2008. do 2012. godine ukupnu količinu od 405 365 emisijskih jedinica. Što se 2012. godine tiče, taj je ministar 22. veljače te godine izdao ArcelorMittalu za njegovo postrojenje u Schifflangeu (Luksemburg) 81 073 emisijske jedinice za upis u nacionalni registar.

16 Dopisom od 23. travnja 2012. ArcelorMittal zatražio je od navedenog ministra prestanak provedbe nadzora zaštite okoliša zato što su aktivnosti u navedenom postrojenju u Schifflangeu od kraja 2011. obustavljene na neodređeno vrijeme.

17 Rješenjem od 6. lipnja 2013. ministar nadležan za održivi razvoj i infrastrukturu, s jedne strane, smanjio je ukupan broj emisijskih jedinica dodijeljenih tom društvu za razdoblje od 2008. do 2012. i, s druge strane, odredio predaju bez naknade 80 922 emisijske jedinice (u daljnjem tekstu: sporne jedinice). Ta mjera, usvojena osobito na temelju članka 13. stavka 6. Zakona iz 2004., opravdana je izjavom ArcelorMittala o obustavi aktivnosti u njegovu postrojenju u Schifflangeu od kraja 2011. godine.

18 Dana 8. srpnja 2013. ArcelorMittal podnio je žalbu u upravnom postupku protiv tog rješenja ministra od 6. lipnja 2013., koja je odbijena odlukom od 24. rujna 2013. Rješavajući po tužbi tog društva protiv navedene odluke, Tribunal administratif (Upravni sud, Luksemburg) presudom od 17. prosinca 2014. odlučio je uputiti Couru constitutionnelle (Ustavni sud, Luksemburg) zahtjev za ocjenu sukladnosti članka 13. stavka 6. Zakona iz 2004. s člankom 16. Ustava. Naime, prema Tribunalu administratif (Upravni sud), predaja spornih jedinica bez naknade prema svojim učincima odgovara nezakonitom izvlaštenju, s obzirom na to da su sporne emisijske jedinice izdane i upisane u nacionalni registar te su prema tome postale dio imovine ArcelorMittala. Cour constitutionnelle (Ustavni sud), pak, postavlja pitanje o sukladnosti članka 13. stavka 6. Zakona iz 2004. s Direktivom 2003/87, s obzirom na to da bi ta mjera mogla biti protivna strukturi sustava uspostavljenog tom direktivom.

19 U tim je okolnostima Cour constitutionnelle (Ustavni sud) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Je li članak 13. stavak 6. Zakona iz 2004., u mjeri u kojoj dopušta nadležnom ministru da bez cjelokupne ili djelomične naknade zahtijeva predaju neiskorištenih emisijskih jedinica koje su izdane na temelju članka 12. stavaka 2. i 4. navedenog zakona, u skladu s Direktivom [2003/87], a posebice s općom strukturom sustava trgovanja emisijskim jedinicama koji je njome predviđen, pri čemu to pitanje obuhvaća pitanje stvarnog postojanja, odnosno u slučaju potvrdnog odgovora kvalifikacije predaje emisijskih jedinica koje su izdane, ali nisu iskorištene, te pitanje eventualne kvalifikacije emisijskih jedinica kao imovine?"

O prethodnom pitanju

20 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Direktivu 2003/87 tumačiti na način da joj se protivi nacionalni propis koji dopušta nadležnim tijelima da zahtijevaju predaju bez naknade izdanih emisijskih jedinica koje operater nije iskoristio.

21 Taj sud osim toga pita mogu li se sporne jedinice kvalificirati kao emisijske jedinice u smislu Direktive 2003/87 i, u slučaju potvrdnog odgovora, koja je pravna narav tih jedinica.

22 Što se prvog dijela postavljenog pitanja tiče, ponajprije treba podsjetiti da sustav trgovanja emisijskim jedinicama uspostavljen Direktivom 2003/87 počiva na gospodarskoj logici koja potiče svakog sudionika u tom sustavu na ispuštanje količine stakleničkih plinova niže od emisijskih jedinica koje su mu prvotno dodijeljene, kako bi prenio višak drugom sudioniku koji je proizveo količinu emisija višu od emisijskih jedinica koje su mu dodijeljene (vidjeti u tom smislu presudu od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique et Lorraine i dr., C-127/07, EU:C:2008:728, t. 32.)

23 Nadalje treba zaključiti da članak 19. stavak 1. Direktive 2003/87 nameće stvaranje sustava nacionalnih registara kako bi se osiguralo „precizno bilježenje” operacija koje se provode s emisijskim jedinicama.

24 U tom je pogledu Sud odlučio da se opća struktura Direktive 2003/87 temelji na preciznom bilježenju emisijskih jedinica koje se izdaju, drže, prenose i poništavaju, čiji je okvir određen u članku 19. te direktive. To precizno bilježenje svojstveno je samoj svrsi navedene direktive, odnosno uspostavljanju sustava Zajednice za trgovanje emisijskim jedinicama stakleničkih plinova, koji teži smanjenju njihove emisije u atmosferu na razinu koja će spriječiti opasne antropogene poremećaje klimatskog sustava, a čiji je krajnji cilj zaštita okoliša (presuda od 17. listopada 2013., Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, t. 27.).

25 Osim toga, kao što to u biti ističe nezavisni odvjetnik u točki 65. svojeg mišljenja, zahtjev točnosti količine i okolnosti u kojima se izdaju emisijske jedinice odgovara težnji zakonodavca Europske unije da poboljša funkcioniranje tržišta uspostavljenog Direktivom 2003/87, izbjegavajući poremećaje koji bi mogli nastati zbog bilo kakve dvojbe u vezi s valjanošću emisijskih jedinica. Osim toga, osim pukog gospodarskog interesa održavanja pouzdanosti navedenog tržišta, taj zahtjev točnosti omogućuje postizanje cilja kojem to tržište služi, a to je borba protiv onečišćenja. Suodnos između stvarnih i odobrenih emisija putem emisijskih jedinica stoga je prioritet cijelog sustava.

26 U tu svrhu, članak 7. Direktive 2003/87 nameće operaterima postrojenja obvezu obavješćivanja nadležnih tijela o svim promjenama u korištenju postrojenja koje bi mogle zahtijevati ažuriranje dozvole za emisiju stakleničkih plinova.

27 Konačno, treba istaknuti da u određivanju svojeg NPR-a države članice raspolažu određenim manevarskim prostorom (vidjeti u tom smislu presudu od 29. ožujka 2012., Komisija/Estonija, C-505/09 P, EU:C:2012:179, t. 51. do 53.). Prema postupku predviđenom člankom 9. Direktive 2003/87, NRP uživa predmnjevu zakonitosti, s obzirom na to da se, po isteku roka od tri mjeseca predviđenog stavkom 3. tog članka, smatra konačnim, ako nema Komisijinih primjedbi, slijedom čega ga država članica može usvojiti (presuda od 3. listopada 2013., Komisija/Latvija, C-267/11 P, EU:C:2013:624, t. 46.).

28 U ovom slučaju iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je ministar nadležan za održivi razvoj i infrastrukturu svojom odlukom od 6. lipnja 2013. naložio predaju spornih jedinica bez naknade.

29 Prema luksemburškoj vladi i Komisiji, namjena je te naknade otkloniti nepravilnost. Naime, sporne jedinice izdane su ArcelorMittalu samo zato što je to društvo prije datuma predviđenog za njihovo izdavanje propustilo obavijestiti nadležna tijela o obustavi aktivnosti u svojem postrojenju u

Schifflangeu na neodređeno vrijeme. U tim okolnostima, s jedne strane, ArcelorMittal je povrijedio svoju obvezu obavješćivanja predviđenu člankom 13. stavkom 6. Zakona iz 2004. S druge strane, zahtjev koji predviđa luksemburški NPR, prema kojem se u slučaju rastavljanja ili zatvaranja postrojenja emisijske jedinice ne izdaju za sljedeću godinu, nije bio poštovan.

30 Kao što to ističe nezavisni odvjetnik u točki 69. svojeg mišljenja, obveza predviđena člankom 13. stavkom 6. Zakona iz 2004. predstavlja prenošenje obveze iz članka 7. Direktive 2003/87. Osim toga, zahtjev koji predviđa luksemburški NPR prema kojem se emisijske jedinice ne izdaju u slučaju zatvaranja postrojenja odgovara istim kriterijima preciznog bilježenja emisija i točnosti količine i okolnosti u kojima se izdaju emisijske jedinice navedenima u točkama 24. i 25. ove presude.

31 Na nadležnom je nacionalnom sudu da provjeri je li u ovom slučaju ArcelorMittal stvarno obustavio aktivnosti u svojem postrojenju u Schifflangeu od studenoga 2011. i može li se ta obustava kvalificirati kao „prekid rada” u smislu članka 13. stavka 6. Zakona iz 2004.

32 Ako je to tako, Direktivi 2003/87 ne protivi se to da nadležno tijelo u okolnostima poput onih u glavnom postupku donese odluku kojom se nalaže predaja bez naknade emisijskih jedinica. Naime, ako je određeno postrojenje prekinulo sa svojim aktivnostima na datum raniji od dodjele emisijskih jedinica, one se očito ne mogu koristiti za obračunavanje emisije stakleničkih plinova koje to postrojenje neće proizvesti.

33 Pod tim uvjetima, izostanak predaje spornih jedinica doveo bi u pitanje zahtjeve preciznog bilježenja, točnosti i suodnosa između stvarnih i odobrenih emisija, na koje se upućuje u točkama 23. do 25. ove presude. Kao što to u biti ističe nezavisni odvjetnik u točki 78. svojeg mišljenja, predaja nepravilno dodijeljenih emisijskih jedinica predstavlja slučaj koji se odnosi na primjenu pravila o funkcioniranju sustava predviđenog Direktivom 2003/87, s ciljem izbjegavanja narušavanja tržišta emisijskih jedinica i posredno ciljem zaštite okoliša kojem teži to tržište.

34 Taj zaključak ne može dovesti u pitanje argument na koji se poziva ArcelorMittal, prema kojem je jedina situacija u kojoj Direktiva 2003/87 predviđa predaju emisijskih jedinica ona predviđena njezinim člankom 12. stavkom 3.

35 U tom pogledu treba istaknuti da se članak 12. stavak 3. Direktive 2003/87 odnosi na predaju emisijskih jedinica „koje odgovaraju ukupnoj emisiji [iz tog postrojenja] tijekom prethodne kalendarske godine”. Iz samog teksta te odredbe proizlazi da ona obuhvaća emisijske jedinice potrebne za obračunavanje emisija stakleničkih plinova koje je određeno postrojenje proizvelo tijekom prethodne godine. Međutim, u slučaju kada je utvrđeno da je postrojenje u Schifflangeu obustavilo svoje aktivnosti prije datuma izdavanja spornih jedinica, do korištenja za tu namjenu nije moglo doći što se tih jedinica tiče.

36 Pod tim uvjetima, Direktivu 2003/87 treba tumačiti na način da joj se ne protivi nacionalno zakonodavstvo koje dopušta nadležnom tijelu da zahtijeva predaju bez cjelokupne ili djelomične naknade neiskorištenih emisijskih jedinica koje su nepravilno izdane operateru, kao posljedica njegove povrede obveze pravodobnog obavješćivanja nadležnog tijela o prekidu rada postrojenja.

37 Taj zaključak ne dovodi u pitanje argumentacija kojom ArcelorMittal teži dokazati da takvo nacionalno zakonodavstvo nije u skladu s člankom 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Naime, treba istaknuti da je, u slučaju kada su sporne jedinice nepravilno dodijeljene ArcelorMittalu, s obzirom na zahtjeve preciznog bilježenja na kojima se temelji sustav uspostavljen Direktivom 2003/87, neprihvatljivo da se te jedinice valjano smatraju emisijskim jedinicama u smislu Direktive 2003/87.

38 Prema tome, predaja tih emisijskih jedinica ne znači izvlaštenje sredstava koja su već činila sastavni dio operaterove imovine, nego samo povlačenje akta kojim se dodjeljuju emisijske jedinice zbog nepoštovanja uvjeta utvrđenih Direktivom 2003/87.

39 U tim okolnostima, na drugi dio prethodnog pitanja treba odgovoriti da se emisijske jedinice izdane nakon što je operater prekinuo aktivnosti koje je obavljao u postrojenju na koje se te jedinice odnose a da o tome nije prethodno obavijestio nadležno tijelo ne mogu kvalificirati kao emisijske „jedinice” u smislu članka 3. točke (a) Direktive 2003/87.

40 S obzirom na sva prethodna razmatranja, proizlazi da na postavljeno pitanje valja odgovoriti na sljedeći način:

— Direktivu 2003/87 treba tumačiti na način da joj se ne protivi nacionalno zakonodavstvo koje dopušta nadležnom tijelu da zahtijeva predaju bez cjelokupne ili djelomične naknade neiskorištenih emisijskih jedinica koje su nepravilno izdane operateru, kao posljedica njegove povrede obveze pravodobnog obavješćivanja nadležnog tijela o prekidu rada postrojenja,

— emisijske jedinice izdane nakon što je operater prekinuo aktivnosti koje je obavljao u postrojenju na koje se te jedinice odnose a da o tome nije prethodno obavijestio nadležno tijelo ne mogu se kvalificirati kao emisijske „jedinice” u smislu članka 3. točke (a) Direktive 2003/87.

Troškovi

41 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (peto vijeće) odlučuje:

Direktivu 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ, kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 219/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2009., treba tumačiti na način da joj nije protivno nacionalno zakonodavstvo koje dopušta nadležnom tijelu da zahtijeva predaju bez cjelokupne ili djelomične naknade neiskorištenih emisijskih jedinica koje su nepravilno izdane operateru kao posljedica njegove povrede obveze pravodobnog obavješćivanja nadležnog tijela o prekidu rada postrojenja.

Emisijske jedinice izdane nakon što je operater prekinuo aktivnosti koje je obavljao u postrojenju na koje se te jedinice odnose a da o tome nije prethodno obavijestio nadležno tijelo ne mogu se kvalificirati kao emisijske „jedinice” u smislu članka 3. točke (a) Direktive 2003/87, kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 219/2009.

Potpisi