Zbierka súdnych rozhodnutí

UZNESENIE SÚDNEHO DVORA (šiesta komora)

zo 17. decembra 2015*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Smernica 2003/87/ES — Systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov — Pokuta za prekročenie emisií — Proporcionalita“

Vo veci C-580/14,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Verwaltungsgericht Berlin (Správny súd Berlín, Nemecko) z 21. novembra 2014 a doručený Súdnemu dvoru 16. decembra 2014, ktorý súvisí s konaním:

Sandra Bitter, správkyňa konkurznej podstaty spoločnosti Ziegelwerk Höxter GmbH,

proti

Bundesrepublik Deutschland,

SÚDNY DVOR (šiesta komora),

v zložení: predseda šiestej komory A. Arabadžiev, sudcovia J.-C. Bonichot (spravodajca) a E. Regan,

generálny advokát: P. Mengozzi,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— Bundesrepublik Deutschland, v zastúpení: G. Buchholz, Rechtsanwalt,

— nemecká vláda, v zastúpení: T. Henze a K. Petersen, splnomocnení zástupcovia,

— Európsky parlament, v zastúpení: P. Schonard a A. Tamás, splnomocnení zástupcovia,

— Rada Európskej únie, v zastúpení: M. Simm a N. Rouam, splnomocnené zástupkyne,

— Európska komisia, v zastúpení: E. White a A. C. Becker, splnomocnení zástupcovia,

s prihliadnutím na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude rozhodnutá odôvodneným uznesením v súlade s článkom 99 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora,

vydal toto

* Jazyk konania: nemčina.

Uznesenie

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 16 ods. 3 druhej vety smernice 2003/87/ES Európskeho parlamentu a Rady z 13. októbra 2003 o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES (Ú. v. EÚ L 275, s. 32; Mim. vyd. 15/007, s. 631), zmenená a doplnená smernicou 2009/29/ES Európskeho parlamentu a Rady z 23. apríla 2009 (Ú. v. EÚ L 140, s. 63, ďalej len „smernica 2003/87“).

2 Tento návrh bol predložený v rámci sporu medzi pani S. Bitterovou, správkyňou konkurznej podstaty spoločnosti Ziegelwerk Höxter GmbH (ďalej len „Ziegelwerk Höxter“), a Bundesrepublik Deutschland (Spolkovou republikou Nemecko), týkajúceho sa pokuty, ktorú posledná menovaná uložila spoločnosti Ziegelwerk Höxter za porušenie povinnosti podávať správy a povinnosti odovzdať kvóty za ekvivalent oxidu uhličitého za rok 2011.

Právny rámec

Právo Únie

3 Odôvodnenie 2 smernice 2003/87 stanovuje:

„Šiesty environmentálny akčný program založený rozhodnutím 1600/2002/ES Európskeho parlamentu a Rady [z 22. júla 2002, ktorým sa ustanovuje šiesty environmentálny akčný program Spoločenstva (Ú. v. ES L 242, s. 1; Mim. vyd. 17/007, s. 152)] identifikuje klimatické zmeny ako prioritu pre činnosť a zabezpečuje vytvorenie systému obchodovania v celom spoločenstve do roku 2005. Tento program uznáva, že spoločenstvo sa zaviazalo dosiahnuť 8 % zníženie emisií skleníkových plynov do rokov 2008 až 2012 v porovnaní s úrovňou roku 1990 a že z dlhodobejšieho hľadiska bude potrebné znížiť globálne emisie skleníkových plynov o približne 70 % v porovnaní s úrovňami roku 1990.“

4 Odôvodnenie 4 tejto smernice uvádza:

„Akonáhle vstúpi Kjótsky protokol do platnosti, ktorý bol schválený rozhodnutím Rady 2002/358/ES z 25. apríla 2002, ktoré sa týka schválenia Kjótskeho protokolu k Rámcovému dohovoru Organizácie Spojených národov o klimatických zmenách a spoločnom plnení záväzkov z neho vyplývajúcich v mene Európskeho spoločenstva [Ú. v. ES L 130, s. 1], bude zaväzovať spoločenstvo a jeho členské štáty k zníženiu celkových antropogénnych emisií skleníkových plynov uvedených v prílohe A protokolu o 8 % v porovnaní s úrovňami roku 1990, v období rokov 2008 až 2012.“

5 Článok 12 ods. 3 tejto smernice stanovuje:

„Členské štáty zabezpečia, aby do 30. apríla každého roku prevádzkovateľ každého zariadenia odovzdal množstvo iných kvót ako kvót vydaných podľa kapitoly II, rovnajúce sa celkovým emisiám z tohto zariadenia počas predchádzajúceho kalendárneho roku, ktoré bolo overené v súlade s článkom 15, a aby tieto boli následne zrušené.“

6 Podľa článku 16 ods. 3 smernice 2003/87:

„Členské štáty zabezpečia, aby každý prevádzkovateľ alebo prevádzkovateľ lietadla, ktorý neodovzdá dostatočné kvóty do 30. apríla každého roku na pokrytie emisií za predchádzajúci rok, bol povinný uhradiť pokutu za prekročenie emisií. Pokuta za prekročenie emisií je 100 EUR za každú tonu ekvivalentu oxidu uhličitého emitovaného zariadením, ktorého prevádzkovateľ alebo prevádzkovateľ

lietadla neodovzdal kvóty. Úhrada pokuty za prekročenie emisií nezbavuje prevádzkovateľa alebo prevádzkovateľa lietadla záväzku odovzdať množstvo kvót rovnajúce sa danému prekročeniu emisií pri odovzdávaní emisií za nasledujúci kalendárny rok.“

7 Článok 16 ods. 4 smernice 2003/87 v jej pôvodnom znení uvádzal:

„Počas trojročného obdobia začínajúceho 1. januára 2005 uplatňujú členské štáty nižšie pokuty za prekročenie emisií vo výške 40 EUR za každú tonu ekvivalentu oxidu uhličitého emitovaného zariadením, ktorého prevádzkovateľ neodovzdal kvóty. Úhrada pokuty za prekročenie emisií nezbavuje prevádzkovateľa záväzku odovzdať množstvo kvót rovnajúce sa danému prekročeniu emisií pri odovzdávaní emisií za nasledovný kalendárny rok.“

Nemecké právo

8 Smernica 2003/87 bola prebratá zákonom o obchodovaní s emisnými kvótami skleníkových plynov (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen), z 8. júla 2004 (BGBl. I, s. 1578, ďalej len „zákon o obchodovaní s kvótami“).

9 Paragraf 6 ods. 1 zákona o obchodovaní s kvótami stanovuje:

„Zodpovedná osoba má povinnosť najneskôr do 30. apríla daného roka, po prvýkrát v roku 2006, odovzdať príslušnému orgánu počet kvót, ktorý zodpovedá množstvu emisií vyprodukovaných v dôsledku jeho činnosti v predchádzajúcom kalendárnom roku.“

10 Paragraf 18 zákona o obchodovaní s kvótami s názvom „Výkon povinnosti vrátiť kvóty“ vo svojich odsekoch 1 až 3 stanovuje:

„1. Ak si zodpovedná osoba nesplní svoju povinnosť podľa § 6 ods. 1, príslušný orgán jej uloží pokutu vo výške 100 eur, alebo 40 eur počas prvého obdobia prideľovania, za každú vypustenú tonu ekvivalentu oxidu uhličitého, pre ktorú zodpovedná osoba neodovzdala kvóty. Príslušný orgán môže upustiť od udelenia pokuty, ak zodpovedná osoba nemohla splniť svoju povinnosť podľa § 6 ods. 1 z dôvodu vyššej moci.

2. Ak zodpovedná osoba riadne neinformovala o emisiách spôsobených jej činnosťou, vykoná príslušný orgán odhad emisií spôsobených touto činnosťou za predchádzajúci kalendárny rok. Odhad je nevyvrátiteľným základom pre záväzok podľa § 6 ods. 1. Na odhad sa neprihliadne, ak si zodpovedná osoba v rámci vypočutia na účely rozhodnutia o určenie podľa odseku 1 riadne splní svoju povinnosť podať správu.

3. Zodpovedná osoba je naďalej povinná odovzdať chýbajúce kvóty podľa vykonaného odhadu v prípade odseku 2 najneskôr do 30. apríla nasledujúceho roka…“

Skutkový stav vo veci samej a prejudiciálna otázka

11 Ziegelwerk Höxter je spoločnosť so sídlom v Nemecku, ktorá až do septembra 2011 prevádzkovala zariadenie vypúšťajúce skleníkové plyny. Uznesením z 1. novembra 2011 Amtsgericht Paderborn (Okresný súd Paderborn) začal voči tejto spoločnosti konkurzné konanie.

12 V tomto konaní bola pani Bitter, advokátka, menovaná ako správkyňa konkurznej podstaty. Nemecké orgány ju ako správkyňu konkurznej podstaty považovali za prevádzkovateľa zariadenia, a teda za osobu zodpovednú za plnenie povinností vzťahujúcich sa na toto zariadenie podľa zákona o obchodovaní s kvótami.

13 Na základe tejto skutočnosti od nej tieto orgány žiadali predloženie správy o emisiách skleníkových plynov za rok 2011 a odovzdanie emisných kvót prislúchajúcich k tomuto roku.

14 Pani Bitter predpokladala, že v dôsledku zastavenia činnosti spoločnosti Ziegelwerk Höxter pred začatím konkurzného konania v septembri 2011 už táto spoločnosť nebola povinná podať správu o emisiách, ani odovzdať svoje kvóty za ekvivalent oxidu uhličitého vydané na rok 2011, pričom jej prípadné dlhy mali byť prihlásené ako pasíva do konkurzu.

15 Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že elektronickou poštou z 20. septembra 2012 bývalý mandatár tejto spoločnosti príslušným nemeckým orgánom oznámil, že táto spoločnosť v roku 2011 vypustila 3 324 ton oxidu uhličitého.

16 V rozhodnutí z 20. marca 2013 tieto orgány odhadli, že počet emisných kvót, ktoré táto spoločnosť neodovzdala za rok 2011, sa rovnal 3 323 ton, a uložili jej pokutu vo výške 332 300 eur podľa § 18 zákona o obchodovaní s kvótami, ktorý preberá článok 16 ods. 3 smernice 2003/87.

17 Pani Bitter toto rozhodnutie napadla pred Verwaltungsgericht Berlin (Správny súd Berlín), ktorý si kladie otázku súladu výšky pokuty stanovenej v tomto ustanovení so zásadou proporcionality.

18 Verwaltungsgericht Berlin (Správny súd Berlín) sa konkrétne domnieva, že aj keď Súdny dvor už rozhodol, že pokuta 40 eur za každú vypustenú tonu ekvivalentu oxidu uhličitého, pre ktorú prevádzkovateľ neodovzdal kvóty, stanovená v článku 16 ods. 4 smernice 2003/87 v jej pôvodnom znení, počas prvého obdobia obchodovania medzi rokmi 2005 a 2007, je v súlade so zásadou proporcionality (rozsudok Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664), to neplatí, ak ide o pokutu vo výške 100 eur za vypustenú tonu ekvivalentu oxidu uhličitého, za ktorú prevádzkovateľ neodovzdal kvóty, stanovenú v článku 16 ods. 3 smernice 2003/87 od roku 2008, okrem iného vzhľadom na prudký pokles cien emisných kvót skleníkových plynov od decembra 2006.

19 Vnútroštátny súd v tejto súvislosti pripomína, že podľa zásady proporcionality akty inštitúcií Únie nesmú prekračovať hranice toho, čo je vhodné a nevyhnutné na dosiahnutie legitímnych cieľov sledovaných predmetnou právnou úpravou, pričom v prípade, ak si možno vybrať z viacerých vhodných opatrení, je potrebné použiť opatrenie, ktoré je najmenej obmedzujúce, a spôsobené ťažkosti nesmú byť neprimerané vo vzťahu k sledovaným cieľom. V tejto súvislosti odkazuje na rozsudok Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, body 35 a 40).

20 Za týchto podmienok Verwaltungsgericht Berlin (Správny súd Berlín) rozhodol prerušiť konanie a položil Súdnemu dvoru nasledujúcu prejudiciálnu otázku:

„Je pravidlo obsiahnuté v článku 16 ods. 3 druhej vete smernice 2003/87, podľa ktorého je pokuta za prekročenie emisií 100 eur za každú vypustenú tonu ekvivalentu oxidu uhličitého, za ktorú prevádzkovateľ alebo prevádzkovateľ lietadla neodovzdal kvóty, v rozpore so zásadou proporcionality?“

O prejudiciálnej otázke

21 Podľa článku 99 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora, ak možno odpoveď na položenú prejudiciálnu otázku jednoznačne vyvodiť z judikatúry, Súdny dvor môže na návrh sudcu spravodajcu po vypočutí generálneho advokáta kedykoľvek rozhodnúť formou odôvodneného uznesenia.

22 Toto ustanovenie je potrebné uplatniť v prejednávanej veci.

23 Svojou otázkou sa vnútroštátny súd pýta na platnosť článku 16 ods. 3 druhej vety smernice 2003/87 najmä s ohľadom na zásadu proporcionality.

24 Na úvod je potrebné pripomenúť, že zásada proporcionality je jednou zo všeobecných zásad práva Únie a vyžaduje, aby prostriedky stanovené v ustanovení práva Únie boli primerané na dosiahnutie cieľov sledovaných dotknutou právnou úpravou a nešli nad rámec toho, čo je potrebné na ich dosiahnutie (pozri rozsudky Vodafone a. i., C-58/08, EU:C:2010:321, bod 51, ako aj Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, bod 34).

25 Čo sa týka súdneho preskúmania týchto podmienok, normotvorcovi Únie treba priznať širokú mieru voľnej úvahy v oblasti, v ktorej sa predpokladá prijatie politických, hospodárskych a sociálnych rozhodnutí z jeho strany a v rámci ktorej sa vyžaduje, aby vykonal komplexné hodnotenie. Súdny dvor takto v rámci súdneho preskúmania výkonu takejto právomoci nemôže svojím posúdením nahradiť posúdenie normotvorcu Únie. Nanajvýš môže jeho normatívnu voľbu preskúmať, pokiaľ sa ukáže zjavne nesprávna, alebo pokiaľ sú ťažkosti, ktoré z nej vyplývajú pre určité hospodárske subjekty, neúmerné výhodám, ktoré inak prináša (pozri rozsudok Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, bod 35, ako aj citovanú judikatúru).

26 V tejto súvislosti zo záverov Rady Európskej únie z 8. marca 2001, na ktoré odkazuje odôvodnenie 1 smernice 2003/87, vyplýva, že zriadenie systému na evidenciu a obchodovanie s emisnými kvótami ekvivalentu oxidu uhličitého na úrovni Únie predstavuje normatívnu voľbu odrážajúcu politické smerovanie v kontexte naliehavosti čeliť vážnym obavám o životné prostredie. Táto normatívna voľba je navyše založená na veľmi zložitých ekonomických a technických úvahách, uvedených v Zelenej knihe o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Európskej únii [*neoficiálny preklad*] [KOM(2000) 87 v konečnom znení], o ktorých sa vo veľkej miere diskutuje. S cieľom prispieť k realizácii záväzkov Európskej únie a jej členských štátov na základe Kjótskeho protokolu teda normotvorca Únie musel posúdiť a zvážiť budúce a neisté účinky svojho zásahu (pozri rozsudok Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, bod 36).

27 Posúdenie proporcionality aktu Únie však nemôže závisieť od retrospektívnych posúdení jeho stupňa účinnosti. Keďže je úlohou normotvorcu Únie posúdiť budúce účinky prijímanej právnej úpravy, hoci tieto účinky sa nedajú presne predvídať, jeho posúdenie možno kritizovať, iba ak je zjavne nesprávne z hľadiska skutočností, ktoré mu boli známe v čase prijatia predmetnej právnej úpravy (pozri v tomto zmysle rozsudky Jippes a i., C-189/01, EU:C:2001:420, bod 84 citovanú judikatúru, ako aj Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, bod 37).

28 Na základe týchto zásad Súdny dvor v rozsudku Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664) uznal ako primeranú nielen prechodnú pokutu vo výške 40 eur za tonu stanovenú v článku 16 ods. 4 smernice 2003/87 v jej pôvodnom znení, ale aj paušálnu pokutu 100 eur za tonu stanovenú v odseku 3 tohto článku, pretože túto sumu nemôže vnútroštátny súd zmeniť.

29 Súdny dvor sa takisto domnieval, že smernica 2003/87 poskytla prevádzkovateľom primeranú lehotu na splnenie povinnosti odovzdať kvóty a že členské štáty boli oprávnené zriadiť mechanizmy na varovanie, upomenutie a predčasné odovzdanie umožňujúce prevádzkovateľom konajúcim v dobrej viere, aby boli v plnom rozsahu informovaní o svojej povinnosti odovzdať kvóty a nevzniklo im riziko, že dostanú pokutu (rozsudok Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, body 40 a 41).

30 Súdny dvor zdôraznil najmä to, že povinnosť odovzdať kvóty stanovená v článku 12 ods. 3 smernice 2003/87 a paušálna pokuta, ktorá sankcionuje jej nesplnenie v článku 16 tejto smernice, a to bez ďalšieho zmiernenia, ako je prechodné zníženie jej výšky od roku 2005 do roku 2007, sa normotvorcovi Únie javili ako nevyhnutné pri sledovaní oprávneného cieľa zriadiť fungujúci systém obchodovania s kvótami ekvivalentu oxidu uhličitého, aby sa zamedzilo tomu, že sa niektorí prevádzkovatelia alebo sprostredkovatelia budú pokúšať obchádzať alebo manipulovať systém prostredníctvom špekulácie s cenami, množstvami, lehotami alebo prostredníctvom zložitých finančných produktov, ktoré vznikajú na každom trhu (rozsudok Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, bod 39).

31 Súdny dvor konkrétne uviedol, že relatívne vysoká úroveň pokuty je odôvodnená potrebou, aby sa nesplnenie povinnosti odovzdať dostatočné množstvo kvót prísne a systematicky trestalo v celej Únii (rozsudok Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, bod 39).

32 Skutočnosť, že dotknutá suma je vyššia ako tá, o ktorej rozhodoval Súdny dvor v rozsudku Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), nemôže toto posúdenie spochybniť, keďže uplatňovanie nižšej pokuty počas prvého obdobia obchodovania sa odôvodňovalo, ako to Súdny dvor skonštatoval v bode 25 tohto rozsudku, skutočnosťou, že to bolo obdobie experimentovania so systémom, v rámci ktorého podliehali dotknuté hospodárske subjekty menej obmedzujúcim povinnostiam.

33 Je vhodné pripomenúť, že normotvorca Únie okrem toho nezvýšil výšku uplatňovanej pokuty po prvom období obchodovania, ale počas tohto prvého obdobia prechodne „znížil“ výšku pokuty stanovenú na 100 eur podľa článku 16 ods. 3 druhej vety smernice 2003/87 (pozri rozsudok Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664; body 25 a 39).

34 Pokiaľ ide o tvrdenie, podľa ktorého sa ceny emisných kvót výrazne znížili po prvom období obchodovania, Súdny dvor už v bode 27 rozsudku Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664) uviedol, že normotvorca Únie tým, že sám zaviedol vopred definovanú pokutu, mal v úmysle chrániť systém obchodovania s kvótami pred narušením hospodárskej súťaže v dôsledku manipulácie trhu. Ako vyplýva z bodu 25 tohto rozsudku, Súdny dvor nemôže svojím posúdením nahradiť posúdenie normotvorcu Únie.

35 V dôsledku toho z preskúmania položenej otázky nevyplynula nijaká skutočnosť, ktorá by so zreteľom na zásadu proporcionality ovplyvnila platnosť článku 16 ods. 3 druhej vety smernice 2003/87 v rozsahu, v akom stanovuje pokutu za prekročenie emisií vo výške 100 eur za každú tonu ekvivalentu oxidu uhličitého emitovaného zariadením, ktorého prevádzkovateľ neodovzdal kvóty.

O trovách

36 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (šiesta komora) rozhodol takto:

Z preskúmania položenej otázky nevyplynula nijaká skutočnosť, ktorá by so zreteľom na zásadu proporcionality ovplyvnila platnosť článku 16 ods. 3 druhej vety smernice 2003/87/ES Európskeho parlamentu a Rady z 13. októbra 2003 o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES, zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/29/ES z 23. apríla 2009, v rozsahu, v akom stanovuje pokutu za prekročenie emisií vo výške 100 eur za každú tonu ekvivalentu oxidu uhličitého emitovaného zariadením, ktorého prevádzkovateľ neodovzdal kvóty.

Podpisy