Zbornik sudske prakse

RJEŠENJE SUDA (šesto vijeće)

17. prosinca 2015.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2003/87/EZ – Sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova – Kazna zbog prekomjerne emisije – Proporcionalnost“

U predmetu C-580/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgericht Berlin (upravni sud u Berlinu, Njemačka), odlukom od 21. studenoga 2014., koju je Sud zaprimio 16. prosinca 2014., u postupku

Sandra Bitter u svojstvu stečajnog upravitelja društva Ziegelwerk Höxter GmbH

protiv

Bundesrepublik Deutschland

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev, predsjednik vijeća, J.-C.Bonichot (izvjestitelj) i E. Regan, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Bundesrepublik Deutschland, G. Buchholz, *Rechtsanwalt*,

— za njemačku vladu, T. Henze i K. Petersen, u svojstvu agenata,

— za Europski parlament, P. Schonard i A. Tamás, u svojstvu agenata,

— za Vijeće Europske unije, M. Simm i N. Rouam, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, E. White i C. Becker, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči obrazloženim mišljenjem u skladu s člankom 99. Poslovnika Suda,

donosi sljedeće

* Jezik postupka: njemački

Rješenje

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na valjanost članka 16. stavka 3. druge rečenice 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 L 275, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 28.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. (SL L 140, str. 63.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 16., str. 80.; u daljnjem tekstu: Direktiva 2003/87).

2 Taj je zahtjev podnesen u okviru spora između S. Bitter stečajne upraviteljice društva Ziegelwerk Höxter GmbH (u daljnjem tekstu: Ziegelwerk Höxter) i Bundesrepublik Deutschland (Savezne Republike Njemačke) povodom kazne koju je potonja izrekla Ziegelwerk Höxteru zbog povrede obveza izvješćivanja i predaje svojih kvota ekvivalenta ugljikova dioksida za 2011. godinu.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Uvodna izjava 2. Direktive 2003/87 glasi kako slijedi:

„Šesti okolišni akcijski program Zajednice, utvrđen Odlukom br. 1600/2002/EZ Europskog parlamenta i Vijeća [od 22. srpnja 2002. o utvrđivanju Šestog programa djelovanja Zajednice za okoliš (SL L 242, str.1.)] prepoznaje klimatske promjene kao prioritet za djelovanje i omogućuje da se do 2005. uspostavi sustav trgovanja emisijama stakleničkih plinova širom Zajednice. U tom se programu prepoznaje da je Zajednica odlučna da od 2008. do 2012. smanji emisije stakleničkih plinova za 8% u usporedbi s razinama iz 1990. te da dugoročno ukupna emisija stakleničkih plinova bude smanjena za oko 70% u usporedbi s vrijednostima iz 1990.“

4 Uvodna izjava 4. te direktive navodi:

„Kada stupi na snagu Kyotski protokol, odobren Odlukom Vijeća 2002/358/EZ od 25. travnja 2002. o odobravanju, u ime Europske zajednice, Kyotskog protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime i zajedničkom ispunjavanju obveza koje iz njega proizlaze (SL L 130, str. 1.), on će Zajednicu i njezine države članice u razdoblju od 2008. do 2012. obvezati na smanjivanje emisije skupnih stakleničkih plinova nastalih ljudskom djelatnošću, popisanih u Prilogu A Protokolu, za 8% u usporedbi s vrijednostima iz 1990.“

5 Članak 12. stavak 3. navedene direktive propisuje:

„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.“

6 U skladu s člankom 16. stavkom 3. Direktive 2003/87:

„Države članice osiguravaju da svi operateri koji ne predaju dovoljan broj emisijskih jedinica do 30. travnja svake godine, da bi pokrili svoje emisije tijekom prethodne godine, moraju platiti kaznu zbog prekomjerne emisije. Kazna za prekomjerne emisije iznosi 100 [eura] za svaku tonu ekvivalenta ugljikova dioksida koju ispusti postrojenje za koje operater nije predao emisijske jedinice. Plaćanje

kazne za prekomjerne emisije operatera ne oslobađa obveze da preda određenu količinu emisijskih jedinica koja je jednaka količini prekomjernih emisija kada bude predavao emisijske jedinice u odnosu na sljedeću kalendarsku godinu.“

7 Članak 16. stavak 4. Direktive 2003/87 u svojoj je prvobitnoj verziji propisivao:

„Tijekom trogodišnjeg razdoblja koje počinje 1. siječnja 2005., države članice primjenjuju nižu kaznu za prekomjerne emisije u iznosu od 40 eura za svaku tonu ekvivalenta ugljikova dioksida koju ispusti postrojenje za koje operater nije predao emisijske jedinice. Plaćanje kazne za prekomjerne emisije operatera ne oslobađa obveze da preda određenu količinu emisijskih jedinica koja je jednaka količini prekomjernih emisija kada bude predavao emisijske jedinice u odnosu na sljedeću kalendarsku godinu.“

Njemačko pravo

8 Direktiva 2003/87 je prenesena u njemačko pravo Zakonom o trgovanju emisijskim jedinicama stakleničkih plinova (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen) od 8. srpnja 2004. (BGBl. I, str. 1578.; u daljnjem tekstu: Zakon o razmjeni kvota).

9 Članak 6. stavak 1. Zakona o razmjeni kvota glasi:

„Odgovorna osoba najkasnije svakog 30. travnja, počevši od 2006., predaje nadležnom tijelu broj emisijskih jedinica koji odgovara emisijama koje proizlaze iz njegove djelatnosti tijekom prethodne kalendarske godine.“

10 Članak 18. Zakona o razmjeni kvota, naslovljen „Provođenje obveze predaje“, u stavcima 1. do 3. propisuje:

„(1) Ako odgovorna osoba ne poštuje obvezu koju ima na temelju članka 6. stavka 1., nadležno tijelo izreći će joj novčanu kaznu od 100 eura, 40 eura tijekom prvog razdoblja dodjele, za svaku ispuštenu tonu ekvivalenta ugljikova dioksida za koju odgovorna osoba nije predala emisijske jedinice. Nadležno tijelo može odustati od izricanja novčane kazne ako odgovorna osoba nije mogla postupiti u skladu s obvezom koju ima na temelju članka 6. stavka 1. zbog više sile.

(2) Ako odgovorna osoba propisno ne podnese izvješće o emisijama koje proizlaze iz njezine djelatnosti, nadležno tijelo procjenjuje emisije koje proizlaze iz njezinih djelatnosti u prethodnoj kalendarskoj godini. Procjena predstavlja neosporivu osnovu za obvezu predviđenu u članku 6. stavku 1. Procjena se ne provodi ako u okviru rasprave o određivanju kazni iz predviđenog stavka 1., odgovorna osoba pravilno ispuni svoju obvezu izvješćivanja.

(3) Odgovorna osoba ostaje obvezna najkasnije do 30. travnja sljedeće godine predati emisijske jedinice koje nedostaju, u skladu s procjenom izvršenom u slučaju predviđenom stavkom 2. [...]“

Činjenice u glavnom postupku i prethodno pitanje

11 Ziegelwerk Höxter je društvo s poslovnim nastanom u Njemačkoj, koje je do rujna 2011. upravljalo postrojenjem koje je emitiralo stakleničke plinove. Rješenjem od 1. studenog 2011. Amtsgericht Paderborn (okružni sud u Paderbornu, Njemačka) je u odnosu na to društvo pokrenuo stečajni postupak.

12 U okviru tog postupka odvjetnica S. Bitter je imenovana stečajnom upraviteljicom. U tom svojstvu njemačka su je tijela smatrala upraviteljem postrojenja te, prema tome, odgovornom za poštovanje obveza primjenjivih na to postrojenje na temelju Zakona o razmjeni kvota.

13 Zbog toga su ta tijela od nje zatražila da dostavi izvješća o emisijama stakleničkih plinova za 2011. i da preda emisijske jedinice za tu godinu.

14 S. Bitter je smatrala da, s obzirom na to da je društvo Ziegelwerk Höxter prestalo djelovati prije pokretanja stečajnog postupka u rujnu 2011., ono više nije obvezno ni izvijestiti ni predati kvote ekvivalenta ugljikova dioksida za 2011. godinu, te da dugovanja eventualno jedino trebaju ući u pasivu stečajne mase.

15 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je bivši upravitelj tog društva pismom od 20. rujna 2012. nadležnim njemačkim tijelima priopćio da je 2011. godine to društvo emitiralo 3324 tone ugljikova dioksida.

16 Odlukom od 20. ožujka 2013. ta su tijela utvrdila da su nepredane emisije tog društva za 2011. godinu iznosile 3323 tone ugljikova dioksida te su mu izrekla kaznu u iznosu od 332.300 eura u skladu s članom 18. Zakona o razmjeni kvota, kojim se prenosi članak 16. stavak 3. Direktive 2003/87.

17 S. Bitter je tu odluku pobijala pred Verwaltungsgericht Berlin, koji dvoji o sukladnosti razine predviđene kazne s načelom proporcionalnosti.

18 Verwaltungsgericht Berlin (upravni sud u Berlinu) posebice smatra da, s obzirom na to da je Sud već utvrdio da je kazna od 40 eura za svaku tonu emitiranog i nepredanog ekvivalenta ugljikova dioksida, predviđena u članku 16., stavku 4. prvobitne verzije Direktive 2003/87 tijekom prvog razdoblja razmjene između 2005. i 2007. godine (presuda Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664) sukladna načelu proporcionalnosti, to ne može biti slučaj s kaznom u iznosu od 100 eura za tonu emitiranog i nepredanog ekvivalenta ugljikova dioksida, predviđenom u članku 16. stavku 3. Direktive 2003/87 od 2008.,i uzimajući, osim toga u obzir pad cijena emisijskih jedinica stakleničkih plinova od prosinca 2006.

19 Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu podsjeća da načelo proporcionalnosti zahtijeva da akti institucija Unije ne prelaze granice onoga što je prikladno i nužno za postizanje ciljeva kojima predmetni propis legitimno teži, pri čemu, kada postoji izbor među više prikladnih mjera, treba odabrati manje ograničavajuću i čiji nedostaci ne smiju biti nerazmjerni ciljevima koje se želi ostvariti. On upućuje na presudu Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, t. 35. i 40.).

20 U tim je okolnostima Verwaltungsgericht Berlin (upravni sud u Berlinu) odlučio prekinuti postupak i Sudu postaviti sljedeće prethodno pitanje:

„Protivi li se načelu proporcionalnosti uređenje u članku 16. stavku 3. drugoj rečenici Direktive 2003/87 prema kojem sankcija zbog prekomjerne emisije za svaku ispuštenu tonu ekvivalenta ugljikova dioksida za koje operater ili operator zrakoplova nije predao emisijske jedinice iznosi 100 eura?“

O prethodnom pitanju

21 Na temelju članka 99. Poslovnika Suda, kad se odgovor na pitanje postavljeno u prethodnom postupku može jasno izvesti iz sudske prakse, Sud može u svakom trenutku, na prijedlog suca izvjestitelja te nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odlučiti obrazloženim rješenjem.

22 U ovom predmetu valja primijeniti tu odredbu.

23 Svojim se pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita o valjanosti članka 16. stavka 3. druge rečenice Direktive 2003/87 posebice s obzirom na načelo proporcionalnosti.

24 U tom smislu uvodno valja podsjetiti da je načelo proporcionalnosti jedno od općih načela prava Unije i da ono zahtijeva da sredstva koja se provode na temelju neke odredbe prava Unije budu prikladna za ostvarivanje legitimnih ciljeva koji se njima žele postići i da ne premašuju ono što je nužno kako bi se ti ciljevi postigli (vidjeti presudu od 8. lipnja 2010., Vodafone i dr. C-58/08, EU:C:2010:321, t. 51., kao i Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, t. 34.).

25 Što se tiče sudske kontrole tih uvjeta, potrebno je ipak zakonodavcu Unije priznati široku ovlast prosudbe kada je potrebno intervenirati u područje koje za njega uključuje izbore političke, ekonomske i socijalne naravi, i u kojem je pozvan izvršiti složene procjene. Stoga Sud u provođenju sudske kontrole izvršavanja takve nadležnosti ne može zamijeniti prosudbu zakonodavca Unije vlastitom prosudbom. Može samo kritizirati njegov normativni izbor ako se čini očito pogrešnim ili ako bi negativne posljedice koje bi nastale uslijed tog normativnog izbora bile nerazmjerne njegovim prednostima (vidjeti presudu Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, t. 35. kao i navedenu sudsku praksu).

26 U tom pogledu iz zaključaka Vijeća Europske unije od 8. ožujka 2001., na koje se poziva uvodna izjava 1. Direktive 2003/87, proizlazi da je uvođenje sustava za obračun i trgovanje emisijskim jedinicama za ekvivalent ugljikova dioksida na razini Unije predstavljalo normativni izbor koji odražava političku orijentaciju, u kontekstu hitne potrebe suočavanja s ozbiljnim pitanjima zaštite okoliša. Taj normativni izbor temelji se, štoviše, na složenim i naširoko raspravljanim ekonomskim i tehničkim razlozima navedenim u Zelenoj knjizi o trgovanju emisijama stakleničkih plinova unutar Europske unije [COM(2000), *87 final*]. Kako bi pridonio provedbi obveza Europske unije i njezinih država članica preuzetih Kyotskim protokolom, zakonodavac Unije morao je dakle sam procijeniti i odvagnuti buduće neizvjesne učinke svojeg djelovanja (vidjeti presudu Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, t. 36.).

27 Međutim, prosudba o proporcionalnosti nekog akta Unije ne može ovisiti o naknadnoj procjeni njegove učinkovitosti. Kada zakonodavac Unije mora procijeniti buduće učinke nekog propisa, a da se ti učinci ne mogu točno predvidjeti, njegova procjena podložna je kritici samo ako se pokaže očito pogrešnom s obzirom na podatke kojima je raspolagao u vrijeme donošenja predmetnog propisa (vidjeti u tom smislu presude Jippes i dr. C-189/01, EU:C:2001:420, t. 84. i Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, t. 37.).

28 Primjenjujući ta načela Sud je u presudi Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), priznao ne samo proporcionalnost prijelazne kazne od 40 eura za tonu predviđene u članku 16. stavku 4. početne verzije Direktive 2003/87, već također i paušalne kazne od 100 eura za tonu predviđene u stavku 3. tog članka jer nije predviđena mogućnost prilagodbe njezina iznosa od strane nacionalnog suca.

29 Sud je također utvrdio da Direktiva 2003/87 operaterima dodjeljuje razumni rok za ispunjenje obveze predaje te da je državama članicama dopušteno uspostaviti savjetodavne mehanizme, sustave upozorenja i ranije vraćanje omogućujući operaterima dobre vjere da budu u potpunosti informirani o njihovim obvezama vraćanja i da na taj način ne budu ni u kakvoj opasnosti od kažnjavanja novčanom kaznom (presuda Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, t. 40. i 41.).

30 Sud je istaknuo da obveza vraćanja iz članka 12. stavka 3. Direktive 2003/87, i fiksna novčana kazna kojom je sankcionirana u članku 16. stavcima 3. i 4. te direktive, i to bez druge fleksibilnosti osim prijelaznog smanjenja njezine visine između 2005. i 2007. činile su se zakonodavcu Unije neophodnim za postizanje legitimnog cilja uspostavljanja učinkovitog sustava trgovanja emisijskim jedinicama za ekvivalent ugljikova dioksida kako bi se izbjeglo da pojedini operateri ili tržišni posrednici budu u

iskušenju da zaobiđu ili manipuliraju sustav postupajući nepravedno s cijenama, količinama, rokovima ili složenim financijskim proizvodima, čije stvaranje potiče svako tržište (presuda Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, t. 39.).

31 Posebice je istaknuo da je relativno visoki iznos novčane kazne opravdan potrebom da se s povredama obveze vraćanja dovoljnog broja emisijskih jedinica postupa strogo i dosljedno u cijeloj Uniji (presuda Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, t. 39.).

32 Okolnost da je dotični iznos viši od onoga o kojem je Sud odlučivao u presudi Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664 ne može tu ocjenu dovesti u pitanje jer je izricanje višeg iznosa novčane kazne tijekom prvog razdoblja trgovanja opravdano, kako je Sud utvrdio u točki 25. ove presude, činjenicom da se radi o probnom razdoblju sustava u okviru kojeg su dotični gospodarski subjekti podvrgnuti manje ograničavajućim obvezama.

33 Valja podsjetiti da zakonodavac Unije nije povećao iznos primjenjive novčane kazne nakon tog prvog razdoblja trgovanja, već je tijekom tog razdoblja prijelazno „smanjio“ iznos novčane kazne standardno određen na 100 eura na temelju članka 16. stavka 3. druge rečenice Direktive 2003/87 (vidjeti presudu Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, t. 25. i 39.).

34 Što se tiče argumenta prema kojem su se cijene emisijskih jedinica stakleničkih plinova značajno snizile od tog prvog razdoblja trgovanja, Sud je već u točki 27. presude Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka, (C-203/12, EU:C:2013:664) istaknuo da je zakonodavac Unije uvođenjem prethodno određene novčane kazne želio zaštititi sustav trgovanja emisijskim jedinicama od narušavanja tržišnog natjecanja na temelju manipuliranja tržištem. Kao što proizlazi iz točke 25. ove presude, Sud ne može ocjenu zakonodavca Unije zamijeniti vlastitom ocjenom.

35 Posljedično, ispitivanjem postavljenog pitanja nije utvrđen nijedan element koji bi u pogledu načela proporcionalnosti utjecao na valjanost članka 16. stavka 3. druge rečenice Direktive 2003/87, koji predviđa novčanu kaznu od 100 eura za tonu emitiranog i nepredanog ekvivalenta ugljikova dioksida.

Troškovi

36 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 (šesto vijeće) odlučuje:

Razmatranjem postavljenog pitanja nije utvrđen nijedan element koji bi u pogledu načela proporcionalnosti utjecao na valjanost članka 16. stavka 3. druge rečenice 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, kako je izmijenjena Direktivom 2009/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. koji predviđa novčanu kaznu od 100 eura za tonu emitiranog i nepredanog ekvivalenta ugljikova dioksida.

Potpisi