



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
PAOLA MENGOZZIJA  
od 16. svibnja 2013.<sup>1</sup>

**Predmet C-203/12**

**Billerud Karlsborg AB,  
Billerud Skärblacka AB  
protiv  
Naturvårdsverket**

**(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Högsta domstolen (Švedska))**

„Sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice – Obveza operatera, koji najkasnije do 30. travnja svake godine ne preda dovoljan broj emisijskih jedinica da bi pokrio svoje emisije, da plati novčanu kaznu, bez obzira na razlog propuštanja predaje – Nepostojanje onečišćenja većeg od dopuštene količine – Nemogućnost oslobođenja od novčane kazne ili smanjenja njezina iznosa – Proporcionalnost“

1. Ovim zahtjevom za prethodnu odluku sud koji je uputio zahtjev poziva Sud da pojasni pravila o kaznama povezana s povredama Direktive 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<sup>2</sup>, i, točnije, o operaterovoj povredi obveze da do 30. travnja predmetne godine preda emisijske jedinice koje odgovaraju ukupnim emisijama iz postrojenja tijekom prethodne kalendarske godine.

### **I – Pravni okvir**

#### *A – Direktiva 2003/87*

2. Direktiva 2003/87 u skladu sa svojim člankom 1. utvrđuje „sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice [...] s ciljem promicanja smanjenja emisija stakleničkih plinova na način koji je učinkovit u troškovnom i gospodarskom smislu.“

3. Sustav je organiziran na sljedeći način. Države članice pojedinačno izrađuju nacionalni plan u kojem se navodi ukupna količina emisijskih jedinica koje namjeravaju raspodijeliti za to razdoblje i prijedlog načina raspodjele tih emisijskih jedinica<sup>3</sup>. Svaki nacionalni plan zatim se objavljuje i o njemu se obavješćuju Europska komisija i druge države članice<sup>4</sup>. U razdoblju od 1. siječnja 2005. do 31. prosinca 2007. države članice trebaju raspodijeliti najmanje 95 % emisijskih jedinica besplatno<sup>5</sup>.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — SL L 275, str. 32. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 28.)

3 — Članak 9. stavak 1. prvi podstavak Direktive 2003/87

4 — Članak 9. stavak 1. drugi podstavak Direktive 2003/87

5 — Članak 10. Direktive 2003/87

4. Na temelju tih nacionalnih planova svaka država članica „odlučuje o ukupnoj količini emisijskih jedinica koje će raspodijeliti [...] te o raspodjeli tih emisijskih jedinica operateru svakog postrojenja”<sup>6</sup>. Emisijske su jedinice prenosive<sup>7</sup> te se trebaju predati svake godine tako da „[d]ržave članice osiguravaju da najkasnije do 30. travnja svake godine operater svakog postrojenja preda broj emisijskih jedinica koji odgovara ukupnoj emisiji iz tog postrojenja tijekom prethodne kalendarske godine, verificiranih u skladu s člankom 15., te da one nakon toga budu poništene”<sup>8</sup>.

5. Kako bi se osiguralo poštovanje odredbi Direktive 2003/87 „[d]ržave članice donose pravila o kaznama primjenjivima na kršenje nacionalnih odredbi donesenih u skladu s ovom Direktivom i poduzimaju sve potrebne mjere da bi osigurale da se ta pravila primjenjuju. Propisane kazne moraju biti učinkovite, razmjerne i moraju odvraćati od kršenja”<sup>9</sup>. Člankom 16. stavkom 3. Direktive 2003/87 određuju se kazne za propuštanje predaje te se predviđa da „[d]ržave članice osiguravaju da svi operateri koji ne predaju dovoljan broj emisijskih jedinica do 30. travnja svake godine, da bi pokrili svoje emisije tijekom prethodne godine, moraju platiti kaznu zbog prekomjerne emisije”<sup>10</sup>. U razdoblju od 1. siječnja 2005. do 1. prosinca 2007. države članice za prekomjerne emisije trebaju primijeniti novčanu kaznu u iznosu od 40 eura po toni ekvivalenta ugljikovog dioksida koju ispusti postrojenje za koje operater nije predao emisijske jedinice<sup>11</sup>. U svakom slučaju, plaćanje novčane kazne operatera ne oslobađa obveze da preda određenu količinu emisijskih jedinica koja je jednaka količini prekomjernih emisija kada bude predavao emisijske jedinice u odnosu na sljedeću kalendarsku godinu<sup>12</sup>.

## B – Švedsko pravo

6. Zakonom br. 1199 iz 2004. o trgovanju emisijskim jedinicama (lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrättigheter, u daljnem tekstu: Zakon EQE) Direktiva 2003/87 prenesena je u švedsko pravo. Tim se zakonom, u verziji u kojoj se primjenjivao u trenutku nastanka činjenica, predviđalo da operater treba utvrditi ili izmjeriti svoje emisije ugljikovog dioksida i svake godine podnijeti verificirano izvješće o navedenim emisijama<sup>13</sup>. Izvješće o emisijama iz prethodne godine treba podnijeti Naturvårdsverketu (nadzorno tijelo) najkasnije do 31. ožujka sljedeće kalendarske godine<sup>14</sup>. Nadalje, najkasnije do 30. travnja svake godine operater treba tijelu nadležnom za vođenje registra Statens energimyndighet (nacionalno tijelo za energiju) predati broj emisijskih jedinica koji odgovara ukupnim emisijama iz svakog postrojenja tijekom prethodne kalendarske godine<sup>15</sup>. Operater koji nije predao dovoljan broj emisijskih jedinica da bi pokrio svoje emisije dužan je platiti novčanu kaznu zbog prekomjernih emisija u iznosu od 40 eura po toni ugljikovog dioksida koju ispusti postrojenje za koje operater nije predao emisijske jedinice<sup>16</sup>. Plaćanje novčane kazne operatera ne oslobađa obveze da preda određenu količinu emisijskih jedinica koja je jednaka količini prekomjernih emisija kada bude predavao emisijske jedinice u odnosu na sljedeću kalendarsku godinu<sup>17</sup>.

6 — Članak 11. stavak 1. Direktive 2003/87

7 — Članak 12. stavak 1. Direktive 2003/87

8 — Članak 12. stavak 3. Direktive 2003/87

9 — Članak 16. stavak 1. Direktive 2003/87

10 — Članak 16. stavak 3. Direktive 2003/87

11 — Članak 16. stavak 4. Direktive 2003/87

12 — Članak 16. stavak 4. *in fine* Direktive 2003/87

13 — Poglavlje 5. članak 1. Zakona EQE. Operater koji nije poslao verificirano izvješće do 31. ožujka sljedeće godine treba platiti kaznu zbog zakašnjenja u iznosu od 20 000 švedskih kruna (SEK), osim ako je ta kazna očito neopravdana. Iznos te kazne ne može se smanjiti, ali je moguće oslobođenje od kazne (vidjeti poglavlje 8. članak 5.a Zakona EQE).

14 — Poglavlje 5. članak 1. Zakona EQE

15 — Poglavlje 6. članak 1. Zakona EQE

16 — Poglavlje 8. članak 6. Zakona EQE. Protuvrijednost u švedskim krunama utvrđena je u poglavlju 8. članku 6. trećem podstavku Zakona EQE.

17 — Poglavlje 8. članak 7. Zakona EQE

## II – Glavni postupak i prethodna pitanja

7. Billerud Karlsborg AB i Billerud Skärblacka AB dva su društva osnovana u skladu sa švedskim pravom koja su nositelji dozvola za emisiju ugljikovog dioksida. U kalendarskoj godini 2006. ispuštala su 10 828, odnosno 42 433 tone ugljikovog dioksida. Neosporno je da su ta društva na svojim računima za trgovanje imala emisijske jedinice koje su odgovarale stvarnim emisijama za 2006.

8. Međutim, navedena društva do 30. travnja 2007. nisu predala nijednu emisijsku jedinicu. Slijedom toga, tijelo nadležno za vođenje registra blokiralo je račune za trgovanje dvaju društava pri čemu su ta dva društva emisijske jedinice koje odgovaraju ukupnim emisijama iz postrojenja tijekom kalendarske godine 2006. trebala predati prije 30. travnja 2008., istodobno kad i emisijske jedinice koje odgovaraju ukupnim emisijama iz postrojenja tijekom 2007..

9. Osim toga, zbog te povrede obveze predaje koju su operateri dužni ispuniti najkasnije do 30. travnja, Naturvårdsverket je 10. prosinca 2007. društvu Billerud Karlsborg AB izrekao novčanu kaznu u iznosu od 3 959 366 SEK, a društvu Billerud Skärblacka AB novčanu kaznu u iznosu od 15 516 051 SEK. Navedena društva neuspješno su podnijela tužbu u prvom stupnju, a potom i žalbu protiv odluka kojima su izrečene novčane kazne.

10. Pred sudom koji je uputio zahtjev podnijela su reviziju i prigovor zbog ozbiljne povrede postupka, pri čemu su tvrdila da su 30. travnja 2007. na svojim računima imala emisijske jedinice koje su odgovarale stvarnim emisijama iz 2006. i da su ih unutarnje administrativne poteškoće spriječile u namjeri da izvrše predaju. Društva stoga smatraju da odredbe Zakona EQE nisu stvarno povrijeđene i da, prema tome, ne postoji nikakva pravna osnova za izricanje dviju novčanih kazni. Čak i ako se za odluke kojima su izrečene novčane kazne ne bi trebalo smatrati da nemaju pravnu osnovu, dva društva tužitelji traže od suda koji je uputio zahtjev da smanji iznos novčane kazne na 0 SEK, 20 000 SEK ili na odgovarajući iznos jer su izrečene kazne, u ukupnom iznosu od gotovo 20 milijuna švedskih kruna, neproporcionalne s obzirom na to da je neosporno da emisije navedenih društava nisu bile veće od dopuštenih. U tom pogledu ta društva tvrde da bi, s obzirom na to da su izrečene novčane kazne usporedive s optužbom u kaznenim stvarima, stroga primjena pravila o kaznama predviđenima Zakonom EQE, bez mogućnosti njihova smanjenja, bila protivna članku 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950.

11. Sud koji je uputio zahtjev pak utvrđuje da odredbe o kaznama za propuštanje predaje do 30. travnja, predviđene Zakonom EQE, izravno proizlaze iz Direktive 2003/87 kojom se određuje da se novčana kazna u iznosu od 40 eura po toni ugljikovog dioksida izrekne operaterima koji nisu predali dovoljan broj emisijskih jedinica do 30. travnja. Sud koji je uputio zahtjev izražava sumnju u pogledu pitanja izriče li se takva novčana kazna, čije je načelo propisano člankom 16. stavcima 3. i 4. Direktive 2003/87, samo u slučaju prekomjernih emisija ili se treba izreći i kada je neosporno da je operater imao dovoljan broj emisijskih jedinica, ali ih jednostavno nije predao. Osim toga, zbog upućivanja u Direktivi 2003/87 na temeljna prava<sup>18</sup> i načelo proporcionalnosti<sup>19</sup>, sud koji je uputio zahtjev pita se bi li bilo moguće smanjiti iznos izrečenih novčanih kazni, a da se pritom poštuju odredbe navedene direktive.

18 — Vidjeti uvodnu izjavu 27. Direktive 2003/87.

19 — Vidjeti uvodnu izjavu 30. i članak 16. stavak 1. Direktive 2003/87.

12. Suočen s poteškoćom tumačenja prava Unije, Högsta domstolen (Švedska) odlučio je prekinuti postupak i, odlukom kojom se upućuje prethodno pitanje, koju je tajništvo Suda zaprimilo 30. travnja 2012., pokrenuti postupak pred Sudom, na temelju članka 267. UFEU-a, u pogledu sljedeća dva prethodna pitanja:

„1. Imaju li odredbe članka 16. stavaka 3. i 4. Direktive 2003/87/EZ [...] za posljedicu da operater koji ne vrati dovoljan broj emisijskih jedinica do 30. travnja treba platiti novčanu kaznu bez obzira na razlog nevraćanja, primjerice čak i kada operater zapravo ima dovoljan broj emisijskih jedinica 30. travnja, ali ih nije vratio na taj dan zbog propusta, administrativne pogreške ili tehničkog problema?

2. Ako je odgovor na prvo pitanje potvrđan, dopuštaju li odredbe članka 16. stavaka 3. i 4. Direktive 2003/87 oslobođenje od novčane kazne ili smanjenje njezina iznosa, primjerice u okolnostima poput onih opisanih u tom pitanju?”

### III – Postupak pred Sudom

13. Pisana očitovanja Sudu podnijela su dva društva tužitelji u glavnom postupku, Naturvårdsverket, grčka vlada i Komisija.

### IV – Pravna analiza

14. Kako bih odgovorio na pitanja suda koji je uputio zahtjev, želio bih na trenutak pojasniti logiku sustava trgovanja uspostavljenog Direktivom 2003/87. Nakon toga ću, s obzirom na članak 16. stavke 3. i 4. navedene direktive, posebno razmotriti situaciju operatera koji ne predaje dovoljan broj emisijskih jedinica jer ih nema dovoljno te ih nije nabavio na tržištu u odnosu na situaciju operatera koji povređuje obvezu predaje predviđenu Direktivom 2003/87 iako ima dovoljan broj emisijskih jedinica da pokrije svoje emisije. Iz toga će proizaći da pravna osnova za novčane kazne izrečene u okviru glavnog postupka nije članak 16. stavci 3. i 4. Direktive 2003/87 nego članak 16. stavak 1. te direktive, pri čemu će se pojaviti nova problematika u pogledu proporcionalnosti navedenih novčanih kazni o kojoj će biti potrebno navesti nekoliko završnih razmatranja.

#### A – Logika sustava trgovanja uspostavljenog Direktivom 2003/87

15. Donošenje Direktive 2003/87 u pravu Unije predstavlja ispunjenje obveze Zajednice i država članica na međunarodnoj sceni da sudjeluju u zajedničkom naporu racionalizacije i smanjenja emisija stakleničkih plinova koji uzrokuju klimatske promjene koje su štetne za okoliš<sup>20</sup>. Kako bi se za razdoblje od 2008. do 2012.<sup>21</sup> što učinkovitije postiglo smanjenje emisija stakleničkih plinova za 8 % u odnosu na razinu emisija iz 1990., Direktivom 2003/87 predviđa se uspostava u fazama „učinkovitog europskog tržišta emisijskim jedinicama stakleničkih plinova, uz najmanje moguće smanjivanje gospodarskog razvoja i zapošljavanja”<sup>22</sup>.

16. U biti se sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova u Europskoj uniji može opisati na sljedeći način.

20 — Vidjeti presudu od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique i Lorraine i dr. (C-127/07, Zb., str. I-9895., t. 28. i sljedeće).

21 — Uvodna izjava 2. Direktive 2003/87

22 — Uvodna izjava 5. Direktive 2003/87

17. Svako postrojenje čija je djelatnost obuhvaćena područjem primjene Direktive 2003/87<sup>23</sup> od 1. siječnja 2005. mora imati dozvolu za emisiju stakleničkih plinova<sup>24</sup>. Ta se dozvola izdaje samo ako nadležno nacionalno tijelo smatra da operater koji je odgovoran za predmetno postrojenje „može pratiti emisije i izvješćivati o njima”<sup>25</sup>.

18. Usporedno s time, države članice pojedinačno izrađuju nacionalni plan raspodjele emisijskih jedinica za svako razdoblje utvrđeno Direktivom 2003/87<sup>26</sup> kojim se određuje ukupna količina emisijskih jedinica koje se raspodjeljuju za predmetno razdoblje<sup>27</sup>. Tako su države članice za trogodišnje razdoblje koje počinje 1. siječnja 2005., tijekom kojeg su izrečene dvije novčane kazne u glavnom postupku, trebale odlučiti o ukupnoj količini raspodijeljenih emisijskih jedinica i o raspodjeli tih emisijskih jedinica operateru svakog postrojenja<sup>28</sup>. Dio emisijskih jedinica koji je određen za cjelokupno razdoblje izdaje se operaterima svake godine najkasnije do 28. veljače<sup>29</sup>.

19. Operateri trebaju pratiti emisije<sup>30</sup> i svaki operater u tu svrhu mora izvijestiti nadležno tijelo o emisijama iz svojeg postrojenja<sup>31</sup>. To izvješće o emisijama za prethodnu kalendarsku godinu treba verificirati verifikator koji je neovisan o operateru<sup>32</sup> i o tomu mora obavijestiti nadležno nacionalno tijelo<sup>33</sup>. Ako izvješće o emisijama za prethodnu kalendarsku godinu nije ocijenjeno zadovoljavajućim, države članice moraju dotičnom operateru onemogućiti daljnje trgovanje emisijskim jedinicama<sup>34</sup>.

20. Najkasnije do 30. travnja svake godine operater svakog postrojenja treba predati emisijske jedinice, odnosno broj emisijskih jedinica koji odgovara ukupnim emisijama iz njegovog postrojenja tijekom prethodne kalendarske godine<sup>35</sup>. Ta godišnja obveza predaje operateru se pojašnjava i u dozvoli za emisiju stakleničkih plinova<sup>36</sup>. Ta predaja prethodi posljednjoj fazi, a to je faza poništavanja emisijskih jedinica koje su bile izdane te su se zatim stvarno koristile<sup>37</sup>.

21. U sustavu trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova dominira računovodstvena logika<sup>38</sup>. Osim toga, na nacionalnoj razini vodi se registar koji sadržava odvojene račune za bilježenje emisijskih jedinica koje dotična pojedina osoba drži, izdaje ili prenosi<sup>39</sup>. Vođenje preciznog bilježenja tim je više potrebno jer o tome poštuju li operateri svoje obveze u skladu sa sustavom trgovanja u konačnici ovisi i činjenica poštuju li države članice i Unija, na razini Zajednice i međunarodnoj razini, obvezu da znatno smanje emisije skupnih stakleničkih plinova nastalih ljudskom djelatnošću<sup>40</sup>.

23 — Iako to nije relevantno za ovaj predmet, napominjem da je to područje primjene posljednji put prošireno Direktivom 2009/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o izmjeni Direktive 2003/87 u svrhu poboljšanja i proširenja sustava Zajednice za trgovanje emisijskim jedinicama stakleničkih plinova (SL L 140, str. 63.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 30., str. 3.).

24 — Članci 4. i 5. Direktive 2003/87

25 — Članak 6. stavak 1. Direktive 2003/87

26 — Članak 11. Direktive 2003/87

27 — Članak 9. Direktive 2003/87

28 — Članci 10. i 11. stavak 1. Direktive 2003/87

29 — Članak 11. stavak 4. Direktive 2003/87

30 — Članak 14. stavak 2. Direktive 2003/87

31 — Članak 14. stavak 3. Direktive 2003/87

32 — Članak 15. stavak 1. Direktive 2003/87 i Prilog V. toj direktivi

33 — Članak 15. stavak 1. Direktive 2003/87

34 — Članak 15. stavak 2. Direktive 2003/87. O prenosivosti emisijskih jedinica vidjeti članak 12. stavak 1. navedene direktive.

35 — Članak 12. stavak 3. Direktive 2003/87. Postupak predaje uređen je člankom 52. i sljedećim člancima Uredbe Komisije (EZ) br. 2216/2004 od 21. prosinca 2004. o standardiziranom i zaštićenom sustavu registara u skladu s Direktivom 2003/87 i Odlukom br. 280/2004/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 386, str. 1.).

36 — Članak 6. stavak 2. točka (e) Direktive 2003/87

37 — Članak 12. stavak 3. *in fine* Direktive 2003/87

38 — Članak 19. stavak 1. Direktive 2003/87

39 — Članak 19. Direktive 2003/87

40 — Vidjeti uvodnu izjavu 4. Direktive 2003/87.

22. Dobro funkcioniranje sustava zajamčeno je definiranjem kazni koje su utvrđene člankom 16. Direktive 2003/87. Stavkom 1. tog članka predviđeno je, na uobičajen način, da države članice donose pravila o kaznama primjenjivima u slučaju povrede nacionalnih odredbi donesenih u skladu s navedenom direktivom. Kazne koje određuju države članice trebaju biti „učinkovite, razmjerne i moraju odvraćati od kršenja”.

23. Države članice nemaju slobodu izbora kazni primjenjivih u slučaju povrede obveze predaje „dovoljnog broja” emisijskih jedinica jer su one pojašnjene samom Direktivom 2003/87.

24. S jedne strane, države članice moraju objaviti ime operatera koji povređuje obvezu „predaje dovoljnog broja emisijskih jedinica”<sup>41</sup>. S druge strane, navedene države također su dužne izreći novčanu kaznu svim operaterima koji do 30. travnja svake godine nisu predali „dovoljan broj emisijskih jedinica [...] da bi pokrili svoje emisije tijekom prethodne godine”<sup>42</sup>. Novčana kazna je u skladu s člankom 16. stavcima 3. i 4. Direktive 2003/87 opisana kao „kazna za prekomjerne emisije”. Zakonodavac je sam odredio iznos te novčane kazne. Dakle, za razdoblje od 2005. do 2008. „države članice primjenjuju [...] kaznu za prekomjerne emisije u iznosu od 40 eura za svaku tonu ekvivalenta ugljikovog dioksida koju ispusti postrojenje za koje operater nije predao emisijske jedinice”<sup>43</sup>. Još je pojašnjeno da „plaćanje kazne za prekomjerne emisije operatera ne oslobađa obveze da preda određenu količinu emisijskih jedinica koja je jednaka količini prekomjernih emisija kada bude predavao emisijske jedinice u odnosu na sljedeću kalendarsku godinu”<sup>44</sup>.

#### B – Različiti oblici povrede obveze predaje emisijskih jedinica

25. Iz teksta članka 16. stavaka 3. i 4. Direktive 2003/87 proizlazi da je novčana kazna osmišljena kao „kazna za prekomjerne emisije”, a iznos koji je odredio zakonodavac primjenjuje se „za svaku tonu ekvivalenta ugljikovog dioksida koju ispusti postrojenje za koje operater nije predao emisijske jedinice”. Pitanja suda koji je uputio zahtjev odnose se upravo na pitanje treba li se novčana kazna pod jednakim uvjetima izreći operateru koji, iako nije odgovoran za emisije veće od dopuštene količine, ipak nije formalno predao emisijske jedinice u smislu članka 12. stavka 3. Direktive 2003/87, tako da se za svaku ispuštenu tonu ekvivalenta ugljikovog dioksida, za koju do 30. travnja nije predana nijedna emisijska jedinica, iako ih je operater imao, treba izreći novčana kazna utvrđena tom direktivom.

26. Naturvårdsverket, grčka vlada i Komisija u tom pogledu u biti podupiru sljedeće stajalište. Mehanizam za sankcioniranje predviđen člankom 16. stavcima 3. i 4. Direktive 2003/87 jamči ujednačenu, učinkovitu i transparentnu primjenu te direktive. Uzimajući u obzir temeljni cilj navedene direktive, odnosno zaštitu okoliša, i činjenicu da dobro funkcioniranje sustava za trgovanje ovisi o disciplini svakog intervenijenta, novčanu kaznu je potrebno platiti neovisno o tome ima li operater broj emisijskih jedinica koji odgovara stvarnim emisijama. Budući da članak 16. stavci 3. i 4. Direktive 2003/87 djeluju kao *lex specialis* u odnosu na članak 16. stavak 1. te direktive, kazna koja se njime propisuje treba se strogo primjenjivati te se predviđenom novčanom kaznom, u ime općeg interesa, na isti način treba kazniti propuštanje predaje dovoljnog broja emisijskih jedinica u propisanom roku kako bi se pokrile emisije i prekoračenje emisija. Pojam „prekomjernih emisija” u smislu članka 16. stavaka 3. i 4. navedene direktive treba tumačiti tako da uključuje sve emisije koje nisu predane u roku, bez obzira na to ima li ih operater ili nema.

41 — Članak 16. stavak 2. Direktive 2003/87

42 — Članak 16. stavak 3. Direktive 2003/87

43 — Članak 16. stavak 4. Direktive 2003/87. Iznos kazne tako je bio niži tijekom takozvanog razdoblja „usvajanja” (odnosno za razdoblje od 2005. do 2008.).

44 — Članak 16. stavak 4. *in fine* Direktive 2003/87

27. Priznajem da mi je teško slijediti takvu argumentaciju. Iako lako razumijem da je za cjelokupan sustav trgovanja važno da svaki sudionik poštuje obveze predviđene Direktivom 2003/87, ipak smatram da povreda obveze predaje nije jednakog intenziteta kada je opće poznato i neosporno da operater ima dovoljan broj emisijskih jedinica ili kada je, suprotno tomu, odgovoran za prekomjerne emisije koje su veće od dopuštenih po broju emisijskih jedinica koje je imao. U tim se okolnostima primjena iste kazne za dvije povrede Direktive 2003/87, koje su vrlo različite naravi i dosega, čini problematičnom. Doslovna i teleološka analiza članka 16. stavaka 3. i 4. navedene direktive potvrđuje, prema mojem mišljenju, da je potrebno razlikovati te dvije situacije.

28. Naime, po pitanju doslovnosti treba priznati da je tekst članka 16. stavaka 3. i 4. Direktive 2003/87 uistinu dvosmislen. S obzirom na navedeno, budući da se cijeli sustav temelji na pretpostavci da operateri imaju dozvolu za emisiju i da im je kao posljedica te dozvole dodijeljen određen broj emisijskih jedinica, očito je da se „prekomjerna emisija” u smislu tog članka nužno odnosi na emisiju koja nije pokrivena raspodijeljenim emisijskim jedinicama koje operater ima. Iz teksta navedenog članka također proizlazi da se kazna odnosi na „sv[e] operater[e] koji ne predaju *dovoljan broj emisijskih jedinica [...] da bi pokrili svoje emisije tijekom prethodne godine*”<sup>45</sup>, iako ga se moglo ograničiti samo na navod „svi operateri koji propuste predaju”. Iz tog pojašnjenja treba zaključiti da se novčanom kaznom izrečenom na temelju istoga članka ne kažnjava povreda obveze predaje *per se*, već, naprotiv, povreda obveze predaje koja proizlazi iz činjenice da operater nema dovoljan broj emisijskih jedinica da bi pokrio svoje emisije i da ih nije nabavio na tržištu, zbog čega je odgovoran za prekomjerne emisije koje se smatraju nedopuštenim emisijama.

29. Takvo doslovno tumačenje potkrijepljeno je teleološkom analizom. Tako je u pripremnim aktima Direktive 2003/87 navedeno da je cilj kazne predviđene člankom 16. stavcima 3. i 4. navedene direktive osigurati da je „iznos [novčane kazne] dovoljno visok da je za operatera jedino razumno rješenje da na tržištu nabavi dovoljan broj emisijskih jedinica da bi pokrio stvarne emisije iz svojeg postrojenja”<sup>46</sup>. Slijedom toga, zakonodavac je odredio iznos novčane kazne u skladu s procijenjenom cijenom emisijske jedinice kako bi potaknuo operatere da ih nabave na tržištu<sup>47</sup>.

30. Međutim, situacija u glavnom postupku netipična je jer je neosporno da su za 2007. dva društva kojima je izrečena novčana kazna imala puno veću količinu emisijskih jedinica od količine stvarnih emisija. Stoga nije bilo potrebno da na tržištu nabave emisijske jedinice koje im nedostaju. Poticajni cilj kazne predviđene u navedenom članku stoga potvrđuje da se ta odredba odnosi na situaciju operatera koji nije predao dovoljan broj emisijskih jedinica da bi pokrio svoje emisije jer emisijske jedinice koje mu nedostaju nije nabavio na tržištu. Upravo se takvu vrstu izrazito prijevarnog ponašanja treba strogo kazniti i za njega treba izreći novčanu kaznu predviđenu člankom 16. stavcima 3. i 4. Direktive 2003/87.

31. Suprotno tomu, iako propuštanje predaje u propisanom roku nedvojbeno predstavlja poremećaj u sustavu, zbog strogosti računovodstvene logike na kojoj se temelji ne smije se zanemariti činjenica da navedena društva nisu odgovorna ni za kakvo dodatno onečišćenje i da nije utvrđeno ni da je, u slučaju tih dvaju društava, predaja izvršena kasnije zbog dokazane namjere da se zaobiđe sustav, špekulira na tržištu i/ili ostvari korist na način koji bi mogao narušiti tržišno natjecanje<sup>48</sup>, tim više što je, prema tužiteljima u glavnom postupku, tijelo nadležno za vođenje registra brzo blokiralo njihove

45 — Moje isticanje

46 — Točka 17. obrazloženja prijedloga direktive Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (COM(2001) 581 *final*).

47 — Vidjeti prijedlog gore navedene direktive (str. 52.).

48 — U tom pogledu valja podsjetiti da bi drastično smanjenje broja emisijskih jedinica koje raspodjeljuju države članice bio radikalna način zaštite od svakog pokušaja špekulacije kojoj mogu biti izloženi svi operateri, kojim bi se istovremeno jamčio povoljan učinak na okoliš (vidjeti gore navedenu presudu Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., t. 31.). Stoga iz spisa proizlazi da je 30. travnja 2007., odnosno, doista, tijekom razdoblja usvajanja sustava, društvo Billerud Karlsborg AB imalo 66 705 emisijskih jedinica (od čega je trebalo predati 10 828), a društvo Billerud Skärblacka AB 178 405 emisijskih jedinica (od čega je trebalo predati 42 433).

račune za trgovanje<sup>49</sup>. Međutim, u skladu s člankom 16. stavkom 2. Direktive 2003/87 uz novčanu kaznu se, među ostalim, objavljuju i imena „operatera koji krše zahtjeve za predajom dovoljnog broja emisijskih jedinica”. Ta metoda, koja se temelji na načelu *name and shame* i primjenjuje u kontekstu te direktive, ima smisla samo kada se odnosi na operatere koji su odgovorni za emisije veće od dopuštene količine i koji se nisu ponašali u skladu s pravilima igre na tržištu, odnosno koji na tržištu nisu nabavili emisijske jedinice koje im nedostaju i time ugrozili ostvarenje cilja iz navedene direktive. U ovom je slučaju jasno da bi objava imena dvaju društava tužitelja u glavnom postupku, koja je posljedica kazne predviđene člankom 16. stavcima 3. i 4. Direktive 2003/87, bila očito nezaslužena zbog dokaza na koje sam se upravo pozvao.

32. Iz prethodno navedenog proizlazi da članak 16. stavke 3. i 4. Direktive 2003/87 treba tumačiti na način da ne obuhvaća situaciju povrede obveze predaje koju ima operater koji 30. travnja predmetne godine stvarno raspolaže dovoljnim brojem emisijskih jedinica da bi pokrio svoje emisije tijekom prethodne godine i koji stoga nije odgovoran ni za kakvo onečišćenje veće od dopuštene količine. Iz tog utvrđenja proizlazi da drugo pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev nije relevantno za donošenje odluke u glavnom postupku.

33. Međutim, taj zaključak ne znači da povreda obveze predaje za koju su odgovorni tužitelji u glavnom postupku treba ostati nekažnjena, nego samo znači da zakonodavac Unije nije uskladio kaznu operatera, koji ima dovoljan broj emisijskih jedinica da bi pokrio svoje emisije tijekom prethodne godine, za propust predaje navedenih emisijskih jedinica do 30. travnja i da ju je prepustio ocjeni država članica. Pravna osnova za izricanje dviju novčanih kazni u glavnom postupku stoga nije članak 16. stavci 3. i 4. Direktive 2003/87 nego članak 16. stavak 1. navedene direktive.

34. Međutim, člankom 16. stavkom 1. Direktive 2003/87 propisuje se da države članice moraju predvidjeti proporcionalna pravila o kaznama. S obzirom na okolnosti, očito je korisno da se sudu koji je uputio zahtjev skrene pozornost na neka razmatranja, koji će, u svrhu donošenja odluke u glavnom postupku, svakako trebati postaviti pitanje je li odredbom švedskog prava, na temelju koje su izrečene dvije novčane kazne, ispunjen taj zahtjev proporcionalnosti.

#### *C – Završne napomene o proporcionalnosti novčanih kazni u glavnom postupku*

35. Pravna osnova dviju novčanih kazni izrečenih društvima tužiteljima u glavnom postupku stoga je članak 16. stavak 1. Direktive 2003/87. U skladu s tim člankom na državama članicama je da donesu pravila o kaznama primjenjivima na povrede nacionalnih odredbi donesenih u skladu s tom direktivom, a navedene kazne moraju biti učinkovite, razmjerne i odvraćajuće.

36. Budući da pravila o kaznama za povrede pravila utvrđenih Direktivom 2003/87 nisu u potpunosti usklađena, državama članicama treba priznati širok manevarski prostor<sup>50</sup>. Usto, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da su „u nedostatku usklađenosti propisa Unije u području sankcija primjenjivih u slučaju neispunjenja uvjeta iz režima uvedenog tim propisima, države članice ovlaštene odabrati sankcije koje smatraju primjerenima. Ipak, one su dužne izvršavati svoju nadležnost poštujući pravo Unije i njegova opća načela te sukladno tomu i načelo proporcionalnosti”<sup>51</sup>. Tako navedene kazne „ne smiju prelaziti granice onoga što je prikladno i nužno za postizanje ciljeva kojima zakonodavstvo

49 — Prema navodima tužitelja u glavnom postupku, računi za trgovanje blokirani su od datuma između 1. i 14. svibnja 2007.

50 — Vidjeti po analogiji presudu od 29. ožujka 2012., Komisija/Estonija (C-505/09 P, t. 53.).

51 — Presuda od 9. veljače 2012., Urbán (C-210/10, t. 23. i navedena sudska praksa)



legitimno teži“ te „uzrokovane nepovoljnosti ne smiju biti neproporcionalne u odnosu na ciljeve koje se želi postići“<sup>52</sup>. Načelo proporcionalnosti usto se nalaže „državama članicama i što se tiče utvrđivanja [...] pravila koja se odnose na intenzitet novčanih kazni, i što se tiče ocjene elemenata koji se mogu uzeti u obzir prilikom utvrđivanja novčane kazne“<sup>53</sup>.

37. Primjena poglavlja 8. članka 6. Zakona EQE na društva tužitelje u glavnom postupku stoga treba biti osmišljena kao kazna koju primjenjuje švedsko tijelo nadležno za povredu obveze predaje operatera koji 30. travnja predmetne godine raspolaže dovoljnim brojem emisijskih jedinica da bi pokrio svoje emisije tijekom prethodne godine i koji nije odgovoran ni za kakvo onečišćenje veće od dopuštene količine. Tako je svakom navedenom društvu naloženo plaćanje visoke novčane kazne (3 959 366 SEK i 15 516 051 SEK), koja se primjenjuje automatski, bez prethodne obavijesti i, čini se, bez mogućnosti izmjene, za svaku ispuštenu tonu ekvivalenta ugljikovog dioksida tijekom prethodne godine. Međutim, zakonodavac Unije pojasnio je ne samo da se Direktivom 2003/87 poštuju temeljna prava<sup>54</sup>, već i da se tržište emisijskih jedinica stakleničkih plinova mora uspostaviti „uz najmanje moguće smanjivanje gospodarskog razvoja i zapošljavanja“<sup>55</sup>.

38. Švedsko nadležno tijelo tako je pravila o kaznama uskladilo s onima predviđenim člankom 16. stavcima 3. i 4. Direktive 2003/87. Svrha je takvog usklađivanja, zbog njegove izrazite represivnosti, pridonijeti ostvarenju cilja zaštite okoliša, koji se legitimno nastoji postići Direktivom 2003/87, i to pravodobnim smanjenjem emisija stakleničkih plinova nastalih ljudskom djelatnošću i odvrćanjem od svakog ponašanja koje remeti sustav razmjene uspostavljen navedenom direktivom. U tim je okolnostima izricanje novčane kazne sasvim primjereno za ostvarenje cilja koji nastoji postići zakonodavac Unije.

39. Međutim, potrebno je postaviti pitanje prelazi li kazna granice onoga što je nužno za ostvarenje ciljeva koji se nastoje legitimno postići. U tom ću pogledu samo pojasniti najvažnije dokaze mehanizma za sankcioniranje predviđenog poglavljem 8. člankom 6. Zakona EQE.

40. Stoga podsjećam da iz spisa ne proizlazi da je dvama društvima tužiteljima u glavnom postupku prije izricanja novčane kazne poslana bilo kakva prethodna obavijest ili opomena. Međutim, lako se može predvidjeti blaža mjera<sup>56</sup>. Štoviše, automatsko i neposredno izricanje novčane kazne sprječava bilo kakvo ispitivanje ili procjenu okolnosti ovog slučaja, iako je, kao prvo, administrativni ili tehnički propust uzrokovao povredu obveze propisane direktivom, kao drugo, nije uzrokovano nikakvo onečišćenje veće od dopuštene količine niti utvrđena stvarna zlouporaba, i, kao treće, iz spisa proizlazi, pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev to provjeri, da su tužitelji u glavnom postupku, kako bi ispravili svoju situaciju, već 14. svibnja 2007. kontaktirali tijelo nadležno za vođenje registra koje je već blokiralo njihove račune za trgovanje.

41. Pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev izvrši provjeru, može se utvrditi da je primjena poglavlja 8. članka 6. Zakona EQE na društva tužitelje u glavnom postupku, koja je izrazito stroga, u konačnici neproporcionalna intenzitetu poremećaja u sustavu razmjene.

52 — Gore navedena presuda Urbán (t. 24. i navedena sudska praksa)

53 — Vidjeti po analogiji gore navedenu presudu Urbán (t. 54.).

54 — Uvodna izjava 27. Direktive 2003/87

55 — Uvodna izjava 5. Direktive 2003/87

56 — Što se tiče izricanja novčane kazne predviđene člankom 16. stavcima 3. i 4. Direktive 2003/87, francuskim se pravom, na primjer, predviđa da nadležno tijelo pozove operatera koji je povrijedio obvezu predaje dovoljnog broja emisijskih jedinica da bi pokrio svoje emisije tijekom prethodne godine da tu obvezu ispuni u roku od mjesec dana (vidjeti članak L. 229-18 stavak II. Zakonika o okolišu).

42. Tako iz prethodnih razmatranja proizlazi da se, u okolnostima poput onih u glavnom postupku, zahtjevu proporcionalnosti iz članka 16. stavka 1. Direktive 2003/87 protivi mehanizam za sankcioniranje kao što je onaj koji je predviđen poglavljem 8. člankom 6. Zakona EQE jer se u istim okolnostima automatski, neposredno i bez ispitivanja činjenica primjenjuje na operatera koji nije ispunio obvezu predaje, iako je raspolagao dovoljnim brojem emisijskih jedinica da bi pokrio svoje emisije i nije odgovoran ni za kakvo onečišćenje veće od dopuštene količine.

## V – Zaključak

43. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na pitanja koja mu je postavio Högsta domstolen odgovori kako slijedi:

Članak 16. stavke 3. i 4. Direktive 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 treba tumačiti na način da ne obuhvaća situaciju povrede obveze predaje operatera koji 30. travnja predmetne godine raspolaže dovoljnim brojem emisijskih jedinica da bi pokrio svoje emisije tijekom prethodne godine i koji nije odgovoran ni za kakvo onečišćenje veće od dopuštene količine.

Pravna osnova kazne za povredu obveze predaje operatera, za kojeg je neosporno da ima dovoljan broj emisijskih jedinica da bi pokrio svoje emisije tijekom prethodne godine i da nije odgovoran ni za kakvo onečišćenje veće od dopuštene količine, jest članak 16. stavak 1. Direktive 2003/87.

U okolnostima poput onih u glavnom postupku, zahtjev proporcionalnosti iz članka 16. stavka 1. Direktive 2003/87 treba tumačiti na način da mu se protivi, pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev izvrši potrebne činjenične provjere, mehanizam za sankcioniranje kao što je onaj koji je predviđen poglavljem 8. člankom 6. Zakona br. 1199 iz 2004. o trgovanju emisijskim jedinicama (lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrättigheter) jer se u istim okolnostima automatski, neposredno i bez ispitivanja činjenica primjenjuje na operatera koji nije ispunio obvezu predaje, iako je raspolagao dovoljnim brojem emisijskih jedinica da bi pokrio svoje emisije i nije odgovoran ni za kakvo onečišćenje veće od dopuštene količine.