Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

8. rujna 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Europske unije – Direktiva 2003/87/EZ – Usklađena besplatna dodjela emisijskih jedinica – Odluka 2011/278/EU – Promjena dodjele – Članak 24. stavak 1. – Obveza informiranja koju ima operater postrojenja – Doseg“

U predmetu C-461/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgericht Berlin (Upravni sud u Berlinu, Njemačka), odlukom od 3. lipnja 2015., koju je Sud zaprimio 28. kolovoza 2015., u postupku

E.ON Kraftwerke GmbH

protiv

Savezne Republike Njemačke,

SUD (šesto vijeće),

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

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za E.ON Kraftwerke GmbH, S. Altenschmidt i A. Sitzer, *Rechtsanwälte*,

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

— za Europsku komisiju, E. White i K. Herrmann, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: njemački

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 24. stavka 1. Odluke Komisije 2011/278/EU od 27. travnja 2011. o utvrđivanju prijelaznih propisa na razini Unije za usklađenu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju članka 10.a Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (priopćene pod brojem dokumenta C (2011) 2772) (SL L 130, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 257.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva E.ON Kraftwerke GmbH i Bundesrepublik Deutschland (Savezna Republika Njemačka) u vezi s dosegom obveze informiranja koju ima E.ON Kraftwerke radi besplatne dodjele emisijskih jedinica, uzimajući u obzir izmjene u radu jedne od njegovih elektrana.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2003/87

3 Direktiva 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 30., str. 3.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2003/87), u članku 7., naslovljenom „Izmjene koje se odnose na postrojenja”, propisuje:

„Operater obavješćuje nadležno tijelo o svim planiranim promjenama vrste ili rada postrojenja, odnosno o bilo kakvom povećanju ili smanjenju njegovog kapaciteta zbog kojih bi moglo biti potrebno izdati novu dozvolu za emisije stakleničkih plinova. Gdje je to primjereno, nadležno tijelo izdaje novu dozvolu. [...]”

4 U skladu s člankom 10. stavkom 1. Direktive 2003/87:

„Od 2013. nadalje države članice prodaju na dražbi sve emisijske jedinice koje nisu besplatno raspodijeljene u skladu s člancima 10.a i 10.c [...]”

5 Članak 10.a te direktive, naslovljen „Prijelazna pravila na razini Zajednice o usklađenoj dodjeli besplatnih emisijskih jedinica”, u stavku 1. predviđa:

„Do 31. prosinca 2010. Komisija donosi potpuno usklađene mjere na razini Zajednice za dodjelu emisijskih jedinica [...]”

Odluka 2011/278

6 U skladu s člankom 7. Odluke 2011/278, naslovljenim „Prikupljanje referentnih podataka”:

„1. Države članice za sva postojeća postrojenja koja ispunjavaju uvjete za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju članka 10.a Direktive 2003/87/EZ, uključujući postrojenja koja rade samo povremeno, posebna postrojenja koja se drže u rezervi ili u pripravnosti te postrojenja koja rade prema sezonskom rasporedu, od operatera prikupljaju sve relevantne informacije i podatke u vezi sa

svim parametrima iz Priloga IV. za sve godine razdoblja od 1. siječnja 2005. do 31. prosinca 2008. odnosno, tamo gdje je to primjereno, od 1. siječnja 2009. do 31. prosinca 2010. tijekom kojih je postrojenje radilo.

2. Države članice prikupljaju podatke za svako potpostrojenje zasebno. Države članice mogu prema potrebi od operatera zahtijevati i dodatne podatke.

[...]”

7 Članak 10. stavak 1. Odluke 2011/278 glasi:

„Države članice na temelju podataka prikupljenih u skladu s člankom 7. za svaku godinu izračunavaju broj emisijskih jedinica koje se dodjeljuju besplatno svakom postojećem postrojenju na njihovom teritoriju od 2013. nadalje u skladu sa stavcima od 2. do 8.”

8 Članci 19. do 21. Odluke 2011/278 utvrđuju pretpostavke pod kojima države članice dodjeljuju emisijske jedinice nakon značajnog proširenja ili značajnog smanjenja kapaciteta predmetnog postrojenja.

9 Članak 24. Odluke 2011/278, naslovljen „Promjene u radu postrojenja”, predviđa:

„1. Države članice osiguravaju da operater nadležnom tijelu dostavi sve relevantne informacije o planiranim ili stvarnim promjenama kapaciteta, razine djelatnosti i rada postrojenja svake godine do 31. prosinca.

2. Ako je došlo do promjene kapaciteta, razine djelatnosti ili rada postrojenja koja utječe na dodjelu postrojenja, države članice prije određivanja konačne ukupne godišnje količine emisijskih jedinica koje se besplatno dodjeljuju predmetnom postrojenju Komisiji dostavljaju sve relevantne informacije, uključujući revidiranu preliminarnu ukupnu godišnju količinu besplatno dodijeljenih emisijskih jedinica određenu u skladu s ovom Odlukom, koristeći elektronički obrazac Komisije. Komisija može odbiti revidiranu preliminarnu ukupnu godišnju količinu emisijskih jedinica besplatno dodijeljenih postrojenju u pitanju.”

Uredba (EU) br. 601/2012

10 Prema njezinu članku 1., Uredbom br. 601/2012 od 21. lipnja 2012. o praćenju i izvješćivanju o emisijama stakleničkih plinova u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 181, str. 30.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 308.) utvrđuju se pravila za praćenje emisija stakleničkih plinova i podataka o djelatnostima i izvješćivanje o njima u skladu s Direktivom 2003/87 u razdoblju trgovanja prema sustavu trgovanja emisijama Zajednice koje započinje 1. siječnja 2013. i u narednim razdobljima trgovanja.

11 Članak 12. Uredbe br. 601/2012, naslovljen „Sadržaj i podnošenje plana praćenja”, propisuje:

„1. Operator ili operator zrakoplova dostavljaju plan praćenja na odobrenje nadležnom tijelu.

Plan praćenja sastoji se od detaljne, potpune i transparentne dokumentacije o metodologiji praćenja pojedinog postrojenja ili operatora zrakoplova te sadrži barem elemente iz Priloga I.

[...]

2. Ako se u Prilogu I. upućuje na postupak, operator ili operator zrakoplova utvrđuje, dokumentira, primjenjuje i održava takav postupak odvojeno od plana praćenja.

[...]

3. Pored elemenata iz stavaka 1. i 2. ovog članka, države članice mogu zahtijevati da se u planove praćenja postrojenja uključe dodatni elementi kako bi se ispunili zahtjevi iz članka 24. stavka 1. Odluke Komisije 2011/278, [...] što uključuje sažetak postupka kojim se osigurava sljedeće:

(a) operator redovito provjerava jesu li informacije o planiranim ili provedenim promjenama u kapacitetu, razini aktivnosti ili radu postrojenja važne u skladu s tom Odlukom;

(b) operator dostavlja informacije iz točke (a) nadležnom tijelu do 31. prosinca svake godine."

Njemačko pravo

12 Dana 26. rujna 2011. savezna vlada donijela je Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (Uredba o raspodjeli emisijskih jedinica stakleničkih plinova za razdoblje trgovanja od 2013. do 2020.) (BGBl. I S. 1921, u daljnjem tekstu: ZuV 2020).

13 Članak 22. ZuV-a 2020, naslovljen „Promjene u radu postrojenja", predviđa:

„1) Operater je dužan nadležnom tijelu dostaviti sve relevantne informacije o planiranim ili stvarnim promjenama kapaciteta, razine djelatnosti i rada postrojenja najkasnije 31. siječnja sljedeće godine, a prvi put do 31. siječnja 2013.

2) U slučaju značajnog smanjenja kapaciteta na temelju članka 19., operater postrojenja dužan je nadležno tijelo odmah obavijestiti o povučenom kapacitetu i instaliranom kapacitetu dijela postrojenja na koji se odnosi dodjela. U slučaju prestanka djelatnosti postrojenja, na temelju članka 20. stavka 1., operater postrojenja dužan je nadležno tijelo odmah obavijestiti o datumu prestanka djelatnosti."

Glavni postupak i prethodna pitanja

14 E.ON Kraftwerke poduzetnik je u energetskom sektoru koji u Njemačkoj upravlja s više elektrana podvrgnutih obvezi trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova. Za svoju elektranu u Heydenu (Njemačka) od njemačke službe za prodaju emisijskih prava (Deutsche Emissionshandelsstelle, u daljnjem tekstu: DEHSt) zatražio je besplatnu dodjelu emisijskih prava za treće razdoblje trgovanja (2013. do 2020.), razmjerno vrijednosti emisija topline.

15 E.ON Kraftwerke dopisom od 5. rujna 2013. obavijestio je DEHSt da će mu, suprotno onomu što DEHSt zahtijeva na temelju članka 22. stavka 1. ZuV-a 2020, dostaviti podatke o razinama djelatnosti svakog dijela postrojenja na koji se odnosi dodjela samo ako bi ti podaci mogli dovesti do prilagodbe odluke o dodjeli.

16 Dopisom od 24. rujna 2013. DEHSt je odgovorio na tu razmjenu pismena ističući da relevantne informacije čija se dostava zahtijeva na temelju članka 22. stavka 1. ZuV-a 2020 nisu ograničene na one koje dovode do promjene u dodjeli, nego obuhvaćaju sve informacije koje se odnose na podatke na kojima se dodjela temelji.

17 U obrascu izvješća E.ON Kraftwerkea za 2013. godinu u rubrici posvećenoj razini djelatnosti navedena je znamenka „0".

18 Tužbom koju je 27. studenoga 2013. podnio Verwaltungsgerichtu Berlin (Upravni sud u Berlinu) E.ON Kraftwerke zatražio je u biti da se utvrdi da na temelju članka 22. stavka 1. ZuV-a 2020 nije dužan pružiti sve podatke koji su povezani s kapacitetom, razinom djelatnosti ili rada postrojenja, nego samo one koji se odnose na promjene koje mogu utjecati na dodjelu jedinica. To je smisao članka 24. Odluke Komisije 2011/278, kao i njezina dokumenta o smjernicama br. 7.

19 Drukčije tumačeći te Komisijine akte, DEHSt je smatrao da je na državama članicama da odrede relevantne informacije koje se odnose na dodjelu.

20 U tim je okolnostima Verwaltungsgericht Berlin (Upravni sud u Berlinu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Koje informacije ulaze u relevantne informacije u smislu članka 24. stavka 1. Odluke 2011/278? Treba li ograničenje razumjeti kvalitativno ili kvantitativno i ulaze li u njega osobito i takve informacije o planiranim ili stvarnim promjenama kapaciteta, razine djelatnosti i rada postrojenja koje za posljedicu nemaju izravno ukidanje odnosno prilagodbu odluke o dodjeli u skladu s člancima 19. do 21. Odluke 2011/278 i ne stvaraju obvezu dostave prema članku 24. stavku 2. Odluke 2011/278?

2. U slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje: treba li članak 24. stavak 1. Odluke 2011/278 tumačiti na način da zabranjuje državi članici da od operatera zahtijeva i takve informacije o planiranim ili stvarnim promjenama kapaciteta, razine djelatnosti i rada postrojenja koje za posljedicu nemaju ukidanje odnosno prilagodbu odluke o dodjeli u skladu s člancima 19. do 21. Odluke 2011/278?”

O prethodnim pitanjima

21 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 24. stavak 1. Odluke 2011/278 tumačiti na način da mu se protivi to da država članica od poduzetnika podvrgnutih obvezi trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Unije kojima su te jedinice besplatno dodijeljene zahtijeva da pružaju informacije o svim planiranim ili stvarnim promjenama kapaciteta, razine djelatnosti i rada postrojenja, bez ograničavanja tog zahtjeva na informacije o promjenama koje bi imale posljedice za tu dodjelu.

22 Odluka 2011/278 uređuje besplatnu dodjelu emisijskih jedinica stakleničkih plinova u skladu s člankom 10.a Direktive 2003/87.

23 U tom pogledu treba podsjetiti da Direktiva 2003/87 teži smanjivanju ukupnih emisija stakleničkih plinova u Uniji do 2020. za najmanje 20 % u odnosu na razinu iz 1990. na gospodarski učinkovit način. Kako bi se taj cilj postigao, zakonodavac Unije predvidio je dva mehanizma. Prvi mehanizam, uspostavljen člankom 9. Direktive 2003/87, sastoji se u linearnom smanjenju količine raspoloživih jedinica primjenom faktora od 1,74 % u usporedbi s prosječnom godišnjom ukupnom količinom jedinica koje države članice izdaju u skladu s odlukama Komisije o nacionalnim planovima raspodjele jedinica za razdoblje od 2008. do 2012. godine. Drugi mehanizam je dražbovna prodaja jedinica, koji bi također morao omogućiti smanjenje emisija stakleničkih plinova na gospodarski učinkovit način (presuda od 28. travnja 2016., Borealis Polyolefine i dr., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:31, t. 81.)

24 Što se tiče postrojenja kojima su u određenim sektorima djelatnosti jedinice stakleničkih plinova besplatno dodijeljene, u skladu s člankom 10.a stavkom 11. Direktive 2003/87, dodijeljena količina tih jedinica postupno se smanjuje počevši od 2013. s ciljem da se 2027. besplatne jedinice više ne dodjeljuju (presuda od 28. travnja 2016., Borealis Polyolefine i dr., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, t. 82.).

25 U tom je kontekstu, u skladu s člankom 7. Odluke 2011/278, predviđeno da države članice za sva postojeća postrojenja koja ispunjavaju uvjete za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica od operatera prikupljaju sve relevantne informacije i podatke u vezi sa svim parametrima iz Priloga IV. te odluke koji omogućuju određivanje iznosa te dodjele za sve godine razdoblja od 1. siječnja 2005. do 31. prosinca 2008. odnosno, ondje gdje je to primjereno, od 1. siječnja 2009. do 31. prosinca 2010. tijekom kojih je postrojenje radilo.

26 Prema članku 10. Odluke 2011/278, države članice na temelju podataka prikupljenih u skladu s tim člankom 7. za svaku godinu izračunavaju broj emisijskih jedinica koje se dodjeljuju besplatno svakom postojećem postrojenju na njihovu teritoriju od 2013. nadalje.

27 Kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 15. Odluke 2011/278, države članice trebale bi se pobrinuti da podaci prikupljeni od operatera koji se koriste za potrebe dodjela budu potpuni, dosljedni i u najvećoj mogućoj mjeri točni.

28 U odnosu na ta razmatranja, kako bi se odgovorilo na pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev, potrebno je utvrditi koje su „relevantne informacije" koje države članice, u skladu s člankom 24. stavkom 1. Odluke 2011/278, imaju pravo zahtijevati od operatera u pitanju.

29 U tom pogledu valja navesti, kao prvo, da Odluka 2011/278 za operatere izravno ne propisuje obvezu informiranja, nego državama članicama povjerava da same utvrde načine dobivanja podataka od operatera koji su dovoljno relevantni za potrebe besplatne dodjele emisijskih jedinica stakleničkih plinova.

30 Što se tiče tih podataka, državama članicama je, u skladu s člankom 24. stavkom 1. Odluke 2011/278, povjerena briga o tome da operater nadležnom tijelu dostavi sve relevantne informacije o planiranim ili stvarnim promjenama kapaciteta, razine djelatnosti i rada postrojenja svake godine do 31. prosinca.

31 Valja navesti, kao drugo, da članak 24. stavak 2. Odluke 2011/278, koji uređuje obvezu država članica da Komisiji dostave informacije relevantne za određivanje konačne ukupne godišnje količine emisijskih jedinica koje se besplatno dodjeljuju, ograničava tu obvezu na slučajeve u kojima te promjene utječu na dodjelu emisijskih jedinica postrojenju.

32 S druge strane, članak 24. stavak 1. Odluke 2011/278, koji upućuje na sve relevantne informacije koje se odnose na takve promjene, ne ograničava obvezu informiranja koju imaju operateri na slučajeve u kojima navedene promjene utječu na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica.

33 Kao treće, takvo tumačenje članka 24. stavka 1. Odluke 2011/278 u skladu je s njezinom strukturom i ciljevima.

34 Naime, u sustavu dodjele emisijskih jedinica, kao što je to već navedeno u točki 26. ove presude, na državama je članicama da, na temelju podataka prikupljenih u skladu s člankom 7., za svaku godinu izračunaju broj emisijskih jedinica koje se dodjeljuju besplatno svakom postojećem postrojenju na njihovu teritoriju. Prema tome, samo je na nadležnim tijelima država članica da na temelju podataka prikupljenih od operatera ocijene jesu li oni takvi da mogu utjecati na određivanje broja dodijeljenih jedinica.

35 Nadalje, ni iz Direktive 2003/87, a osobito njezina članka 7., ni iz Odluke 2011/278 ne proizlazi da je zakonodavac Unije namjeravao dopustiti operaterima da odaberu koje podatke moraju dostaviti na temelju tih odredaba, ovisno o utjecaju koji bi mogli imati na dodjelu emisijskih jedinica.

36 Naime, iz odredaba članka 24. te odluke proizlazi da im je cilj uzeti u obzir promjene u radu postrojenja, s jedne strane, kako bi države članice mogle najprije odrediti broj emisijskih jedinica besplatno dodijeljenih svakom postojećem postrojenju na njihovu teritoriju i, s druge strane, kako bi Komisija potom mogla odrediti konačnu ukupnu godišnju količinu emisijskih jedinica koje se besplatno dodjeljuju.

37 U tom smislu i kako je to navedeno u točki 27. ove presude, države članice moraju se pobrinuti da podaci prikupljeni od operatera koji se koriste za potrebe dodjela budu potpuni, dosljedni i u najvećoj mogućoj mjeri točni. Slijedom toga, na državama je članicama da same odrede koji se podaci relevantni za nadležna tijela moraju prikupiti od operatera.

38 Upućujući na relevantnost tako zatraženih informacija, članak 24. stavak 1. Odluke 2011/278 ovlašćuje države članice da zahtijevaju da se nadležnim tijelima dostave one od tih informacija koje im omogućuju da objektivno ocijene promjene postrojenja u pitanju i stvara prepreku tomu da zahtijevaju druge informacije koje nisu povezane s tom ocjenom, poput posebice uzroka promjena ili općenito ekonomskih ili trgovačkih potreba za njima, što je na nacionalnim sudovima da provjere. S druge strane, ta odredba ne zahtijeva da se pružanje informacija ograniči na one vezane uz promjene za koje operateri imaju dojam da imaju utjecaj na besplatnu dodjelu jedinica.

39 Ovo utvrđenje ne može se dovesti u pitanje objašnjenjima iz dokumenta naslovljenog „Guidance Document n° 7 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 New Entrants and Closures” koji je Komisija objavila na svojim internetskim stranicama. Naime, kako je u njemu izričito navedeno, taj dokument nije pravno obvezujući i ne odražava Komisijino službeno stajalište.

40 Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, na prethodna pitanja valja odgovoriti da članak 24. stavak 1. Odluke 2011/278 treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da država članica od poduzetnika podvrgnutih obvezi trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Unije kojima su te jedinice besplatno dodijeljene zahtijeva da pružaju informacije o svim planiranim ili stvarnim promjenama kapaciteta, razine djelatnosti i rada postrojenja, bez ograničavanja tog zahtjeva na informacije o promjenama koje bi imale posljedice za tu dodjelu.

Troškovi

41 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:

Članak 24. stavak 1. Odluke Komisije 2011/278/EU od 27. travnja 2011. o utvrđivanju prijelaznih propisa na razini Unije za usklađenu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju članka 10.a Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da država članica od poduzetnika podvrgnutih obvezi trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Europske unije kojima su te jedinice besplatno dodijeljene zahtijeva da pružaju informacije o svim planiranim ili stvarnim promjenama kapaciteta, razine djelatnosti i rada postrojenja, bez ograničavanja tog zahtjeva na informacije o promjenama koje bi imale posljedice za tu dodjelu.

Potpisi