Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (шести състав)

8 септември 2016 година*

„Преюдициално запитване — Околна среда — Схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Европейския съюз — Директива 2003/87/ЕО — Хармонизирано безплатно разпределяне на квоти за емисии — Решение 2011/278/ЕС — Промени в разпределението — Член 24, параграф 1 — Задължение на оператора на инсталацията за предоставяне на информация — Обхват“

По дело C-461/15

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Verwaltungsgericht Berlin (Административен съд Берлин, Германия) с акт от 3 юни 2015 г., постъпил в Съда на 28 август 2015 г., в рамките на производство по дело

E.ON Kraftwerke GmbH

срещу

Bundesrepublik Deutschland,

СЪДЪТ (шести състав),

състоящ се от: Ал. Арабаджиев, председател на състава, J.-C. Bonichot (докладчик) и C. G. Fernlund, съдии

генерален адвокат: E. Sharpston,

секретар: A. Calot Escobar,

като има предвид писменото производствоа

като има предвид становищата, представени:

— за E.ON Kraftwerke GmbH, от S. Altenschmidt и A. Sitzer, Rechtsanwälte,

— за германското правителство, от T. Henze и K. Petersen, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от E. White и K. Herrmann, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

* Език на производството: немски.

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 24, параграф 1 от Решение 2011/278/ЕС на Комисията от 27 април 2011 година за определяне на валидни за целия Европейски съюз преходни правила за хармонизираното безплатно разпределяне на квоти за емисии съгласно член 10а от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 130, 2011 г., стр. 1).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между E.ON Kraftwerke GmbH и Bundesrepublik Deutschland (Федерална република Германия) по повод на обхвата на наложеното на E.ON Kraftwerke във връзка с безплатното разпределяне на квоти за емисии задължение за предоставяне на информация предвид промените в експлоатацията на една от неговите електроцентрали.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2003/87

3 Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 275, 2003 г., стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 78 и поправка в ОВ L 199, 2011 г., стр. 76), изменена с Директива 2009/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. (ОВ L 140, 2009 г., стр. 63, наричана по-нататък „Директива 2003/87“), предвижда в член 7, озаглавен „Промени, свързани с инсталациите“:

„Операторът е длъжен да информира компетентния орган за всякакви планирани промени в характера или функционирането на инсталацията или за разширяване или за значително намаление на нейния капацитет, за което може да поиска актуализиране на разрешителното за емисии на парникови газове. Когато е уместно, компетентният орган актуализира разрешителното. […]“.

4 Съгласно член 10, параграф 1 от Директива 2003/87:

„От 2013 г. нататък държавите членки провеждат търг за всички квоти, които не са разпределени безплатно в съответствие с членове 10а и 10в […]“.

5 Член 10а от тази директива, озаглавен „Преходни общностни правила за хармонизирано безплатно разпределение на квоти“, гласи:

„До 31 декември 2010 г. Комисията приема напълно хармонизирани мерки по изпълнението на общностно равнище за разпределението на квоти […]“.

Решение 2011/278

6 Според член 7 от Решение 2011/278, озаглавен „Събиране на базови данни“:

„1. За всяка работеща инсталация, отговаряща на условията за безплатно разпределяне на квоти по член 10а от Директива 2003/87/ЕО, включително инсталациите, които се експлоатират само в отделни случаи, по-специално инсталациите които се държат в резерв или в готовност за включване, и инсталациите, работещи по сезонен график, държавите членки трябва да съберат от съответния оператор цялата съответна информация и данни относно посочените в приложение IV параметри за периода, през който инсталацията е работила от 1 януари 2005 г. до 31 декември 2008 г. или съответно, в случаите, когато това е приложимо — от 1 януари 2009 г. до 31 декември 2010 г.

2. Държавите членки трябва да съберат отделни данни за всяка подинсталация. Ако е необходимо, държавите членки могат да поискат от съответния оператор допълнителна информация.

[…]“.

7 Член 10, параграф 1 от Решение 2011/278 гласи:

„Въз основа на данните, събрани съгласно член 7, държавите членки трябва да изчисляват за всяка година броя на квотите за емисии, разпределяни безплатно в периода от 2013 г. нататък на всяка работеща инсталация на тяхна територия, в съответствие с посоченото в параграфи 2—8“.

8 Членове 19—21 от Решение 2011/278 определят условията за разпределяне от държавите членки на квотите за емисии, които трябва да се предоставят вследствие на значително увеличение или значително намаление на капацитета на съответната инсталация.

9 Член 24 от Решение 2011/278, озаглавен „Промени в експлоатацията на дадена инсталация“, предвижда:

„1. Държавите членки трябва да осигурят предоставяне от операторите на компетентния орган ежегодно — в срок до 31 декември, на цялата съответна информация за всякакви планирани или реално настъпили промени в капацитета, равнището на активност и експлоатацията на дадена инсталация.

2. В случай че има промяна в капацитета на инсталацията, равнището на активност или експлоатацията, които имат значение за разпределението на квоти за инсталацията, държавите членки трябва да представят на Комисията, използвайки предоставения от Комисията електронен образец, цялата съответна информация, включително преразгледаното предварително общо годишно количество на безплатните квоти за емисии от съответната инсталация, определено в съответствие с настоящото решение, преди да определят окончателното общо годишно количество на безплатните квоти за емисии. Комисията може да отхвърли преразгледаното предварително общо количество на безплатните квоти за емисии от съответната инсталация“.

Регламент (ЕС) № 601/2012

10 Според член 1 от Регламент (ЕС) № 601/2012 на Комисията от 21 юни 2012 година относно мониторинга и докладването на емисиите на парникови газове съгласно Директива 2003/87 (ОВ L 181, 2012 г., стр. 30 и поправка в ОВ L 347, 2012 г., стр. 43) в този регламент са

формулирани правилата за мониторинг и докладване в съответствие с Директива 2003/87 на емисиите на парникови газове и данните за дейността през периода на търговия в рамките на схемата на Европейския съюз за търговия с емисии, започващ на 1 януари 2013 г., както и в следващите периоди на търговия.

11 Член 12 от Регламент № 601/2012, озаглавен „Съдържание и подаване на мониторинговия план“, гласи:

„1. Операторът на инсталация или на въздухоплавателни средства е длъжен да подаде мониторингов план за одобрение от съответния компетентен орган.

Мониторинговият план следва да се състои от подробна, пълна и прозрачна документация относно мониторинговата методика на съответния оператор на инсталация или оператор на въздухоплавателни средства и следва да съдържа поне елементите, посочени в приложение I.

[…]

2. В случаите, за които в приложение I е посочена необходимостта от процедура, операторът на инсталация или операторът на въздухоплавателни средства трябва да формулира, документира, въведе и поддържа такава процедура отделно от мониторинговия план.

[…]

3. В допълнение към елементите, посочени в параграф 1 и параграф 2 от настоящия член, държавите членки могат да поискат включване в мониторинговия план за инсталации на допълнителни елементи, необходими за спазване на изискванията по член 24, параграф 1 от Решение 2011/278[…], включително кратко описание на процедура, осигуряваща изпълнението на следните дейности:

а) редовни проверки от страна на оператора дали информацията относно всякакви планирани или реално настъпили промени в капацитета, равнището на активност и експлоатацията на дадена инсталация е необходима по смисъла на цитираното решение;

б) подаване на информацията по буква а) от оператора до компетентния орган, в срок до 31 декември от всяка година“.

Германското право

12 На 26 септември 2011 г. федералното правителство приема Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (Наредба за разпределянето на разрешения за емисии на парникови газове през период на търговия от 2013 г. до 2020 г.) (BGBl. I S. 1921, наричана по-нататък „ZuV 2020“).

13 Член 22 от ZuV 2020, озаглавен „Промени в експлоатацията на инсталация“, предвижда:

„1) Операторът е длъжен да предостави на компетентния орган цялата съответна информация за всякакви планирани или реално настъпили промени в капацитета, равнището на активност и експлоатацията на инсталацията за първи път до 31 януари 2013 г., а след това — до 31 януари на съответната следваща година.

2) В случай на значително намаление на капацитета съгласно член 19 операторът е длъжен да уведоми компетентния орган за отпадналия капацитет и инсталирания капацитет на релевантния за разпределянето компонент след значителното намаление на капацитета. В

случай на спиране на експлоатацията на дадена инсталация съгласно член 20, параграф 1 операторът е длъжен незабавно да уведоми компетентния орган за датата на спирането на експлоатацията“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

14 E.ON Kraftwerke е предприятие от енергийния сектор, което стопанисва множество електроцентрали в Германия, за които важи задължението за търговия с емисии. То подава за централата си в Хайден (Германия) заявление до Германския орган за търговия с емисии (Deutsche Emissionshandelsstelle, наричан по-нататък „DEHSt“) за безплатно разпределяне на емисии за третия период на търговия (2013—2020), пропорционално на стойността на излъчваната топлинна енергия.

15 С писмо от 5 септември 2013 г. E.ON Kraftwerke уведомява DEHSt, че няма да изпълни искането, което той му е отправил на основание член 22, параграф 1 от ZuV 2020, а ще му предостави данни за равнището на активност на всеки релевантен за разпределянето компонент само доколкото тези данни могат да доведат до изменение на решението за разпределяне.

16 DEHSt отговаря на това писмо с писмо от 24 септември 2013 г., в което подчертава, че съответната информация, чието предоставяне се изисква от член 22, параграф 1 ZuV 2020, не се изчерпва с информацията, която води до промяна на разпределението, а обхваща цялата информация относно данните, въз основа на които е извършено разпределението.

17 Във формуляра на декларацията на E.ON Kraftwerke за 2013 г., в графата за равнището на активност фигурира цифрата „0“.

18 С иск, предявен пред Verwaltungsgericht Berlin (Административен съд Берлин) на 27 ноември 2013 г., E.ON Kraftwerke моли по същество да се установи, че член 22, параграф 1 от ZuV 2020 не го задължава да предостави всички данни, отнасящи се до капацитета, равнището на активност или експлотацията на инсталацията, а само данните за промени, които може да повлияят върху разпределението на квотите. Такъв бил смисълът на член 24 от Решение 2011/278 на Комисията, както и на нейния Документ с насоки № 7.

19 DEHSt тълкува по друг начин тези актове на Комисията, поради което поддържа, че държавите членки са тези, които определят коя е съответната информация във връзка с разпределянето.

20 При тези условия Verwaltungsgericht Berlin (Административен съд Берлин) решава да спре производството по делото и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„1) Коя информация спада към съответната информация по смисъла на член 24, параграф 1 от Решение 2011/278? Как трябва да се разбира ограничението — качествено или количествено? Включва ли се по-специално и информацията за всякакви планирани или реално настъпили промени в капацитета, равнището на активност и експлоатацията на дадена инсталация, която не води непосредствено до отмяна или до изменение на решението за разпределяне на квоти съгласно членове 19—21 от Решение 2011/278 и не поражда задължение за уведомяване съгласно член 24, параграф 2 от [това] решение?

2) При отрицателен отговор на първия въпрос, трябва ли член 24, параграф 1 от Решение 2011/278 да се тълкува в смисъл, че забранява на държавата членка да изисква от оператора на инсталацията и информация за всякакви планирани или реално настъпили промени в капацитета, равнището на активност и експлоатацията на дадена инсталация, които не водят до отмяна или до корекция на решението за разпределяне на квоти съгласно членове 19—21 от Решение 2011/278?“.

По преюдициалните въпроси

21 Със своите въпроси, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество пита дали член 24, параграф 1 от Решение 2011/278 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска държава членка да изисква от предприятията, които, задължени да търгуват с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Съюза, получават безплатно тези квоти, да предоставят информация за всякакви планирани или реално настъпили промени в капацитета, равнището на активност и експлоатацията на дадена инсталация, без изискваната информация да се изчерпва с информация за промените, които биха могли да повлияят върху разпределението на квотите.

22 Решение 2011/278 урежда безплатното разпределяне на квоти за емисии на парникови газове съгласно член 10а от Директива 2003/87.

23 В тази връзка следва да се припомни, че целта на Директива 2003/87 е до 2020 г. емисиите на парникови газове на Съюза да се намалят с най-малко 20 % в сравнение с нивата от 1990 г. по икономически ефективен начин. За постигането на тази цел законодателят на Съюза е предвидил два механизма. Първият, въведен с член 9 от Директива 2003/87, се състои в линейно намаляване на наличното количество квоти чрез прилагане на коефициент 1,74 % спрямо средното общо годишно количество квоти, издадени от държавите членки в съответствие с решенията на Комисията относно техните национални разпределителни планове за периода 2008—2012 г. Вторият механизъм е на търгове с квоти, което също би следвало да позволи намаляването на емисиите на парникови газове по икономически ефективен начин (решение от 28 април 2016 г., Borealis Polyolefine и др., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 и C-391/14—C-393/14, EU:C:2016:311, т. 81).

24 Що се отнася до получаващите безплатни квоти за емисии на парникови газове инсталации от определени сектори, съгласно член 10а, параграф 11 от Директива 2003/87 разпределеното количество квоти намалява постепенно, считано от 2013 г., с цел през 2027 г. да се постигне прекратяване на безплатното разпределяне на квоти (решение от 28 април 2016 г., Borealis Polyolefine и др., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 и C-391/14—C-393/14, EU:C:2016:311, т. 82).

25 В този контекст с член 7 от Решение 2011/278 е предвидено, че за всяка работеща инсталация, отговаряща на условията за безплатно разпределяне на квоти за емисии на парникови газове, държавите членки трябва да съберат от съответния оператор цялата съответна информация и данни относно посочените в приложение IV параметри за периода, през който инсталацията е работила, от 1 януари 2005 г. до 31 декември 2008 г., или съответно, в случаите, когато това е приложимо — от 1 януари 2009 г. до 31 декември 2010 г.

26 Според член 10 от Решение 2011/278 въз основа на данните, събрани съгласно този член 7, държавите членки изчисляват за всяка година броя на квотите за емисии, разпределяни безплатно в периода от 2013 г. нататък на всяка работеща инсталация на тяхна територия.

27 Както е посочено в съображение 15 от Решение 2011/278, държавите членки следва да осигуряват пълнота, съответствие и възможно най-висока точност на данните, получавани от операторите и използвани за разпределянето на квоти.

28 В светлината на тези съображения, за да се отговори на поставените от запитващата юрисдикция въпроси, следва да се установи коя е „съответната информация“, която държавите членки имат право да изискват на основание член 24, параграф 1 от Решение 2011/278 от съответните оператори.

29 В това отношение е важно да се отбележи, на първо място, че Решение 2011/278 не налага пряко на операторите задължение за предоставяне на информация, а оставя на държавите членки грижата сами да определят по какъв начин да получат от операторите достатъчно точни данни за целите на безплатното разпределяне на квоти за емисии на парникови газове.

30 Що се отнася до тези данни, член 24, параграф 1 от Решение 2011/278 задължава държавите членки да осигурят предоставяне от операторите на компетентния орган ежегодно — в срок до 31 декември, на цялата съответна информация за всякакви планирани или реално настъпили промени в капацитета, равнището на активност и експлоатацията на дадена инсталация.

31 На второ място, следва да се отбележи, че член 24, параграф 2 от Решение 2011/278, уреждащ задължението на държавите членки за предоставяне на Комисията на съответната информация за окончателното определяне на общото годишно количество на безплатните квоти за емисии, ограничава това задължение само за случаите, в които промените имат значение за разпределянето на квоти на дадена инсталация.

32 За сметка на това член 24, параграф 1 от Решение 2011/278, в който става въпрос за цялата съответна информация за такива промени, не ограничава изискването за предоставяне на информация от операторите само до случаите, в които посочените промени имат значение за безплатното разпределяне на квоти за емисии.

33 На трето място, такова тълкуване на член 24, параграф 1 от Решение 2011/278 съответства на общия разум и на целите на Решение 2011/278.

34 Всъщност, както беше припомнено в точка 26 от настоящото решение, в рамките на схемата за разпределяне на квоти за емисии държавите членки са тези, които трябва, въз основа на информацията, събрана съгласно този член 7 от Решение 2011/278, да изчисляват за всяка година броя на квотите за емисии, разпределяни безплатно на работещите инсталации на тяхна територия. Следователно само компетентните органи на държавите членки преценяват въз основа на информацията, която са получили от операторите, дали тази информация може да има значение за определяне на броя на разпределените квоти.

35 Освен това нито от Директива 2003/87, и по-специално от член 7 от нея, нито от Решение 2011/278 следва, че законодателят на Съюза е имал намерение да позволи на операторите да избират каква информация да предоставят на основание на тези разпоредби в зависимост от евентуалното ѝ значение за разпределянето на квоти за емисии.

36 Всъщност от член 24 от това решение следва, че целта му е да се отчетат промените в експлоатацията на инсталациите, така че, от една страна, най-напред държавите членки да определят количеството на квотите за емисии, които се разпределят безплатно на всяка от инсталациите на тяхната територия, и от друга страна, след това Комисията да определи окончателното общо годишно количество на безплатните квоти за емисии.

37 С оглед на това, както беше припомнено в точка 27 от настоящото решение, държавите членки следва да осигуряват пълнота, съответствие и възможно най-висока точност на данните, получавани от операторите и използвани за разпределянето на квоти. Следователно държавите членки сами определят кои са съответните данни, които компетентните органи трябва да получат от операторите.

38 Като посочва, че се изисква съответната информация, член 24, параграф 1 от Решение 2011/278 овластява държавите членки да изискват на компетентните органи да се предоставя тази част от информацията, която ще им позволи обективно да преценят промените в разглежданите инсталации, и не допуска те да изискват друга информация, която няма връзка с тази преценка, като например информация за причините или, най-общо, за икономическите или търговските

нужди, наложили тези промени, като това се преценява от националните юрисдикции. За сметка на това тази разпоредба не изисква предоставяната информация да се изчерпва с информация за промените, които по мнение на операторите могат да имат значение за безплатното разпределяне на квоти.

39 Тази констатация не се оборва от разясненията, дадени в документ със заглавие „Guidance Document n° 7 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 New Entrants and Closures“, който Комисията е публикувала на своя уебсайт. Всъщност според изрично указаното в този документ, той не е правнообвързващ и не отразява официалната позиция на Комисията.

40 По изложените съображения на преюдициалните въпроси следва да се отговори, че член 24, параграф 1 от Решение 2011/278 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска държава членка да изисква от предприятията, които, задължени да търгуват с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Съюза, получават безплатно тези квоти, да предоставят информация за всякакви планирани или реално настъпили промени в капацитета, равнището на активност и експлоатацията на дадена инсталация, без изискваната информация да се изчерпва с информация за промените, които биха могли да са от значение за разпределянето на квотите.

По съдебните разноски

41 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (шести състав) реши:

Член 24, параграф 1 от Решение 2011/278/ЕС на Комисията от 27 април 2011 година за определяне на валидни за целия Европейски съюз преходни правила за хармонизираното безплатно разпределяне на квоти за емисии съгласно член 10a от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета трябва да се тълкува в смисъл, че допуска държава членка да изисква от предприятията, които, задължени да търгуват с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Съюза, получават безплатно тези квоти, да предоставят информация за всякакви планирани или реално настъпили промени в капацитета, равнището на активност и експлоатацията на дадена инсталация, без изискваната информация да се изчерпва с информация за промените, които биха могли да са от значение за разпределянето на квотите.

Подписи