Сборник съдебна практика

ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА СЪДА (шести състав)

17 декември 2015 година*

„Преюдициално запитване — Директива 2003/87/ЕО — Схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове — Санкция за извънредно количество емисии — Пропорционалност“

По дело C-580/14

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Verwaltungsgericht Berlin (Административен съд Берлин, Германия), с акт от 21 ноември 2014 г., постъпил в Съда на 16 декември 2014 г., в рамките на производство по дело

Sandra Bitter, в качеството ѝ на синдик на Ziegelwerk Höxter GmbH

срещу

Bundesrepublik Deutschland

СЪДЪТ (шести състав),

състоящ се от: Ал. Арабаджиев, председател на състава, J.-C. Bonichot (докладчик) и E. Regan, съдии,

генерален адвокат: P. Mengozzi,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за Bundesrepublik Deutschland, от G. Buchholz, Rechtsanwalt,

— за германското правителство, от T. Henze и K. Petersen, в качеството на представители,

— за Европейския парламент, от P. Schonard и A. Tamás, в качеството на представители,

— за Съвета на Европейския съюз, от M. Simm и N. Rouam, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от E. White и A. C. Becker, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, да се произнесе с мотивирано определение в съответствие с член 99 от Процедурния правилник на Съда,

* Език на производството: немски.

постанови настоящото

Определение

1 Преюдициалното запитване е относно валидността на член 16, параграф 3, второ изречение от 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, стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 78 и поправка в ОВ L 199, 2.8.2011 г., стр. 76), изменена с Директива 2009/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. (ОВ L 140, стр. 63, наричана по-нататък „Директива 2003/87“).

2 Това запитване е отправено по повод на спор между адв. Bitter, в качеството ѝ на синдик на Ziegelwerk Höxter GmbH (наричано по-нататък „Ziegelwerk Höxter“), и Bundesrepublik Deutschland (Федерална република Германия) относно наложената от последната санкция на Ziegelwerk Höxter за неспазване на задълженията му за докладване и връщане на квоти за емисии на еквивалент на въглероден диоксид, през 2011 г.

Правна рамка

Правото на Съюза

3 Съображение 2 от Директива 2003/87 гласи следното:

„В Шестата програма на Общността за действие в областта на околната среда, въведена с Решение № 1600/2002/ЕО на Европейския парламент и на Съвета [от 22 юли 2002 г. за установяване на Шеста програма за действие на Общността за околната среда (ОВ L 242, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 8, стр. 247)], изменението на климата се определя като приоритет за действие и се предвижда [до 2005 г.] [да се] въве[де] […] схема за търговия с емисии в рамките на цялата Общност […]. В тази програма се приема, че Общността е поела ангажимент да постигне 8-процентно намаление на емисиите на парникови газове в периода 2008—2012 г. в сравнение със стойностите от 1990 г. и че в по-дългосрочна перспектива емисиите на парникови газове в глобален мащаб трябва да бъдат намалени с приблизително 70 % в сравнение със стойностите от 1990 г.“

4 Съображение 4 от тази директива гласи:

„С влизането в сила на Протокола от Киото, който беше одобрен с Решение 2002/358/ЕО на Съвета от 25 април 2002 г. относно приемането, от името на Европейската общност, на Протокола от Киото към Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации за изменение на климата и съвместното изпълнение на произтичащите от него ангажименти [(ОВ L 130, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 27, стр. 220)], за Общността и нейните държави членки ще възникне задължение в периода 2008—2012 г. да намалят съвкупните си антропогенни емисии от парниковите газове, изброени в приложение А към Протокола, с 8 % в сравнение със стойностите от 1990 г.“

5 Член 12, параграф 3 от посочената директива предвижда:

„Държавите членки гарантират, че до 30 април всяка година операторът на всяка инсталация връща определен брой квоти, различни от квотите, издадени съгласно глава II, равен на общото количество емисии, изпуснати от тази инсталация през предходната календарна година, като това е проверено в съответствие с член 15, както и че те са отменени впоследствие“.

6 Съгласно член 16, параграф 3 от Директива 2003/87:

„Държавите членки гарантират, че от всеки оператор или оператор на въздухоплавателно средство, който до 30 април всяка година не върне достатъчно квоти за покриване на своите емисии през предходната година, се търси отговорност чрез налагане на санкция за извънредно количество емисии. Размерът на санкцията за извънредно количество емисии е 100 EUR за всеки тон еквивалент на въглероден диоксид емисии, за който операторът или операторът на въздухоплавателно средство не е върнал квоти. Заплащането на сумата по санкцията за извънредно количество емисии не освобождава оператора от задължението да върне определено количество квоти, равняващо се на това извънредно количество емисии при връщане на квоти за следващата календарна година“.

7 Член 16, параграф 4 от Директива 2003/87 в първоначалния му вариант предвижда:

„През тригодишния период, започващ на 1 януари 2005 г., държавите членки прилагат по-малка санкция за извънредно количество емисии — в размер на 40 EUR за всеки тон еквивалент на въглероден [диоксид], отделен от тази инсталация, за който операторът не е върнал квоти. Заплащането на санкцията не освобождава оператора от задължението да върне определено количество квоти, равняващи се на това извънредно количество емисии при връщане на квоти за следващата календарна година“.

Германското право

8 Директива 2003/87 е транспонирана в Германия със Закона за търговията с квоти за емисии на парникови газове (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen) от 8 юли 2004 г. (BGBl. I, стр. 1578, наричан по-нататък „Законът за търговия с квоти“).

9 Член 6, параграф 1 от Закона за търговия с квоти:

„До 30 април на съответната година, първоначално през 2006 г., отговорното лице следва да върне на компетентния орган определен брой квоти, равняващи се на емисиите, отделени вследствие на неговата дейност през предходната календарна година“.

10 Член 18 от Закона за търговия с квоти, озаглавен „Изпълнение на задължението за връщане“, предвижда в параграфи 1 и 3:

„(1) Ако отговорното лице не изпълни задължението си по член 6, параграф 1, компетентният орган налага санкция в размер на 100 EUR, а за първия период на разпределяне — в размер на 40 EUR — за всеки тон емисия на еквивалент на въглероден диоксид, за който отговорното лице не е върнало квота. Санкция може да не се налага, ако отговорното лице не е изпълнило задължението си по член 6, параграф 1 поради непреодолима сила.

(2) Доколкото отговорното лице не е докладвало по съответния ред за причинените в резултат на неговата дейност емисии, компетентният орган пристъпва към преценка на емисиите, изпуснати през предходната календарна година. Тази преценка е необоримо основание за задължението по член 6, параграф 1. Тя не се извършва, когато отговорното лице изпълни своето задължение за докладване в рамките на производството по изслушване за съставяне на акта за установяване на нарушението по параграф 1.

(3) В случаите по параграф 2 се запазва задължението на отговорното лице до 30 април на следващата година да върне липсващите квоти в съответствие с направената преценка. […]“.

Фактите по спора в главното производство и преюдициалният въпрос

11 Ziegelwerk Höxter е дружество със седалище в Германия, което до септември 2011 г. експлоатира инсталация, отделяща емисии на парникови газове. С определение на Amtsgericht Paderborn (Районен съд Падерборн, Германия) от 1 ноември 2011 г. е открито производство по несъстоятелност на това дружество.

12 В рамките на това производство за синдик е назначена адв. Bitter. В това нейно качество тя е считана от германските органи за оператор на инсталацията, а следователно и за лице, отговорно за изпълнението на задълженията на тази инсталация, възложени ѝ със Закона относно търговията с квоти.

13 Поради това посочените органи искат от нея да представи доклади за емисиите на парникови газове през 2011 г. и да възстанови квоти за предвидените за тази година емисии.

14 Адв. Bitter счита, че тъй като Ziegelwerk Höxter е прекратило дейността си преди откриването на производството по несъстоятелност през септември 2011 г., това предприятие повече няма задължение нито да докладва, нито да възстановява неговите квоти за емисии на еквивалент на въглероден диоксид, отделени през 2011 г., като евентуалните му парични задължения следвало единствено да се впишат като пасив в масата на несъстоятелността.

15 От акта за преюдициално запитване следва, че с електронно писмо от 20 септември 2012 г. предходен пълномощник на това предприятие е заявил пред компетентните германски органи, че през 2011 г. това предприятие е отделило емисии от 3324 тона въглероден диоксид.

16 С решение от 20 март 2013 г. тези органи определят, че броят на невъзстановените от това предприятие за 2011 г. квоти за емисии възлизат на 3 323 и му налагат санкция в размер на 332 300 EUR на основание член 18 от Закона за търговия с квоти, който транспонира член 16, параграф 3 от Директива 2003/87.

17 Адв. Bitter обжалва това решение пред Verwaltungsgericht Berlin, който поставя въпроса за съответствието на предвидения от тази разпоредба размер на санкцията с принципа на пропорционалност.

18 Verwaltungsgericht Berlin (Административен съд Берлин) счита по-специално че докато Съдът вече е приел, че санкция в размер на 40 EUR за всеки емитиран тон еквивалент на въглероден диоксид, за който операторът не е възстановил квоти през първия период на търговия между 2005 г. и 2007 г., както е предвидено в член 16, параграф 4 от Директива 2003/87 в първоначалния му вариант, е в съответствие с принципа на пропорционалност (решение Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664), не е такъв случаят със санкцията в размер на 100 EUR на тон отделен и еквивалент на въглероден диоксид, за който операторът не е възстановил квоти, както е предвидено в член 16, параграф 3 от Директива 2003/87, която санкция следва да се налага, считано от 2008 г., като освен това следва да се вземе предвид и сривът на цената на квотите на емисии на парникови газове след декември 2006 г.

19 Запитващата юрисдикция припомня в това отношение, че принципът на пропорционалност изисква тези актове на институциите на Европейския съюз да не надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на легитимните цели, следвани от разглежданата правна уредба, и че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с тези цели. Този съд се позовава на решение Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, т. 35 и 40).

20 При тези условия Verwaltungsgericht Berlin (Административен съд Берлин) решава да спре производството по делото и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Нарушава ли се принципът на пропорционалност от разпоредбата на член 16, параграф 3, второ изречение от Директива 2003/87, съгласно която санкцията за извънредно количество емисии е в размер на 100 EUR за всеки емитиран тон еквивалент на въглероден диоксид, за който операторът или операторът на въздухоплавателно средство не е върнал квоти?“.

По преюдициалния въпрос

21 В съответствие с член 99 от неговия процедурен правилник, когато отговорът на преюдициалния въпрос се налага недвусмислено от съдебната практика, Съдът може във всеки един момент да се произнесе с мотивирано определение по предложение на съдията докладчик и след изслушване на генералния адвокат.

22 Тази разпоредба следва да се приложи в настоящото дело.

23 С поставения въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали член 16, параграф 3, второ изречение от Директива 2003/87 е валиден с оглед на, по-специално, принципа на пропорционалността.

24 Преди всичко следва да се припомни, че принципът на пропорционалност, който е част от основните принципи на правото на Съюза, изисква мерките, установени с разпоредба на правото на Съюза, да бъдат в състояние да осъществят легитимните цели, преследвани от съответната правна уредба, и да не надхвърлят необходимото за тяхното постигане (вж. решения Vodafone и др., C-58/08, EU:C:2010:321, т. 51 и Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, т. 34).

25 Що се отнася обаче до съдебния контрол за спазването на тези условия, следва да се признае широко право на преценка на законодателя на Съюза в областите, които предполагат той да направи избор от политическо, икономическо или социално естество и в които е призван да извършва комплексни преценки. Така в рамките на съдебния контрол относно упражняването на това правомощие Съдът не може да замени преценката на законодателя на Съюза със собствената си преценка. Той може да осъществи съдебен контрол над този нормативен избор само ако изборът изглежда явно погрешен или ако неудобствата, които причинява на някои икономически оператори, са по-големи от предимствата, които може да им донесе (вж. решение Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, т. 35 и цитираната съдебна практика).

26 В това отношение от Заключенията на Съвета на Европейски съюз от 8 март 2001 г., към които препраща съображение 1 от Директива 2003/87, е видно, че въвеждането на схема за отчитане и търговия с квоти за емисии на еквивалент на въглероден диоксид на равнището на Съюза е нормативен избор, който отразява определена политическа ориентация, с оглед на необходимостта да се даде спешен отговор на голямата загриженост за опазване на околната среда. Този нормативен избор се основава и на сложни и широко обсъждани икономически и технически доводи, посочени в Зелена книга за установяването на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в Европейския съюз (COM(2000) 87 окончателен). Следователно, за да подпомогне Европейския съюз и неговите държави членки да изпълнят задълженията си по Протокола от Киото, самият законодател на Съюза е принуден да прецени и претегли бъдещите несигурни последици от намесата си (вж. решение Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, т. 36).

27 Преценката на пропорционалността на акт на Съюза обаче не може да зависи от ретроспективна преценка на степента на неговата ефективност. Когато законодателят на Съюза трябва да прецени бъдещите последици от правната уредба, при положение че тези последици не могат да бъдат предвидени със сигурност, преценката му може да бъде отхвърлена само ако е явно неправилна с оглед на данните, с които той е разполагал към момента на приемане на въпросната правна уредба (вж. в този смисъл решения Jippes и др., C-189/01, EU:C:2001:420, т. 84 и цитираната съдебна практика, както и Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, т. 37).

28 В приложение на тези принципи в решение Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664) Съдът признава пропорционалния характер не единствено на преходния размер на санкцията от 40 EUR за тон, както е предвидено в член 16, параграф 4 от Директива 2003/87 в първоначалния му вариант, но също и на фиксираната по размер санкция от 100 EUR на тон, предвидена в параграф 3 от този член, тъй като не са предвидени никакви възможности за промяна на размера на тази санкция от националния съд.

29 Съдът приема също така, че Директива 2003/87 предоставя на операторите разумен срок, за да изпълнят задължението си за връщане, и че държавите членки могат да установят механизми за предупреждение, напомняне и по-ранно връщане, които да позволят на добросъвестните оператори да бъдат напълно информирани за това задължение и по този начин да не поемат никакъв риск да им бъде наложена санкция (решение Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, т. 40 и 41).

30 Съдът подчертава по-специално че предвиденото в член 12, параграф 3 от Директива 2003/87 задължение за връщане и налаганата в случай на неизпълнение на това задължение санкция във фиксиран размер по член 16 от Директивата, без друга възможност за гъвкаво прилагане освен намаляването на размера ѝ в преходния период между 2005 г. и 2007 г., са изглеждали необходими за законодателя на Съюза при преследване на легитимната цел за установяване на ефективна схема за търговия с квоти за еквивалент на въглероден диоксид, за да не се стигне дотам, някои оператори или посредници на пазара да са принудени да заобикалят или да манипулират схемата, като злоупотребяват с цените, количествата, сроковете или сложните финансови продукти, за чието възникване способства пазарната среда (решение Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, т. 39).

31 Съдът посочва по-конкретно че относително високият размер на санкцията се обосновава с необходимостта неизпълнението на задължението за връщане на достатъчен брой квоти да се третира стриктно и по един и същ начин в целия Съюз (решение Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, т. 39).

32 Обстоятелството, че разглежданата санкция надвишава по размер санкцията, по която се е произнесъл Съдът в решение Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), не е в състояние да постави под въпрос тази преценка, тъй като налагането на глоба в по-малък размер през първия период на търговия се обоснова с факта, както констатира Съдът в точка 25 от това решение, че става въпрос за период на тестване на схемата, в рамките на който на съответните икономически оператори са възложени обвързващи в по-малка степен задължения.

33 Следва да се припомни, че освен това законодателят на Съюза не увеличава размера на санкцията, приложима след този първи период на търговия, а временно „намалява“ за същия този първи период фиксирания общ размер на санкцията от 100 EUR по член 16, параграф 3, второ изречение от Директива 2003/87 (вж. решение Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, т. 25 и 39).

34 Що се отнася до довода, че цената на квотите за емисии спаднала силно след този първи период на търговия, в точка 27 от решение Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664) Съдът вече е посочил, че установявайки глоба с предварително определен размер, законодателят на Съюза е искал да защити схемата за търговия с квоти от нарушения на конкуренцията, резултат от манипулиране на пазара. Така, както следва от точка 25 от настоящото решение, Съдът не може да замени преценката на законодателя на Съюза със собствената си преценка.

35 Следователно след разглеждане на поставения въпрос не се установяват никакви обстоятелства, които могат да засегнат, с оглед на принципа на пропорционалност, валидността на член 16, параграф 3, второ изречение от Директива 2003/87, доколкото той предвижда санкция в размер на 100 EUR за тон еквивалент на въглероден диоксид, за който операторът не е възстановил квоти.

По съдебните разноски

36 С оглед на обстоятелството, че за страните по 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 (шести състав) реши:

След разглеждане на поставения въпрос не се установяват никакви обстоятелства, които могат да засегнат, с оглед на принципа на пропорционалност, валидността на член 16, параграф 3, второ изречение от 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 Директива 2009/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г., доколкото той предвижда санкция в размер на 100 EUR за тон еквивалент на въглероден диоксид, за който операторът не е възстановил квоти.

Подписи