Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 8. septembra 2016*

„Predhodno odločanje — Okolje — Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Evropski uniji — Direktiva 2003/87/ES — Usklajena brezplačna dodelitev pravic do emisije — Sklep 2011/278/EU — Sprememba dodelitve — Člen 24(1) — Obveznost poročanja upravljavca naprave — Obseg“

V zadevi C-461/15,

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 3. junija 2015, ki je prispela na Sodišče 28. avgusta 2015, v postopku

E.ON Kraftwerke GmbH

proti

Bundesrepublik Deutschland,

SODIŠČE (šesti senat),

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

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za E.ON Kraftwerke GmbH S. Altenschmidt in A. Sitzer, odvetnika,

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

— za Evropsko komisijo E. White in K. Herrmann, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nemščina.

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 24(1) Sklepa Komisije 2011/278/EU z dne 27. aprila 2011 o določitvi prehodnih pravil za usklajeno brezplačno dodelitev pravic do emisije na ravni Unije v skladu s členom 10a Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2011, L 130, str. 1).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo E.ON Kraftwerke GmbH in Bundesrepublik Deutschland (Zvezna republika Nemčija) glede obsega obveznosti poročanja družbe E.ON Kraftwerke zaradi brezplačne dodelitve pravic do emisije glede na spremembe v opravljanju dejavnosti ene od njenih elektrarn.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2003/87

3 Člen 7 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 2009, L 140, str. 63) (v nadaljevanju: Direktiva 2003/87), naslovljen „Spremembe v zvezi z napravami“, določa:

„Upravljavec obvesti pristojni organ o vseh načrtovanih spremembah vrste ali delovanja naprave, o vsaki razširitvi ali znatnem zmanjšanju njene zmogljivosti, zaradi katerih bi bilo morda treba posodobiti dovoljenje za emisije toplogrednih plinov. Kjer je primerno, pristojni organ posodobi dovoljenje. […]“

4 Člen 10(1) Direktive 2003/87 določa:

„Od leta 2013 naprej države članice prodajo […] v skladu s členom 10a in 10c na dražbi vse pravice, ki niso dodeljene [brezplačno]. […]“

5 Člen 10a te direktive z naslovom „Prehodna pravila na ravni Skupnosti za usklajeno brezplačno dodelitev“ v odstavku 1 določa:

„Do 31. decembra 2010 Komisija sprejme polno usklajene izvedbene ukrepe na ravni Skupnosti za dodelitev pravic […]“

Sklep 2011/278

6 Člen 7 Sklepa 2011/278, naslovljen „Zbiranje izhodiščnih podatkov“, določa:

„1. Države članice za vsako obstoječo napravo, ki je upravičena do brezplačne dodelitve pravic do emisije v skladu s členom 10a Direktive 2003/87/ES, vključno z napravami, ki opravljajo dejavnost zgolj občasno, zlasti napravami v rezervi ali v pripravljenosti, ter napravami, ki opravljajo dejavnost sezonsko, za vsa leta v obdobju od 1. januarja 2005 do 31. decembra 2008 ali, kjer je primerno, od 1. januarja 2009 do 31. decembra 2010, v katerih je bila naprava dejavna, od upravljavca zbere vse ustrezne informacije in podatke glede vsakega parametra iz Priloge IV.

2. Države članice podatke zbirajo ločeno za vsako podnapravo. Po potrebi lahko države članice od upravljavca zahtevajo dodatne podatke.

[…]“

7 Člen 10(1) Sklepa 2011/278 določa:

„Države članice na podlagi podatkov, zbranih v skladu s členom 7, za vsako leto v skladu z odstavki 2 do 8 izračunajo število brezplačno dodeljenih pravic do emisije od leta 2013 dalje za vsako posamezno obstoječo napravo na njihovem ozemlju.“

8 Členi od 19 do 21 Sklepa 2011/278 določajo pogoje, pod katerimi države članice dodelijo pravice do emisij po bistvenem povečanju ali bistvenem zmanjšanju zmogljivosti zadevne naprave.

9 Člen 24 Sklepa 2011/278, naslovljen „Spremembe v opravljanju dejavnosti naprave“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da upravljavec vsako leto do 31. decembra pristojnemu organu predloži vse pomembne podatke v zvezi s kakršnimi koli načrtovanimi ali že izvedenimi spremembami zmogljivosti, ravni dejavnosti in obratovanja naprave.

2. Kadar pride do sprememb zmogljivosti, ravni dejavnosti ali obratovanja, ki vplivajo na dodelitev pravic tej napravi, države članice ob uporabi elektronskega obrazca, ki ga zagotovi Komisija, Komisiji predložijo vse pomembne podatke v zvezi z zadevno napravo, vključno z revidiranim skupnim letnim zneskom brezplačno dodeljenih pravic do emisij, ki so določeni v tem sklepu, nakar se dodeli končni [skupni] letni znesek brezplačno dodeljenih pravic do emisij. Komisija lahko revidirani predhodni skupni letni znesek brezplačno dodeljenih pravic do emisij za zadevno napravo zavrne.“

Uredba (EU) št. 601/2012

10 V skladu z njenim členom 1 Uredba Komisije (EU) št. 601/2012 z dne 21. junija 2012 o spremljanju emisij toplogrednih plinov in poročanju o njih v skladu z Direktivo 2003/87 (UL 2012, L 181, str. 30, in popravek v UL 2012, L 347, str. 43) določa pravila za spremljanje emisij toplogrednih plinov in podatkov o dejavnostih v skladu z Direktivo 2003/87 ter poročanje o njih v obdobju trgovanja po sistemu za trgovanje z emisijami v Uniji, ki se začne 1. januarja 2013, in v naslednjih obdobjih trgovanja.

11 Člen 12 Uredbe št. 601/2012, naslovljen „Vsebina in predložitev načrta za spremljanje“, določa:

„1. Upravljavec ali operater zrakoplova predloži načrt za spremljanje v odobritev pristojnemu organu.

Načrt za spremljanje zajema podrobno, popolno in pregledno dokumentacijo metodologije spremljanja posamezne naprave ali operaterja zrakoplova ter vsebuje vsaj elemente iz Priloge I.

[…]

2. Če se Priloga I sklicuje na postopek, upravljavec ali operater zrakoplova vzpostavi, dokumentira, izvaja in vzdržuje takšen postopek ločeno od načrta za spremljanje.

[…]

3. Poleg elementov iz odstavkov 1 in 2 tega člena države članice lahko zahtevajo vključitev dodatnih elementov v načrt za spremljanje naprav, da se izpolnijo zahteve iz člena 24(1) Sklepa 2011/278[…], vključno s povzetkom postopka, s katerim se zagotavlja, da:

(a) upravljavec redno preverja, ali so informacije v zvezi s kakršnimi koli načrtovanimi ali dejanskimi spremembami zmogljivosti, ravni dejavnosti in obratovanja naprave pomembne v skladu z navedenim sklepom;

(b) upravljavec informacije iz točke (a) pristojnemu organu predloži do 31. decembra vsako leto.“

Nemško pravo

12 Zvezna vlada je 26. septembra 2011 sprejela Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (uredba o dodelitvi pravic do emisije toplogrednih plinov v trgovalnem obdobju od 2013 do 2020, BGBl. I S. 1921, v nadaljevanju: ZuV 2020).

13 Člen 22 ZuV 2020, naslovljen „Spremembe v opravljanju dejavnosti naprave“, določa:

„1. Upravljavec naprave mora pristojnemu organu do 31. januarja naslednjega leta, prvič 31. januarja 2013, predložiti vse pomembne informacije v zvezi s kakršnimi koli načrtovanimi ali že izvedenimi spremembami zmogljivosti, ravni dejavnosti in obratovanja naprave.

2. V primeru bistvenega zmanjšanja zmogljivosti na podlagi člena 19 mora upravljavec naprave pristojnemu organu nemudoma sporočiti zmanjšano zmogljivost in nastavljeno zmogljivost elementa, ki ga zadeva dodelitev, po bistvenem zmanjšanju zmogljivosti. V primeru prenehanja opravljanja dejavnosti na podlagi člena 20(1) mora upravljavec naprave pristojnemu organu nemudoma sporočiti datum prenehanja opravljanja dejavnosti naprave.“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

14 Družba E.ON Kraftwerke je podjetje iz energetskega sektorja, ki v Nemčiji upravlja z velikim številom elektrarn, za katere velja obveznost trgovanja s pravicami do emisije toplogrednih plinov. Za svojo elektrarno v Heydnu (Nemčija) je pri nemški službi za trgovanje s pravicami do emisije (Deutsche Emissionshandelsstelle, v nadaljevanju: DEHSt) vložila vlogo za brezplačno dodelitev pravic do emisije za tretje trgovalno obdobje (2013–2020) v skladu z referenčno vrednostjo za toploto.

15 Družba E.ON Kraftwerke je DEHSt z dopisom z dne 5. septembra 2013 obvestila, da ji bo v nasprotju z njenimi zahtevami, postavljenimi na podlagi člena 22(1) ZuV 2020, podatke o ravneh dejavnosti glede posameznih elementov, ki jih zadeva dodelitev, posredovala, samo če bi ti podatki lahko privedli do spremembe odločitve o dodelitvi.

16 DEHSt je na ta dopis odgovorila z dopisom z dne 24. septembra 2013, v katerem je izpostavila, da pomembne informacije, katerih posredovanje se zahteva v skladu s členom 22(1) ZuV 2020, niso samo tiste, katerih posledica je sprememba dodelitve, temveč vse informacije, ki se nanašajo na podatke, na katerih temelji odločitev o dodelitvi.

17 V obrazcu poročila, ki ga je družba E.ON Kraftwerke predložila za leto 2013, je v polju o ravni dejavnosti navedena cifra „0“.

18 Družba E.ON Kraftwerke je s tožbo, ki jo je pri Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu) vložila 27. novembra 2013, v bistvu predlagala, naj se ugotovi, da na podlagi člena 22(1) ZuV 2020 ni dolžna predložiti vseh podatkov o zmogljivosti, ravni dejavnosti in obratovanju naprave, temveč mora posredovati le podatke o spremembah, ki bi lahko vplivale na dodelitev pravic. Tako naj bi bilo treba razumeti člen 24 Sklepa Komisije 2011/278 in njene smernice št. 7.

19 DEHSt je navedene akte Komisije razlagala drugače in je trdila, da je opredelitev pomembnih informacij za dodelitev v pristojnosti držav članic.

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

„1. Kateri podatki se štejejo za pomembne podatke v smislu člena 24(1) Sklepa 2011/278? Ali je treba omejitev razumeti kakovostno ali količinsko, ali sodijo sem zlasti tudi takšni podatki v zvezi s kakršnimi koli načrtovanimi ali že izvedenimi spremembami zmogljivosti, ravni dejavnosti in obratovanja naprave, katerih neposredna posledica ni razveljavitev oziroma sprememba odločitve v zvezi z dodeljevanjem pravic v skladu s členi od 19 do 21 Sklepa 2011/278 in zaradi katerih ne nastopi obveznost predložitve na podlagi člena 24(2) Sklepa 2011/278?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen: ali je treba člen 24(1) Sklepa 2011/278 razlagati tako, da državi članici prepoveduje od upravljavca zahtevati tudi takšne podatke v zvezi s kakršnimi koli načrtovanimi ali že izvedenimi spremembami zmogljivosti, ravni dejavnosti in obratovanja naprave, katerih posledica ni razveljavitev oziroma sprememba odločitve v zvezi z dodeljevanjem pravic v skladu s členi od 19 do 21 Sklepa 2011/278?“

Vprašanji za predhodno odločanje

21 Predložitveno sodišče z vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 24(1) Sklepa 2011/278 razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica od podjetij, za katere v Uniji velja obveznost trgovanja s pravicami do emisije toplogrednih plinov in so upravičena do brezplačne dodelitve teh pravic, zahteva predložitev podatkov v zvezi z vsemi načrtovanimi ali že izvedenimi spremembami zmogljivosti, ravni dejavnosti in obratovanja naprave, ne da bi to zahtevo omejila zgolj na podatke o spremembah, ki bi lahko vplivale na to dodelitev.

22 Sklep Komisije 2011/278 ureja brezplačno dodelitev pravic do emisije toplogrednih plinov v skladu s členom 10a Direktive 2003/87.

23 V zvezi s tem je treba spomniti, da je cilj Direktive 2003/87 do leta 2020 zmanjšati skupne emisije toplogrednih plinov Unije za vsaj 20 % glede na ravni iz leta 1990 na ekonomsko učinkovit način. Za uresničitev tega cilja je zakonodajalec Unije določil dva mehanizma. Prvi, uveden s členom 9 Direktive 2003/87, vključuje linearno zmanjšanje količine razpoložljivih pravic z uporabo faktorja 1,74 % v primerjavi s povprečjem skupnih letnih pravic, ki jih izdajo države članice v skladu z odločbami Komisije o nacionalnih načrtih razdelitve pravic za obdobje 2008–2012. Drugi mehanizem je prodaja pravic na dražbi, ki bi morala prav tako omogočiti zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na ekonomsko učinkovit način (sodba z dne 28. aprila 2016, Borealis Polyolefine in drugi, C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 in od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, točka 81).

24 Kar zadeva naprave v nekaterih sektorjih dejavnosti, za katere so bile brezplačno dodeljene pravice do emisije toplogrednih plinov, se v skladu s členom 10a(11) Direktive 2003/87 dodeljena količina teh pravic od leta 2013 naprej postopno zmanjšuje z namenom, da leta 2027 pravice ne bi bile več dodeljene brezplačno (sodba z dne 28. aprila 2016, Borealis Polyolefine in drugi, C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 in od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, točka 82).

25 Glede tega je v skladu s členom 7 Sklepa 2011/278 predvideno, da države članice za vsako obstoječo napravo, ki je upravičena do brezplačne dodelitve pravic do emisije, za vsa leta v obdobju od 1. januarja 2005 do 31. decembra 2008 ali, če je to primerno, od 1. januarja 2009 do 31. decembra 2010, v katerih je bila naprava dejavna, od upravljavca zberejo vse ustrezne informacije in podatke glede vsakega parametra iz Priloge IV k temu sklepu, s katerimi se lahko določi višina te dodelitve.

26 Člen 10 Sklepa 2011/278 določa, da države članice na podlagi podatkov, zbranih v skladu s členom 7, za vsako leto izračunajo število brezplačno dodeljenih pravic do emisije od leta 2013 dalje za vsako posamezno obstoječo napravo na njihovem ozemlju.

27 Kot je navedeno v uvodni izjavi 15 Sklepa 2011/278, morajo države članice zagotoviti, da so podatki, ki so zbrani od upravljavcev in uporabljeni za namene dodelitve, popolni, skladni in kolikor je mogoče natančni.

28 Za odgovor na vprašanji, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, je treba ob upoštevanju teh preudarkov preučiti, kateri so „pomembni podatki“, ki jih lahko države članice na podlagi člena 24(1) Sklepa 2011/278 zahtevajo od zadevnih upravljavcev.

29 V zvezi s tem je najprej treba poudariti, da Sklep 2011/278 obveznosti poročanja ne predpisuje neposredno upravljavcem, temveč izbiro načina, kako bodo od upravljavcev pridobile dovolj relevantne podatke za brezplačno dodelitev pravic do emisije toplogrednih plinov, prepušča državam članicam.

30 Glede teh podatkov člen 24(1) Sklepa 2011/278 državam članicam nalaga, naj zagotovijo, da upravljavec vsako leto do 31. decembra pristojnemu organu predloži vse pomembne podatke v zvezi s kakršnimi koli načrtovanimi ali že izvedenimi spremembami zmogljivosti, ravni dejavnosti in obratovanja naprave.

31 Drugič, opozoriti je treba, da člen 24(2) Sklepa 2011/278, ki določa obveznost držav članic, da Komisiji predložijo podatke, ki so pomembni za določitev končnega skupnega letnega zneska brezplačno dodeljenih pravic do emisije, to obveznost omejuje na primere, kadar te spremembe vplivajo na dodelitev pravic do emisij posamezni napravi.

32 V nasprotju s tem člen 24(1) Sklepa 2011/278, ki se sklicuje na vse pomembne podatke v zvezi s takšnimi spremembami, zahteve po poročanju, ki velja za upravljavce, ne omejuje zgolj na primere, v katerih omenjene spremembe vplivajo na brezplačno dodelitev pravic do emisije.

33 Tretjič, takšna razlaga člena 24(1) Sklepa 2011/278 je v skladu s sistematiko in cilji Sklepa 2011/278.

34 V sistemu dodelitve pravic do emisije morajo namreč, kot je opozorjeno v točki 26 te sodbe, države članice na podlagi podatkov, ki jih zberejo v skladu s členom 7 Sklepa 2011/278, za vsako leto izračunati število brezplačno dodeljenih pravic do emisije za vsako obstoječo napravo na njihovem ozemlju. Zato so pristojni organi držav članic edini pristojni, da na podlagi podatkov, zbranih od upravljavcev, presodijo, ali ti podatki lahko vplivajo na določitev števila dodeljenih pravic.

35 Poleg tega niti iz Direktive 2003/87, zlasti njenega člena 7, niti iz Sklepa 2011/278 ne izhaja, da je zakonodajalec Unije imel namen izbiro podatkov, ki jih morajo upravljavci posredovati na podlagi teh določb, prepustiti slednjim glede na vpliv, ki naj bi ga ti podatki imeli na dodelitev pravic do emisije.

36 Iz določb člena 24 omenjenega sklepa je razvidno, da je njihov cilj upoštevati spremembe v opravljanju dejavnosti naprav, da bi lahko države članice na eni strani najprej določile število brezplačno dodeljenih pravic do emisije za vsako obstoječo napravo na njihovem ozemlju in da bi Komisija na drugi nato določila končno skupno letno količino brezplačno dodeljenih pravic do emisije.

37 V zvezi s tem in kot je poudarjeno v točki 27 te sodbe, morajo države članice zagotoviti, da so podatki, ki so zbrani od upravljavcev in uporabljeni za namene dodelitve, popolni, skladni in kolikor je mogoče natančni. Zato so države članice pristojne, da same določijo, kateri podatki, ki so pomembni za pristojne organe, morajo biti zbrani od upravljavcev.

38 S tem, da člen 24(1) Sklepa 2011/278 govori o pomembnosti tako zahtevanih podatkov, državam članicam dovoljuje, da zahtevajo, da se pristojnim organom predložijo tisti od teh podatkov, na podlagi katerih lahko ti objektivno ocenijo spremembo zadevne naprave, ter jim preprečuje, da bi zahtevale druge podatke, ki niso v zvezi s to oceno, na primer podatke, ki se nanašajo na vzroke ali, na splošno, na gospodarsko ali poslovno nujnost teh sprememb, kar morajo preveriti nacionalna sodišča. Ta določba pa ne postavlja zahteve, naj se posredovanje podatkov omeji na podatke glede sprememb, za katere se upravljavcem zdi, da vplivajo na brezplačno dodelitev pravic do emisije.

39 Pojasnila, vsebovana v dokumentu, naslovljenem „Guidance Document nº 7 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 New Entrants and Closures“, ki ga je Komisija objavila na svoji spletni strani, ne morejo omajati te ugotovitve. V tem dokumentu je namreč izrecno navedeno, da ni pravno zavezujoč in ni uradno stališče Komisije.

40 Glede na zgornje preudarke je treba na vprašanji za predhodno odločanje odgovoriti, da je treba člen 24(1) Sklepa 2011/278 razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da država članica od podjetij, za katere v Uniji velja obveznost trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov in so upravičena do brezplačne dodelitve teh pravic, zahteva predložitev podatkov v zvezi z vsemi načrtovanimi ali že izvedenimi spremembami zmogljivosti, ravni dejavnosti in obratovanja naprave, ne da bi to zahtevo omejila zgolj na podatke o spremembah, ki bi lahko vplivale na to dodelitev.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (šesti senat) razsodilo:

Člen 24(1) Sklepa Komisije 2011/278/EU z dne 27. aprila 2011 o določitvi prehodnih pravil za usklajeno brezplačno dodelitev pravic do emisije na ravni Unije v skladu s členom 10a Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta je treba razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da država članica od podjetij, za katere v Evropski uniji velja obveznost trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov in so upravičena do brezplačne dodelitve teh pravic, zahteva predložitev podatkov v zvezi z vsemi načrtovanimi ali že izvedenimi spremembami zmogljivosti, ravni dejavnosti in obratovanja naprave, ne da bi to zahtevo omejila zgolj na podatke o spremembah, ki bi lahko vplivale na to dodelitev.

Podpisi