Sbírka soudních rozhodnutí

USNESENÍ SOUDNÍHO DVORA (šestého senátu)

17. prosince 2015 *

„Řízení o předběžné otázce — Směrnice 2003/87/ES — Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů — Pokuta za překročení emisí — Proporcionalita“

Ve věci C-580/14,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně, Německo) ze dne 21. listopadu 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 16. prosince 2014, v řízení

Sandra Bitter, jako insolvenční správkyně společnosti Ziegelwerk Höxter GmbH,

proti

Bundesrepublik Deutschland,

SOUDNÍ DVŮR (šestý senát),

ve složení A. Arabadžev, předseda senátu, J.-C. Bonichot (zpravodaj) a E. Regan, soudci,

generální advokát: P. Mengozzi,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Bundesrepublik Deutschland G. Buchholzem, Rechtsanwalt,

— za německou vládu T. Henzem a K. Petersen, jako zmocněnci,

— za Evropský parlament P. Schonardem a A. Tamásem, jako zmocněnci,

— za Radu Evropské unie M. Simm a N. Rouam, jako zmocněnkyněmi,

— za Evropskou komisi E. Whitem a A. C. Becker, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout usnesením s odůvodněním podle článku 99 jednacího řádu Soudního dvora,

vydává toto

* Jednací jazyk: němčina.

Usnesení

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká platnosti čl. 16 odst. 3 druhé věty směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. L 275, s. 32; Zvl. vyd. 15/07, s. 631), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009 (Úř. věst. L 140, s. 63, dále jen „směrnice 2003/87“).

2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi S. Bitter jako insolvenční správkyní společnosti Ziegelwerk Höxter GmbH (dále jen, „Ziegelwerk Höxter“) a Bundesrepublik Deutschland (Spolková republika Německo) ve věci pokuty, kterou posledně uvedená uložila společnosti Ziegelwerk Höxter za porušení její vykazovací povinnosti a povinnosti vyřadit povolenky na ekvivalent oxidu uhličitého za rok 2011.

Právní rámec

Unijní právo

3 Bod 2 odůvodnění směrnice 2003/87 zní takto:

„Šestý akční program Společenství pro životní prostředí zavedený rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES [ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí (Úř. věst. L 242, s. 1)] určuje změnu klimatu jako prioritu k řešení a stanoví, že do roku 2005 bude pro celé Společenství vytvořen systém pro obchodování s emisemi. Uvedený program potvrzuje, že se Společenství zavazuje snížit emise skleníkových plynů do let 2008 až 2012 o 8 % v porovnání s hodnotami z roku 1990 a že z dlouhodobého hlediska je třeba snížit globální emise skleníkových plynů přibližně o 70 % v porovnání s hodnotami z roku 1990.“

4 Bod 4 odůvodnění této směrnice uvádí:

„Po vstupu Kjótského protokolu v platnost, který byl schválen rozhodnutím Rady 2002/385/ES ze dne 25. dubna 2002 o schválení Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě Organizace spojených národů o změně klimatu jménem Evropského společenství a společném plnění závazků z něj vyplývajících (Úř. věst. L 130, s. 1), budou Společenství a jeho členské státy zavázány ke snížení svých úhrnných antropogenních emisí skleníkových plynů, které jsou uvedeny v příloze A protokolu, o 8 % v období 2008 až 2012 v porovnání s hodnotami z roku 1990.“

5 Článek 12 odst. 3 uvedené směrnice stanoví:

„Členské státy zajistí, aby do 30. dubna každého roku provozovatel každého zařízení vyřadil počet povolenek jiných než povolenek vydaných podle kapitoly II rovnající se celkovým emisím z uvedeného zařízení během předchozího kalendářního roku, ověřených podle článku 15, a aby uvedené povolenky byly následně zrušeny.“

6 Podle čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87:

„Členské státy zajistí, aby každý provozovatel a provozovatel letadla, který do 30. dubna každého roku nevyřadí dostačující množství povolenek ke krytí svých emisí během předchozího roku, musel zaplatit pokutu za překročení emisí. Pokuta za překročení emisí činí 100 [euro] za každou vypuštěnou tunu ekvivalentu oxidu uhličitého, pro kterou provozovatel nebo provozovatel letadla nevyřadil povolenky. Platba pokuty za překročení emisí nezprošťuje provozovatele nebo provozovatele letadla povinnosti vyřadit povolenky ve výši tohoto překročení emisí, až bude vyřazovat povolenky pro následující kalendářní rok.“

7 Článek 16 odst. 4 směrnice 2003/87 v původním znění stanovil:

„Během tříletého období počínajícího dnem 1. ledna 2005 členské státy uplatní nižší pokutu za překročení emisí ve výši 40 EUR za každou tunu ekvivalentu oxidu uhličitého vypuštěnou zařízením, pro které provozovatel nevyřadil povolenky. Platba pokuty za překročení emisí nezprošťuje provozovatele povinnosti vyřadit povolenky ve výši tohoto překročení emisí, až bude vyřazovat povolenky pro následující kalendářní rok.“

Německé právo

8 Směrnice 2003/87 byla provedena zákonem o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen) ze dne 8. července 2004 (BGBl. I, s. 1578, dále jen „zákon o obchodování s povolenkami“).

9 Ustanovení § 6 odst. 1 zákona o obchodování s povolenkami stanoví:

„Dotčený provozovatel má povinnost nejpozději do 30. dubna daného roku, poprvé v roce 2006, vyřadit u příslušného vnitrostátního orgánu počet povolenek, který odpovídá množství emisí vyprodukovaných v důsledku jeho činnosti za předchozí kalendářní rok.“

10 Ustanovení § 18 zákona o obchodování s povolenkami, nadepsaného „Provádění povinnosti vyřadit povolenky“, v odstavcích 1 až 3 stanoví:

„(1) Pokud odpovědná osoba nesplní svoji povinnost podle § 6 odst. 1, stanoví příslušný orgán za každou vypuštěnou tunu ekvivalentu oxidu uhličitého, pro kterou odpovědná osoba nevyřadila povolenky, platební povinnost ve výši 100 eur, v prvním alokačním období 40 eur. Od uložení platební povinnosti je možné upustit, pokud odpovědná osoba nemohla svoji povinnost podle § 6 odst. 1 splnit z důvodu vyšší moci.

(2) Pokud odpovědná osoba řádně neinformovala o emisích způsobených její činností, provede příslušný orgán odhad emisí způsobených touto činností za předchozí rok. Odhad je nevyvratitelným základem pro povinnost podle § 6 odst. 1. Odhad se neprovede, pokud odpovědná osoba v rámci vyslechnutí k vyměřovacímu rozhodnutí podle odst. 1 řádně splní svoji informační povinnost.

(3) Odpovědná osoba zůstává povinna, v případě odst. 2 na základě provedeného odhadu, vyřadit chybějící povolenky do 30. dubna následujícího roku […]“

Skutkové okolnosti sporu v původním řízení a předběžná otázka

11 Ziegelwerk Höxter je společností se sídlem v Německu, která do září 2011 provozovala zařízení vypouštějící skleníkové plyny. Usnesením Amtsgericht Paderborn (okresní soud v Paderborn, Německo) ze dne 1. listopadu 2011 bylo vůči této společnosti zahájeno insolvenční řízení.

12 V rámci tohoto řízení byla advokátka S. Bitter jmenována insolvenční správkyní. Na základě této funkce byla německými orgány považována za provozovatelku zařízení, a tím i za osobu odpovědnou za dodržování povinností, které se k tomuto zařízení vztahují na základě zákona o obchodování s povolenkami.

13 Z toho důvodu po ní tyto orgány žádaly předložení zpráv o emisích skleníkových plynů za rok 2011 a vyřazení emisních povolenek připadajících na tento rok.

14 S. Bitter měla za to, že v důsledku zastavení provozu společnosti Ziegelwerk Höxter před zahájením insolvenčního řízení v září 2011 již tato společnost nebyla povinna předložit zprávu o emisích ani vyřadit povolenky na ekvivalent oxidu uhličitého vydané pro rok 2011, přičemž případné pohledávky je třeba přihlásit do konkurzu.

15 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že v e-mailu ze dne 20. září 2012 uvedl bývalý zplnomocněnec této společnosti příslušným německým orgánům, že v průběhu roku 2011 emitovala tato společnost 3 324 tun oxidu uhličitého.

16 V rozhodnutí ze dne 20. března 2013 tyto orgány odhadly, že množství nevyřazených povolenek na emise této společnosti za rok 2011 činilo 3 323 tun a uložily jí pokutu ve výši 332 300 eur podle § 18 zákona o obchodování s povolenkami, jímž se provádí čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87.

17 S. Bitter napadla toto rozhodnutí před Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně), který se táže na slučitelnost výše pokuty stanovené tímto ustanovením se zásadou proporcionality.

18 Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně) má zejména za to, že ačkoli Soudní dvůr shledal pokutu 40 eur za každou vypuštěnou tunu ekvivalentu oxidu uhličitého, pro kterou provozovatel nevyřadil povolenky, stanovenou v čl. 16 odst. 4 směrnice 2003/87 v původním znění během prvního obchodovacího období mezi léty 2005 a 2007, za souladnou se zásadou proporcionality (rozsudek Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664), nemusí tomu tak být v případě pokuty ve výši 100 eur za vypuštěnou tunu ekvivalentu oxidu uhličitého, pro kterou provozovatel nevyřadil povolenky, stanovenou v čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87 od roku 2008, mimo jiné vzhledem k prudkému poklesu cen povolenek na emise skleníkových plynů od prosince 2006.

19 V tomto ohledu předkládající soud připomíná, že zásada proporcionality vyžaduje, aby akty orgánů Evropské unie nepřekročily meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou, přičemž platí, že pokud se nabízí volba mezi několika přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nevýhody nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům. V tomto směru odkazuje na rozsudek Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, body 35 a 40).

20 Za těchto podmínek se Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je ustanovení čl. 16 odst. 3 druhé věty směrnice 2003/87/ES, podle kterého činí pokuta za překročení emisí 100 eur za každou vypuštěnou tunu ekvivalentu oxidu uhličitého, pro kterou provozovatel nebo provozovatel letadla nevyřadil povolenky, v rozporu se zásadou proporcionality?“

K předběžné otázce

21 Článek 99 jednacího řádu Soudního dvora stanoví, že pokud lze odpověď na položenou předběžnou otázku jasně vyvodit z judikatury nebo pokud o této odpovědi nelze rozumně pochybovat, může Soudní dvůr kdykoli na návrh soudce zpravodaje a po vyslechnutí generálního advokáta rozhodnout usnesením s odůvodněním.

22 Toto ustanovení je třeba v projednávané věci použít.

23 Podstatou otázky předkládajícího soudu je platnost čl. 16 odst. 3 druhé věty směrnice 2003/87 zejména s ohledem na zásadu proporcionality.

24 V tomto ohledu je třeba úvodem připomenout, že zásada proporcionality je součástí obecných unijních právních zásad a vyžaduje, aby prostředky zavedené ustanovením unijního práva byly způsobilé k uskutečnění legitimních cílů sledovaných dotyčnou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné (viz rozsudky Vodafone a další C-58/08, EU:C:2010:321, bod 51, jakož i Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, bod 34).

25 V soudním přezkumu podmínek uvedených v předchozím bodě je namístě přiznat normotvůrci Unie širokou posuzovací pravomoc v oblasti, která s sebou z jeho strany nese volby politické, ekonomické nebo sociální povahy a v níž má provést komplexní posouzení. Soudní dvůr tak při soudním přezkumu výkonu takové pravomoci nemůže posouzení, které provedl unijní normotvůrce, nahradit vlastním posouzením. Mohl by toliko určit, že normotvůrcova volba je vadná, pokud by se jevila jako zjevně nesprávná nebo pokud by byly obtíže, které z ní plynou pro určité hospodářské subjekty, neúměrné výhodám, které jinak přináší (viz rozsudek Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, bod 35 a citovaná judikatura).

26 V tomto ohledu ze závěrů Rady Evropské unie ze dne 8. března 2001, na které odkazuje bod 1 odůvodnění směrnice 2003/87 vyplývá, že zřízení systému pro evidenci a obchodování s povolenkami na emise ekvivalentu oxidu uhličitého na úrovni Unie bylo normotvůrcovou volbou, do které se promítlo politické směřování v kontextu, v němž bylo nutné čelit závažným obavám v oblasti životního prostředí. Tato volba dále spočívala na velmi složitých a široce diskutovaných hospodářských a technických aspektech, uvedených v zelené knize o obchodování s emisemi skleníkových plynů v Evropské unii [COM(2000) 87 final]. S cílem přispět ke splnění závazků Evropské unie a jejích členských států vyplývajících z Kjótského protokolu tedy unijní normotvůrce musel sám posoudit a zvážit budoucí a nejisté účinky svého zásahu (viz rozsudek Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, bod 36).

27 Přitom posouzení proporcionality unijního aktu nezávisí na zpětném posouzení týkajícím se stupně jeho účinnosti. Má-li normotvůrce Unie posuzovat budoucí účinky přijímané právní úpravy, ač tyto účinky nelze přesně předvídat, lze jeho úsudek kritizovat pouze tehdy, jeví-li se jako zjevně nesprávný z hlediska okolností, jimiž disponoval v okamžiku, kdy přijímal dotčenou právní úpravu (v tomto smyslu viz rozsudky Jippes a další, C-189/01, EU:C:2001:420, bod 84 a citovaná judikatura, a Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, bod 37).

28 Na základě těchto zásad uznal Soudní dvůr v rozsudku Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664) jako přiměřenou nejen přechodnou pokutu ve výši 40 eur za tunu stanovenou v čl. 16 odst. 4 směrnice 2003/87 v původním znění, ale také paušální pokutu 100 eur za tunu stanovenou v odst. 3 tohoto článku, i když vnitrostátní soud nemůže nijak upravit její výši.

29 Soudní dvůr měl rovněž za to, že směrnice 2003/87 poskytla provozovatelům přiměřenou lhůtu na splnění jejich vyřazovací povinnosti a že bylo členským státům povoleno zřídit mechanismy pro varování, upomínání a předčasné vyřazení, které provozovatelům jednajícím v dobré víře umožní dokonale se informovat o této povinnosti, a vyhnout se tak riziku uložení pokuty (rozsudek Billerud Karlsborg et Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, body 40 a 41).

30 Soudní dvůr zejména zdůraznil, že povinnost vyřadit povolenky stanovená v čl. 12 odst. 3 směrnice 2003/87 a odpovídající paušální pokuta stanovená v článku 16 této směrnice, a to bez jiného zmírnění, než je přechodné snížení výše pokuty mezi léty 2005 a 2007, se unijnímu normotvůrci při snaze o dosažení legitimního cíle vytvoření fungujícího systému obchodování s povolenkami na emise ekvivalentu oxidu uhličitého zdály nezbytné k tomu, aby se předešlo pokušení některých provozovatelů nebo makléřů obcházet nebo manipulovat tento systém prostřednictvím spekulací na cenu, množství, lhůty nebo za pomoci složitých finančních produktů, jež vznikají na každém trhu (rozsudek Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, bod 39).

31 Soudní dvůr zejména uvedl, že relativně vysoká úroveň pokuty je odůvodněna potřebou přísného a v celé Unii soudržného trestání nesplnění povinnosti vyřadit dostatečné množství povolenek (rozsudek Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, bod 39).

32 Okolnost, že je dotčená částka vyšší než ta, o které rozhodoval Soudní dvůr v rozsudku Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), nemůže toto posouzení zpochybnit, jelikož použití nižší pokuty během prvního obchodovacího období bylo odůvodněno tím, že se jednalo o zkušební období systému, v rámci něhož podléhaly hospodářské subjekty méně omezujícím požadavkům, jak konstatoval Soudní dvůr v bodě 25 tohoto rozsudku.

33 Je třeba připomenout, že unijní normotvůrce ostatně nezvýšil tuto pokutu po prvním obchodovacím období, ale během tohoto prvního období přechodně „snížil“ výchozí částku 100 euro na základě čl. 16 odst. 3 druhé věty směrnice 2003/87 (viz rozsudek Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664; body 25 a 39).

34 Pokud se jedná o argument, podle něhož se cena emisních povolenek od prvního obchodovacího období značně snížila, Soudní dvůr již v bodě 27 rozsudku Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664) uvedl, že unijní normotvůrce stanovením přesné pokuty zamýšlel chránit systém obchodování s povolenkami před narušením hospodářské soutěže v důsledku manipulace trhem. Jak vyplývá z bodu 25 tohoto rozsudku, Soudní dvůr nemůže posouzení, které provedl unijní normotvůrce, nahradit vlastním posouzením.

35 Přezkum položené otázky proto neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být z hlediska zásady proporcionality dotčena platnost čl. 16 odst. 3 druhé věty směrnice 2003/87 v rozsahu, v němž stanoví pokutu 100 eur za vypuštěnou tunu ekvivalentu oxidu uhličitého, pro kterou provozovatel nevyřadil povolenky.

K nákladům řízení

36 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (šestý senát) rozhodl takto:

Přezkum položené otázky neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být z hlediska zásady proporcionality dotčena platnost čl. 16 odst. 3 druhé věty směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009, v rozsahu, v němž stanoví pokutu ve výši 100 eur za vypuštěnou tunu ekvivalentu oxidu uhličitého, pro kterou provozovatel nevyřadil povolenky.

Podpisy.