Zbirka odločb sodne prakse

SKLEP SODIŠČA (šesti senat)

z dne 17. decembra 2015*

„Predhodno odločanje — Direktiva 2003/87/ES — Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov — Kazen za presežne emisije — Sorazmernost“

V zadevi C-580/14,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu, Nemčija) z odločbo z dne 21. novembra 2014, ki je prispela na Sodišče 16. decembra 2014, v postopku

Sandra Bitter, kot stečajna upraviteljica družbe Ziegelwerk Höxter GmbH,

proti

Bundesrepublik Deutschland,

SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi A. Arabadžiev, predsednik senata, J.-C. Bonichot (poročevalec) in E. Regan, sodnika,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Bundesrepublik Deutschland G. Buchholz, odvetnik,

— za nemško vlado T. Henze in K. Petersen, agenta,

— za Evropski parlament P. Schonard in A. Tamás, agenta,

— za Svet Evropske unije M. Simm in N. Rouam, agentki,

— za Evropsko komisijo E. White in A. C. Becker, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi odločeno z obrazloženim sklepom v skladu s členom 99 Poslovnika Sodišča,

sprejema naslednji

* Jezik postopka: nemščina.

Sklep

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na veljavnost člena 16(3), drugi stavek, Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 (UL L 140, str. 63, v nadaljevanju: Direktiva 2003/87).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med S. Bitter kot stečajno upraviteljico družbe Ziegelwerk Höxter GmbH (v nadaljevanju: Ziegelwerk Höxter) in Bundesrepublik Deutschland (Zvezna republika Nemčija) v zvezi s kaznijo, ki jo je ta država naložila družbi Ziegelwerk Höxter, ker ni izpolnila svojih obveznosti glede poročanja o emisijah ekvivalenta ogljikovega dioksida za leto 2011 in glede predaje svojih pravic v zvezi s temi emisijami.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodni izjavi 2 Direktive 2003/87 je navedeno:

„Šesti okoljski akcijski program Skupnosti, ustanovljen z Odločbo [Sklepom] št. 1600/2002/ES Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 22. julija 2002 o šestem okoljskem akcijskem programu Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 152)], določa spremembo podnebja kot prednostno področje ukrepanja in predvideva vzpostavitev sistema trgovanja z emisijami na ravni Skupnosti do leta 2005. Program priznava, da je Skupnost zavezana v obdobju od 2008 do 2012 doseči 8 % zmanjšanje emisij toplogrednih plinov glede na ravni iz leta 1990 in da bo treba dolgoročno zmanjšati globalne emisije toplogrednih plinov za približno 70 % glede na ravni iz leta 1990.“

4 V uvodni izjavi 4 te direktive je navedeno:

„Ko bo začel veljati Kjotski protokol, odobren z Odločbo Sveta 2002/358/ES z dne 25. aprila 2002 o odobritvi Kjotskega protokola k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja v imenu Evropske skupnosti in skupnega izpolnjevanja iz njega izhajajočih obveznosti [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 42, str. 24)], bo obvezal Skupnost in njene države članice, da v obdobju od 2008 do 2012 zmanjšajo svoje skupne antropogene emisije toplogrednih plinov iz Priloge A k Protokolu za 8 % glede na ravni iz leta 1990.“

5 Člen 12(3) navedene direktive določa:

„Države članice zagotovijo, da vsako leto do 30. aprila upravljavec vsake naprave preda število pravic, ki niso pravice izdane v skladu s Poglavjem II, ki je enako skupnim emisijam iz te naprave v predhodnem koledarskem letu, preverjenim v skladu s členom 15, in da se te pravice nato ukinejo.“

6 Člen 16(3) Direktive 2003/87 določa:

„Države članice zagotovijo, da je vsak upravljavec ali operator zrakoplovov, ki do 30. aprila vsakega leta ne preda dovolj pravic, ki pokrivajo njegove emisije v predhodnem letu, dolžan plačati kazen za presežne emisije. Kazen za presežne emisije je 100 EUR za vsako izpuščeno tono ekvivalenta

ogljikovega dioksida, za katero upravljavec ali operator zrakoplova ni predal pravic. Plačilo kazni za presežne emisije upravljavca ali operatorja zrakoplova ne odveže obveznosti, da preda količino pravic, ki je enaka tem presežnim emisijam, ko preda pravice za naslednje koledarsko leto.“

7 Člen 16(4) Direktive 2003/87 v njeni prvotni različici je določal:

„V triletnem obdobju od 1. januarja 2005 države članice uporabljajo nižjo kazen za presežne emisije, ki znaša 40 EUR za vsako tono ekvivalenta ogljikovega dioksida, izpuščeno iz naprave, za katero upravljavec ni predal pravic. Plačilo kazni za presežne emisije upravljavca ne odveže obveznosti, da preda količino pravic, ki je enaka tem presežnim emisijam, ko preda pravice za naslednje koledarsko leto.“

Nemško pravo

8 Direktiva 2003/87 je bila prenesena z zakonom o trgovanju s pravicami do emisije toplogrednih plinov (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen) z dne 8. julija 2004 (BGBl. I, str. 1578, v nadaljevanju: zakon o trgovanju s pravicami).

9 Člen 6(1) zakona o trgovanju s pravicami določa:

„Odgovorni upravljavec do 30. aprila vsakega leta, prvič leta 2006, pristojnemu organu preda število pravic, ki ustreza emisijam, povzročenim z njegovo dejavnostjo v prejšnjem koledarskem letu.“

10 Člen 18 zakona o trgovanju s pravicami, naslovljen „Uveljavljanje obveznosti predaje“, v odstavkih od 1 do 3 določa:

„1. Če odgovorni upravljavec ne izpolni obveznosti iz člena 6(1), določi pristojni organ za vsako izpuščeno tono ekvivalenta ogljikovega dioksida, za katero odgovorni upravljavec ni predal pravic, plačilo kazni v višini 100 EUR, v prvem obdobju dodelitve pa v višini 40 EUR. Kazen se lahko ne naloži, če odgovorni upravljavec svoje obveznosti iz člena 6(1) ni mogel izpolniti zaradi višje sile.

2. Če odgovorni upravljavec ni ustrezno poročal o emisijah, ki jih povzroča njegova dejavnost, pristojni organ oceni emisije, ki jih je dejavnost povzročila v preteklem koledarskem letu. Ocena je neizpodbitna podlaga za obveznost v skladu s členom 6(1). Ocena se ne upošteva, če odgovorni upravljavec v okviru razprave pred sprejetjem sklepa o določitvi kazni iz odstavka 1 pravilno odda svoje poročilo.

3. Za odgovornega upravljavca se ohrani obveznost, da manjkajoče pravice, v primeru iz odstavka 2 v skladu z opravljeno oceno, preda do 30. aprila naslednjega leta […]“

Dejansko stanje spora o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

11 Ziegelwerk Höxter je družba s sedežem v Nemčiji in je do septembra 2011 upravljala napravo, ki je izpuščala toplogredne pline. Amtsgericht Paderborn (okrajno sodišče v Paderbornu) je s sklepom z dne 1. novembra 2011 v zvezi s to družbo začelo postopek zaradi insolventnosti.

12 V okviru tega postopka je bila S. Bitter, odvetnica, imenovana za stečajno upraviteljico. Zaradi te funkcije so jo nemški organi šteli za upravljavko naprave in posledično za odgovorno za izpolnitev obveznosti, ki veljajo za to napravo na podlagi zakona o trgovanju s pravicami.

13 Zato so ti organi od nje zahtevali, naj predloži poročilo o emisijah toplogrednih plinov za leto 2011 in preda pravice do emisije, ki se navezujejo na to leto.

14 S. Bitter je menila, da družba Ziegelwerk Höxter, ker je prenehala opravljati svojo dejavnost septembra 2011, to je pred začetkom postopka zaradi insolventnosti, ni dolžna niti poročati o emisijah ekvivalenta ogljikovega dioksida za leto 2011 niti predati svojih pravic v zvezi s temi emisijami, pri čemer je treba njene morebitne dolgove zgolj prijaviti kot terjatve v stečajnem postopku.

15 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je nekdanji zastopnik te družbe v elektronskem sporočilu z dne 20. septembra 2012 pristojnim nemškim organom sporočil, da je izpust navedene družbe v letu 2011 znašal 3324 ton ogljikovega dioksida.

16 Ti organi so na podlagi člena 18 zakona o trgovanju s pravicami, s katerim je bil prenesen člen 16(3) Direktive 2003/87, v sklepu z dne 20. marca 2013 ocenili, da družba Ziegelwerk Höxter v letu 2011 ni predala 3323 pravic do emisije, in ji naložili kazen v višini 332.300 EUR.

17 S. Bitter je ta sklep izpodbijala pred Verwaltungsgericht Berlin, ki se sprašuje o skladnosti višine kazni, določene v navedenem členu 16(3), z načelom sorazmernosti.

18 Natančneje, Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu) meni, da ob tem, da je Sodišče že presodilo, da je kazen v višini 40 EUR za vsako izpuščeno tono ekvivalenta ogljikovega dioksida, za katero upravljavec ni predal pravic, kot jo je določal člen 16(4) Direktive 2003/87 v prvotni različici za prvo obdobje trgovanja med letoma 2005 in 2007, skladna z načelom sorazmernosti (sodba Billerud Karlsborg in Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664), to ne more veljati za kazen v višini 100 EUR na izpuščeno tono ekvivalenta ogljikovega dioksida, za katero upravljavec ni predal pravic, kot jo določa člen 16(3) Direktive 2003/87 za obdobje od leta 2008, tudi glede na to, da je cena pravic do emisije toplogrednih plinov od decembra 2006 bistveno padla.

19 Predložitveno sodišče v zvezi s tem opozarja, da načelo sorazmernosti zahteva, da akti institucij Evropske unije ne prestopijo meje tistega, kar je primerno in potrebno za uresničitev legitimnih ciljev, ki jih zasleduje zadevna ureditev, ter da se je treba takrat, ko je mogoče izbrati med več ponujenimi primernimi ukrepi, uporabiti tistega, ki je najmanj omejujoč, pri čemer povzročene neprijetnosti ne smejo biti čezmerne glede na zastavljene cilje. Sklicuje se na sodbo Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, točki 35 in 40).

20 V teh okoliščinah je Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali določba iz člena 16(3), drugi stavek, Direktive [2003/87], v skladu s katero je kazen za presežne emisije 100 EUR za vsako tono ekvivalenta ogljikovega dioksida, izpuščeno iz naprave, za katero upravljavec ali operator zrakoplova ni predal pravic, krši načelo sorazmernosti?“

Vprašanje za predhodno odločanje

21 Člen 99 Poslovnika Sodišča določa, da če je iz sodne prakse mogoče jasno sklepati, kakšen je odgovor na vprašanje, predloženo v predhodno odločanje, lahko Sodišče na predlog sodnika poročevalca in po opredelitvi generalnega pravobranilca kadar koli odloči z obrazloženim sklepom.

22 To določbo je treba uporabiti v obravnavani zadevi.

23 S svojim vprašanjem se predložitveno sodišče sprašuje o veljavnosti člena 16(3), drugi stavek, Direktive 2003/87 zlasti glede na načelo sorazmernosti.

24 Najprej je treba spomniti, da načelo sorazmernosti, ki je eno od splošnih načel prava Unije, določa, da morajo biti ukrepi, določeni s pravom Unije, primerni za uresničenje legitimnih ciljev, ki jim sledi zadevna ureditev, in ne smejo prekoračiti okvirov, ki so potrebni za njihovo doseganje (glej sodbi Vodafone in drugi, C-58/08, EU:C:2010:321, točka 51, ter Billerud Karlsborg in Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, točka 34).

25 V zvezi s sodnim nadzorom teh okoliščin se mora zakonodajalcu Unije dopustiti široka diskrecijska pravica na področju, na katerem mora opraviti zahtevno presojo in ki od njega zahteva politične, gospodarske ali socialne odločitve. Sodišče pri sodnem nadzoru izvajanja take pristojnosti ne more nadomestiti presoje zakonodajalca Unije s svojo presojo. Njegovo zakonodajno izbiro lahko sankcionira samo, če je videti očitno napačna ali če so neugodnosti, ki iz nje izvirajo za nekatere gospodarske subjekte, nesorazmerne v primerjavi s prednostmi (glej sodbo Billerud Karlsborg in Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, točka 35 in navedena sodna praksa).

26 V zvezi s tem je iz sklepov Sveta Evropske unije z dne 8. marca 2001, na katere se sklicuje uvodna izjava 1 Direktive 2003/87, razvidno, da vzpostavitev sistema vodenja in trgovanja s pravicami do emisije ekvivalenta ogljikovega dioksida na ravni Unije pomeni zakonodajno odločitev, ki je sledila politični usmeritvi v okoliščinah, ko se je bilo treba nujno soočiti z resnimi okoljskimi težavami. Ta zakonodajna odločitev poleg tega temelji na ekonomskih in tehničnih vidikih, ki so zapleteni in precej sporni in ki so predstavljeni v Zeleni knjigi o trgovanju z emisijami toplogrednih plinov v Evropski uniji (COM(2000) 87 final). Zakonodajalec Unije je torej z namenom prispevati k uresničitvi zavez Unije in njenih držav članic na podlagi Kjotskega protokola sam presodil in pretehtal bodoče in negotove učinke svojega posega (glej sodbo Billerud Karlsborg in Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, točka 36).

27 Presoja sorazmernosti akta Unije pa ne more biti odvisna od naknadne presoje o stopnji njegove učinkovitosti. Kadar mora zakonodajalec Unije presojati bodoče učinke ureditve, pri čemer se teh učinkov ne da natančno predvideti, se lahko njegova presoja sankcionira le, če je očitno napačna glede na elemente, ki jih je imel ob sprejetju zadevne ureditve (glej v tem smislu sodbi Jippes in drugi, C-189/01, EU:C:2001:420, točka 84 in navedena sodna praksa, ter Billerud Karlsborg in Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, točka 37).

28 Na podlagi teh načel je Sodišče v sodbi Billerud Karlsborg in Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664) priznalo sorazmernost ne le prehodne kazni v višini 40 EUR na tono, ki jo je določal člen 16(4) Direktive 2003/87 v njeni prvotni različici, ampak tudi pavšalne kazni v višini 100 EUR na tono, ki jo določa člen 16(3) te direktive, tako da nacionalno sodišče ne more prilagoditi tega zneska.

29 Sodišče je tudi menilo, da je z Direktivo 2003/87 upravljavcem dan razumen rok za izpolnitev njihove obveznosti predaje in da je državam članicam dopuščeno, da uvedejo mehanizme obvestil, opozoril in predčasnih predaj, ki omogočajo dobrovernim upravljavcem, da so dobro obveščeni o tej obveznosti in se tako izognejo nevarnosti naložitve kazni (sodba Billerud Karlsborg in Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, točki 40 in 41).

30 Med drugim je Sodišče poudarilo, da sta se obveznost predaje iz člena 12(3) Direktive 2003/87 in pavšalna kazen, ki je v členu 16 te direktive določena za nepredajo, ob tem, da je bila edina fleksibilnost prehodno znižanje njene višine med letoma 2005 in 2007, zakonodajalcu Unije pri sledenju legitimnega cilja vzpostavitve uspešnega sistema za trgovanje s pravicami do emisije ekvivalenta ogljikovega dioksida zdeli nujni, zato da se prepreči, da bi nekateri upravljavci ali posredniki na trgu ta sistem skušali obiti ali z njim manipulirati, tako da bi zlorabljali cene, količine, roke ali zapletene finančne instrumente, ki nastajajo na trgu (sodba Billerud Karlsborg in Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, točka 39).

31 Zlasti je opozorilo, da je precej visoka kazen upravičena s potrebo, da se neizpolnitve obveznosti predaje zadostnega števila pravic obravnavajo strogo in usklajeno v celotni Uniji (sodba Billerud Karlsborg in Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, točka 39).

32 Okoliščina, da je zadevni znesek višji od zneska, do katerega se je Sodišče opredelilo v sodbi Billerud Karlsborg in Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), ne more ovreči te presoje, ker je bila uporaba nižje kazni v prvem obdobju trgovanja utemeljena – kot je Sodišče ugotovilo v točki 25 navedene sodbe – s tem, da je šlo za obdobje testiranja sistema, v okviru katerega so bile zadevnim gospodarskim subjektom naložene manj stroge obveznosti.

33 Spomniti je treba, da zakonodajalec Unije poleg tega ni povečal zneska kazni, ki se uporablja po tem prvem obdobju trgovanja, temveč je bila višina kazni v tem prvem obdobju prehodno „spuščena“ glede na znesek kazni, ki je bil na podlagi člena 16(3), drugi stavek, Direktive 2003/87 standardno določen na 100 EUR (glej sodbo Billerud Karlsborg in Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664; točki 25 in 39).

34 Kar zadeva trditev, da so cene pravic do emisije od tega prvega obdobja trgovanja močno padle, je Sodišče že v točki 27 sodbe Billerud Karlsborg in Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664) navedlo, da je zakonodajalec Unije s tem, da je sam vnaprej določil kazen, želel zavarovati sistem za trgovanje s pravicami pred izkrivljanji konkurence, ki izvirajo iz manipulacij trga. Kot je razvidno iz točke 25 tega sklepa, Sodišče s svojo presojo ne more nadomestiti presoje zakonodajalca Unije.

35 Zato preučitev postavljenega vprašanja ni razkrila ničesar, kar bi z vidika načela sorazmernosti lahko vplivalo na veljavnost člena 16(3), drugi stavek, Direktive 2003/87, ker ta določa kazen v višini 100 EUR na izpuščeno tono ekvivalenta ogljikovega dioksida, za katero upravljavec ni predal pravic.

Stroški

36 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (šesti senat) sklenilo:

Preučitev postavljenega vprašanja ni razkrila ničesar, kar bi z vidika načela sorazmernosti lahko vplivalo na veljavnost člena 16(3), drugi stavek, Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009, ker navedeni člen določa kazen v višini 100 EUR na izpuščeno tono ekvivalenta ogljikovega dioksida, za katero upravljavec ni predal pravic.

Podpisi