A BÍRÓSÁG VÉGZÉSE (hatodik tanács)

2015. december 17.*

„Előzetes döntéshozatal — 2003/87/EK irányelv — Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszere — Többletkibocsátási bírság — Arányosság”

A C-580/14. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Verwaltungsgericht Berlin (berlini közigazgatási bíróság, Németország) a Bírósághoz 2014. december 16-án érkezett, 2014. november 21-i határozatával terjesztett elő az előtte

Sandra Bitter, a Ziegelwerk Höxter GmbH felszámolóbiztosaként eljárva,

és

a **Bundesrepublik Deutschland**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (hatodik tanács),

tagjai: A. Arabadjiev tanácselnök, J.-C. Bonichot (előadó) és E. Regan bírák,

főtanácsnok: P. Mengozzi,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Bundesrepublik Deutschland képviseletében G. Buchholz Rechtsanwalt,

– a német kormány képviseletében T. Henze és K. Petersen, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Parlament képviseletében P. Schonard és Tamás A., meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Unió Tanácsa képviseletében M. Simm és N. Rouam, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében E. White és A. C. Becker, meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a Bíróság eljárási szabályzata 99. cikkének megfelelően, indokolt végzéssel kerül sor,

* Az eljárás nyelve: német.

meghozta a következő

Végzést

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 2009. április 23-i 2009/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 140., 63. o.) módosított, az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. október 13-i 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 275., 32. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 631. o., a továbbiakban: 2003/87 irányelv) 16. cikke (3) bekezdése második mondatának értelmezésére vonatkozik.

2 Ezt a kérelmet a Ziegelwerk Höxter GmbH (a továbbiakban: Ziegelwerk Höxter) felszámolóbiztosaként eljáró S. Bitter ügyvéd és a Bundesrepublik Deutschland (Németországi Szövetségi Köztársaság) között folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amelynek tárgya az utóbbi által a Ziegelwerk Höxterrel szemben amiatt kiszabott bírság, hogy a 2011-es év tekintetében nem teljesítette bejelentési, valamint arra vonatkozó kötelezettségét, hogy átadja a szén-dioxid-egyenértékegységeit.

Jogi háttér

Az uniós jog

3 A 2003/87 irányelv (2) preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„[A hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program megállapításáról szóló, 2002. július 22-i 1600/2002/EK európai parlamenti és tanácsi határozattal (HL L 242., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 152. o.)] létrehozott hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program [...] az éghajlatváltozást cselekvési prioritásként határozza meg, és előírja a közösségi szintű kibocsátási kereskedelmi rendszer 2005-ig történő létrehozását. Ez a program megerősíti, hogy a Közösség a 2008 és 2012 közötti időszakra az 1990-es szinthez képest 8%-kal kívánja csökkenteni az üvegházhatású gázok kibocsátását, valamint hosszabb távon az üvegházhatású gázok globális kibocsátását az 1990-es szinthez képest körülbelül 70%-kal kell csökkenteni.”

4 Ezen irányelv (4) preambulumbekezdése értelmében:

„Az Egyesült Nemzetek Éghajlat-változási Keretegyezménye Kiotói Jegyzőkönyvének az Európai Közösség nevében történő jóváhagyásáról, valamint az abból származó kötelezettségek közös teljesítéséről szóló, 2002. április 25-i 2002/358/EK tanácsi határozat [(HL L 130., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 42. kötet, 24. o.)] által elfogadott Kiotói Jegyzőkönyv hatálybalépését követően arra kötelezi a Közösséget és annak tagállamait, hogy a 2008 és 2012 közötti időszakra az 1990-es szinthez képest 8%-kal csökkentsék a jegyzőkönyv A. mellékletében felsorolt üvegházhatású gázok általuk történő összesített, emberi eredetű kibocsátását.”

5 Az említett irányelv 12. cikkének (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok biztosítják, hogy minden létesítmény üzemeltetője minden év április 30-ig átadjon annyi egységet – a II. fejezet szerint kiosztott egységek kivételével –, amennyi az előző naptári évben az adott létesítményből származó és a 15. cikknek megfelelően ellenőrzött teljes kibocsátása, illetve, hogy ezeket az egységeket azt követően törlik.”

6 A 2003/87 irányelv 16. cikke (3) bekezdésének értelmében:

„A tagállamok biztosítják, hogy minden üzemeltetőt vagy légijármű-üzemeltetőt, aki minden év április 30-ig nem adott át az előző évi kibocsátásait fedező megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet, többletkibocsátási bírság megfizetésére kötelezzenek. A többletkibocsátási bírság mértéke minden egyes, az üzemeltető vagy a légijármű-üzemeltető által át nem adott kibocsátási egységeknek megfelelő szén-dioxid-tonnaegyenérték után 100 [euró]. A többletkibocsátási bírság megfizetése nem mentesíti az üzemeltetőt vagy a légijármű-üzemeltetőt azon kötelezettsége alól, hogy a többletkibocsátásnak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet átadjon a rákövetkező évre vonatkozó egységek átadása alkalmával.”

7 A 2003/87 irányelv 16. cikke (4) bekezdésének eredeti változata ezt írta elő:

„A 2005. január 1-jével kezdődő hároméves időszak folyamán a tagállamok alacsonyabb mértékű, a létesítmény által kibocsátott, de az üzemeltető által átadott egységekkel nem fedezett szén-dioxid tonna-egyenérték után 40 eurós többletkibocsátási bírságot alkalmaznak. A többletkibocsátási bírság megfizetése nem mentesíti az üzemeltetőt azon kötelezettsége alól, hogy a többletkibocsátásnak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet átadjon a rákövetkező évre vonatkozó egységek átadása alkalmával.”

A német jog

8 Németországban a 2003/87 irányelvet az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló, 2004. július 8-i törvény (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen; BGBl. I, 1578. o.; a továbbiakban: a kibocsátási egységek kereskedelméről szóló törvény) ültette át.

9 A kibocsátási egységek kereskedelméről szóló törvény 6. §-ának (1) bekezdése értelmében:

„A felelős az adott év áprilisának 30. napjáig, először 2006-ban, köteles az illetékes hatóságnak átadni az előző naptári évben végzett tevékenysége által okozott kibocsátásoknak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet.”

10 A kibocsátási egységek kereskedelméről szóló törvénynek „Az átadási kötelezettség végrehajtása” című 18. §-a az (1), (2) és (3) bekezdésében a következőket írja elő:

„(1) Ha a felelős nem teljesíti a 6. § (1) bekezdése szerinti kötelezettségét, az illetékes hatóság minden egyes, a felelős által át nem adott kibocsátási egységnek megfelelő szén-dioxid-tonnaegyenérték után 100 euró – az első kiosztási időszakban 40 euró – mértékű fizetési kötelezettséget állapít meg. A fizetési kötelezettség megállapítása mellőzhető, ha a felelős *vis maior* miatt nem tudta teljesíteni a 6. § (1) bekezdése szerinti kötelezettségét.

(2) Amennyiben a felelős nem megfelelően jelentette be a tevékenysége által okozott kibocsátásokat, az illetékes hatóság becsléssel határozza meg az előző naptári évben végzett tevékenység által okozott kibocsátásokat. A becslés a 6. § (1) bekezdése szerinti kötelezettség megdönthetetlen alapját képezi. A becslés nem alkalmazható, ha a felelős az (1) bekezdés szerinti megállapítás tárgyában történő határozathozatallal összefüggésben tartott meghallgatás keretében teljesíti bejelentési kötelezettségét.

(3) A felelős – a (2) bekezdés szerinti esetben az elvégzett becslés alapján – továbbra is köteles a következő év április 30. napjáig átadni a hiányzó kibocsátási egységeket […]”

Az alapeljárás tényállása és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

11 A Ziegelwerk Höxter Németországban letelepedett társaság, amely 2011 szeptemberéig üvegházhatást okozó gázokat kibocsátó létesítményt működtetett. Az Amtsgericht Paderborn (paderborni elsőfokú bíróság) 2011. november 1-jei végzésével fizetésképtelenségi eljárást indított e társasággal szemben.

12 Ezen eljárás keretében S. Bitter ügyvédet nevezték ki felszámolóbiztosnak. E minőségében S. Bittert a német hatóságok a létesítmény üzemeltetőjének, és emiatt felelősnek tekintették a kibocsátási egységek kereskedelméről szóló törvény értelmében e létesítményre vonatkozó kötelezettségek teljesítéséért.

13 E hatóságok ezért kérték tőle, hogy nyújtsa be a 2011-re vonatkozó kibocsátási jelentést, és adja át az erre az évre vonatkozó kibocsátási egységeket.

14 S. Bitter úgy vélte, hogy amennyiben a Ziegelwerk Höxter a tevékenységét már a fizetésképtelenségi eljárás 2011. szeptemberi megindítása előtt beszüntette, e vállalkozás már nem volt köteles sem arra, hogy bejelentse a 2011-es év tekintetében kibocsátott szén-dioxid-egyenértékegységeket, sem arra, hogy azokat átadja, mivel az esetleges adósságait csak a követelések jegyzékébe kellett felvenni.

15 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kiderül, hogy 2012. szeptember 20-i elektronikus levelével e vállalkozás egykori számlaképviselője közölte az illetékes német hatóságokkal, hogy e vállalkozás 2011-ben 3324 tonna szén-dioxidot bocsátott ki.

16 2013. március 20-i határozatukkal e hatóságok 3323-ra becsülték a 2011-es évben e vállalkozás át nem adott kibocsátási egységeinek számát, és a 2003/87 irányelv 16. cikkének (3) bekezdését átültető, a kibocsátási egységek kereskedelméről szóló törvény 18. §-a alapján 332 300 euró összegű fizetési kötelezettséget állapítottak meg vele szemben.

17 S. Bitter vitatta e határozatot a Verwaltungsgericht Berlin előtt, amely szerint felmerül a kérdés, hogy összeegyeztethető-e az arányosság elvével az e rendelkezésben előírt fizetési kötelezettség mértéke.

18 A Verwaltungsgericht Berlin (berlini közigazgatási bíróság) konkrétan úgy véli, hogy noha a Bíróság már megállapította, hogy megfelel az arányosság elvének a 2003/87 irányelv 16. cikke (4) bekezdésének eredeti változatában előírt, a 2005 és 2007 közötti első kereskedelmi időszak folyamán a kibocsátott, olyan szén-dioxid-tonnaegyenértékenként 40 eurós bírság alkalmazása, amely után az üzemeltető nem adott át kibocsátási egységet (Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ítélet, C-203/12, EU:C:2013:664), nem ez a helyzet a 2003/87 irányelv 16. cikkének (3) bekezdésében 2008-tól előírt, a kibocsátott, olyan szén-dioxid-tonnaegyenértékenként fizetendő 100 eurós bírság esetében, amely után az üzemeltető nem adott át kibocsátási egységet, figyelemmel továbbá az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek 2006 decembere óta megfigyelhető árzuhanására.

19 A kérdést előterjesztő bírság e tekintetben emlékeztet arra, hogy az arányosság elve megköveteli, hogy az európai uniós intézmények aktusai ne haladják meg a szóban forgó szabályozás által kitűzött, jogos cél elérésére alkalmas és ahhoz szükséges mértéket, több megfelelő intézkedés közül a kevésbé korlátozó jellegűt kell választani, és az okozott hátrányok nem lehetnek aránytalanok a kitűzött célhoz képest. (E tekintetben az Agrarproduktion Staebelow ítéletre C-504/04, EU:C:2006:30, 35. és 40. pont) utal.

20 E körülmények között a Verwaltungsgericht Berlin (berlini közigazgatási bíróság) az eljárást felfüggesztette, és a következő kérdést terjesztette előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé:

„Sérti-e az arányosság elvét a 2003/87 irányelv 16. cikke (3) bekezdésének második mondatában foglalt szabályozás, amely szerint a többletkibocsátási bírság mértéke minden egyes, az üzemeltető vagy a légijármű-üzemeltető által át nem adott kibocsátási egységeknek megfelelő szén-dioxid-tonnaegyenérték után 100 euró?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

21 A Bíróság eljárási szabályzatának 99. cikke értelmében, ha a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra terjesztett kérdésre a válasz egyértelműen levezethető az ítélkezési gyakorlatból, a Bíróság az előadó bíró javaslatára és a főtanácsnok meghallgatását követően az eljárás során bármikor indokolt végzéssel határozhat.

22 A jelen ügyben ezt a rendelkezést kell alkalmazni.

23 A kérdést előterjesztő bíróság kérdésének tárgya a 2003/87 irányelv 16. cikke (3) bekezdése második mondatának érvényessége, különös tekintettel az arányosság elvére.

24 E tekintetben előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy az uniós jog általános elvei közé tartozó arányosság elve megköveteli, hogy az uniós jog valamely rendelkezése által alkalmazott eszközök alkalmasak legyenek az érintett szabályozással kitűzött jogszerű célok megvalósítására, és ne menjenek túl az azok eléréséhez szükséges mértéken (lásd: Vodafone és társai ítélet, C-58/08, EU:C:2010:321, 51. pont; Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ítélet, C-203/12, EU:C:2013:664, 34. pont).

25 E feltételek bírósági felülvizsgálatát tekintve mindazonáltal el kell ismerni, hogy az uniós jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik olyan területen, amely e jogalkotó részéről politikai, gazdasági és szociális jellegű választást követel meg, és amelyen belül összetett értékeléseket kell elvégeznie. Ekképpen az ilyen hatáskör gyakorlásának bírósági felülvizsgálata során a Bíróság nem helyettesítheti az uniós jogalkotó értékelését a sajátjával. Csak akkor mérlegelheti a jogalkotói választást, ha az nyilvánvalóan tévesnek tűnik, vagy ha az abból eredő, bizonyos gazdasági szereplőkkel szembeni hátrányok nem mérhetők azokkal az előnyökkel, amelyeket az egyébként jelent (lásd: Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ítélet, C-203/12, EU:C:2013:664, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

26 E tekintetben a 2003/87 irányelv (1) preambulumbekezdésében hivatkozott, az Európai Unió Tanácsának 2001. március 8-i következtetéseiből kitűnik, hogy a szén-dioxid-egyenértékegységek nyilvántartása és kereskedelme rendszerének uniós szintű létrehozása politikai orientációt tükröző jogalkotói választás volt a súlyos környezeti aggodalmakkal szembeni sürgős válasz szükségességére tekintettel. E jogalkotói választás ráadásul nagymértékben összetett és sokszor vitatott gazdasági és technikai megfontolásokon alapul, amelyeket az üvegházhatású gázok Európai Unión belüli kereskedelméről szóló zöld könyv (COM(2000) 87 végleges) említ. Az Unió és tagállamainak a Kiotói Jegyzőkönyv alapján vállalt kötelezettségei teljesítéséhez való hozzájárulás érdekében az uniós jogalkotó tehát maga értékelte és egyensúlyozta ki beavatkozásának jövőbeli és bizonytalan hatásait (lásd: Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ítélet, C-203/12, EU:C:2013:664, 36. pont).

27 Márpedig valamely uniós jogi aktus arányosságának értékelése nem függhet a hatékonysági fokára vonatkozó visszamenőleges értékelésektől. Amikor az uniós jogalkotó valamely szabályozás jövőbeni hatásait értékeli, és e hatásokat pontosan nem lehet előre látni, az értékelést csak akkor lehet helyteleníteni, ha az a szóban forgó szabályozás elfogadásának időpontjában rendelkezésére álló tényekre tekintettel nyilvánvalóan hibásnak tűnik (lásd ebben az értelemben: Jippes és társai ítélet, C-189/01, EU:C:2001:420, 84. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ítélet, C-203/12, EU:C:2013:664, 37. pont).

28 Ezen elvek alapján a Bíróság a Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ítéletben (C-203/12, EU:C:2013:664) nemcsak a 2003/87 irányelv 16. cikke (4) bekezdésének eredeti változatában előírt tonnánkénti 40 eurós átmeneti bírság arányos jellegét ismerte el, hanem az e cikk (3) bekezdésében előírt tonnánkénti 100 eurós átalánybírság arányos jellegét is, amennyiben ezen összeget a nemzeti bíróság nem mérsékelheti.

29 A Bíróság azt is megállapította, hogy a 2003/87 irányelv ésszerű határidőt biztosít az üzemeltetők számára az átadási kötelezettségük teljesítésére, és a tagállamok jogosultak véleményezési, újrakezdési és előrehozott átadási mechanizmusok létrehozására, lehetővé téve a jóhiszemű üzemeltetők számára azt, hogy tökéletesen informáltak legyenek ezen kötelezettségükről, és ezáltal semmilyen bírság kiszabásának kockázatát ne viseljék (Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ítélet, C-203/12, EU:C:2013:664, 40. és 41. pont).

30 A Bíróság többek között hangsúlyozta, hogy a 2003/87 irányelv 12. cikkének (3) bekezdésében előírt átadási kötelezettség, és az ezen irányelv 16. cikkében annak megsértését szankcionáló, összegének átmeneti csökkentésén kívül 2005 és 2007 között egyéb mérséklés nélküli átalánybírság szükségesnek bizonyult az uniós jogalkotó számára a szén-dioxid-egyenértékegységek kereskedelme hatékony rendszerének kialakítására irányuló jogszerű cél tekintetében annak elkerüléséhez, hogy bizonyos üzemeltetők vagy piaci közvetítők megkíséreljék megkerülni vagy manipulálni a rendszert, visszaélésszerűen kijátszva az árakat, a mennyiségeket, a határidőket vagy azon összetett pénzügyi termékeket, amelyeknek a létrehozását valamennyi piac ösztönzi (Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ítélet, C-203/12, EU:C:2013:664, 39. pont).

31 A Bíróság azt is megállapította, hogy a bírság viszonylag magas szintjét annak a szükségessége igazolja, hogy a kibocsátási egységek megfelelő mennyiségének átadására irányuló kötelezettség elmulasztását az Unió egész területén szigorúan és koherens módon kezeljék (Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ítélet, C-203/12, EU:C:2013:664, 39. pont).

32 Az a körülmény, hogy a szóban forgó összeg magasabb, mint amelyről a Bíróság a Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ítéletben (C-203/12, EU:C:2013:664) állást foglalt, nem vonja kétségbe ezen értékelést, amennyiben az első kereskedelmi időszakban alacsonyabb összegű bírság alkalmazását – amint azt a Bíróság ezen ítélet 25. pontjában megállapította – igazolta az a tény, hogy a rendszer kipróbálásának időszakáról volt szó, amelynek keretében az érintett gazdasági szereplőknek kevésbé terhes kötelezettségeik voltak.

33 Emlékeztetni kell arra, hogy az uniós jogalkotó egyébként nem az ezen első kereskedelmi időszakot követően alkalmazandó bírság összegét növelte, hanem ezen első időszakban átmenetileg „csökkentette” a 2003/87 irányelv 16. cikke (3) bekezdésének második mondata alapján eredetileg 100 euróban meghatározott bírság összegét (lásd: Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ítélet, C-203/12, EU:C:2013:664, 25. és 39. pont).

34 Azon érvet illetően, hogy a kibocsátási egységek ára ezen első kereskedelmi időszak óta jelentősen csökkent, a Bíróság a Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ítélet (C-203/12, EU:C:2013:664) 27. pontjában már kimondta, hogy az uniós jogalkotó – egy előre meghatározott bírság maga általi létrehozásával – a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerét a piaci manipulációkból eredő versenytorzulásoktól kívánta megóvni. Amint az a jelen ítélet 25. pontjából következik, a Bíróság nem helyettesítheti az uniós jogalkotó értékelését a sajátjával.

35 Következésképpen a feltett kérdés vizsgálata nem tárt fel olyan tényt, amely az arányosság elvére tekintettel érintené a 2003/87 irányelv 16. cikke (3) bekezdése második mondatának érvényességét, amennyiben e rendelkezés a kibocsátott, olyan szén-dioxid-tonnaegyenértékenként fizetendő 100 eurós bírságot ír elő, amely után az üzemeltető nem adott át kibocsátási egységet.

A költségekről

36 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (hatodik tanács) a következőképpen határozott:

A feltett kérdés vizsgálata nem tárt fel olyan tényt, amely az arányosság elvére tekintettel érintené a 2009. április 23-i 2009/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. október 13-i 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 16. cikke (3) bekezdése második mondatának érvényességét, amennyiben e rendelkezés a kibocsátott, olyan szén-dioxid-tonnaegyenértékenként fizetendő 100 eurós bírságot ír elő, amely után az üzemeltető nem adott át kibocsátási egységet.

Aláírások