



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 5. veljače 2015.¹

Predmet C-148/14

**Bundesrepublik Deutschland
protiv
Nordzucker AG**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Njemačka))

„Okoliš – Sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova – Članak 16. stavci 1. i 3. Direktive 2003/87/EZ – Praćenje emisija i izvješćivanje o njima – Verifikacija izvješća koje su podnijeli operateri – Kazne – Proporcionalnost“

1. Direktiva 2003/87/EZ² jedan je od ključnih pravnih instrumenata kojim Europska unija i njezine države članice namjeravaju ispuniti svoje obveze iz Kyotskog protokola u vidu smanjivanja emisije stakleničkih plinova uzrokovanih ljudskom djelatnošću. Direktiva je namijenjena doprinijeti tom cilju uspostavljajući učinkovito europsko tržište emisijskim jedinicama stakleničkih plinova, uz najmanje moguće smanjivanje gospodarskog razvoja i zapošljavanja³.

2. Ovim se zahtjevom za prethodnu odluku, koji je uputio njemački Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud), poziva Sud da pojasni koje bi se kazne prema potrebi trebale izreći operaterima koji su do 30. travnja relevantne godine predali određeni broj emisijskih jedinica za koji je u skladu s člankom 15. Direktive ocijenjeno da odgovara emisijama tijekom prethodne godine, ali za koji je nakon kasnijih provjera od strane nadležnog nacionalnog tijela utvrđeno da nije dovoljan da pokrije sve te emisije.

3. U biti, sud koji je uputio zahtjev želi znati treba li takvo ponašanje, već prema okolnostima slučaja, podlijevati nacionalnim kaznama u skladu s člankom 16. stavkom 1. Direktive, ili automatskoj kazni propisanoj člankom 16. stavkom 3. te direktive.

4. U nastavku ću objasniti razloge zbog kojih smatram da je prvi pristup ispravan.

1 — Izvorni jezik: engleski.

2 — 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 (u daljnjem tekstu: Direktiva) (SL 2003 L 275, str. 32.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 28.).

3 — Vidjeti uvodne izjave 3. do 5. Direktive.

I – Pravni okvir

A – Pravo Unije

5. U razdoblju mjerodavnom za glavni postupak⁴, članak 6. Direktive („Uvjeti za izdavanje i sadržaj dozvole za emisije stakleničkih plinova“) određivao je:

„1. Nadležno tijelo izdaje dozvolu za emisije stakleničkih plinova iz cijelog ili iz dijela postrojenja ako smatra da operater može pratiti emisije i izvješćivati o njima.

[...]

2. Dozvola za emisije stakleničkih plinova sadržava sljedeće:

[...]

e) obvezu predaje emisijskih jedinica u visini ukupnih emisija postrojenja u svakoj kalendarskoj godini, u skladu s verifikacijom iz članka 15., u roku od četiri mjeseca nakon završetka te godine.“

6. Na temelju članka 12. stavka 3. Direktive:

„Države 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.“

7. Koliko je to relevantno za potrebe ovog postupka, članak 15. Direktive („Verifikacija“) određivao je:

„Države članice osiguravaju da izvješća koja su podnijeli operateri u skladu s člankom 14. stavkom 3. budu verificirana u skladu s kriterijima iz Priloga V. te da o tome bude obaviješteno nadležno tijelo.

[...]“

8. U skladu s člankom 16. Direktive („Kazne“):

„1. Države članice donose pravila o kaznama primjenjivima na kršenje nacionalnih odredaba 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 odvrćati od kršenja. [...]

2. Države članice osiguravaju objavljivanje imena operatera koji krše zahtjeve za predajom dovoljnog broja emisijskih jedinica prema članku 12. stavku 3.

3. Države 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. Kazna za prekomjerne emisije iznosi 100 eura za svaku tonu ekvivalenta ugljikova dioksida koju ispusti postrojenje za koje operater nije predao emisijske jedinice. 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.

4 — Direktiva je u međuvremenu izmijenjena nekoliko puta. Međutim, izgleda da niti jedna od kasnijih izmjena nije relevantna za potrebe ovog postupka.

[...]“

B – *Nacionalno pravo*

9. Relevantne odredbe njemačkog prava utvrđene su u Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Zakon o trgovanju emisijskim jedinicama stakleničkih plinova; u daljnjem tekstu: TEHG) od 8. srpnja 2004.⁵

10. Članak 4. TEHG-a („Dozvola za emisije“) određuje:

„(1) Za ispuštanje stakleničkih plinova zbog djelatnosti utvrđene u ovom zakonu potrebna je dozvola.

[...]

(5) U dozvoli se navode sljedeći podaci i zahtjevi:

[...]

5. obveza predaje emisijskih jedinica u skladu s člankom 6.

[...]

(8) Ako odgovorni operater ne postupi u skladu s obvezama utvrđenim u članku 5., mjere propisane člankom 17. i 18. ovog zakona imaju prednost pred mjerama propisanim člankom 17. Saveznog zakona o emisijama [Bundes-Immissionsschutzgesetz]. Članci 20. i 21. Saveznog zakona o emisijama ne primjenjuju se u odnosu na kršenja obveza iz članka 5. Ako odgovorni operater ne postupi u skladu s obvezama iz članka 6. stavka 1., primjenjuju se samo odredbe ovog zakona.“

11. U skladu s člankom 6. TEHG-a („Emisijske jedinice“):

„(1) Odgovorni operater najkasnije 30. travnja u godini, počevši od 2006., predaje nadležnom tijelu broj emisijskih jedinica koji odgovara emisijama koje su rezultat njegove djelatnosti tijekom prethodne kalendarske godine.

[...]“

12. Dio 5. TEHG-a odnosi se na kazne. Članak 18. tog zakona određuje:

„(1) U slučaju da odgovorni operater ne poštuje svoju obvezu na temelju članka 6. stavka 1., nadležno tijelo izreći će novčanu kaznu od 100 eura, 40 eura tijekom prvog razdoblja dodjele, za svaku ispuštenu tonu ekvivalenta ugljikova dioksida za koju operater nije predao emisijske jedinice. Nadležno tijelo može odustati od izricanja novčane kazne ako operater nije mogao postupiti u skladu sa svojom obvezom na temelju članka 6. stavka 1. zbog više sile.

(2) Ako odgovorni operater propisno ne podnese izvješće o emisijama koje su uzrokovale njegove djelatnosti, nadležno tijelo procjenjuje emisije uzrokovane njegovim djelatnostima u prethodnoj kalendarskoj godini. Procjena predstavlja neosporivu osnovu za obvezu utvrđenu u članku 6. stavku 1. Procjena se ne pravi ako u okviru rasprave o određivanju kazni utvrđene u stavku 1., odgovorni operater postupi u skladu sa svojom obvezom izvješćivanja.

⁵ — BGBl I, str. 1578.

(3) Operater je i dalje obvezan predati emisijske jedinice koje nedostaju najkasnije 30. travnja sljedeće godine u slučajevima obuhvaćenim stavkom 2. u skladu s procjenom. [...]"

II – Činjenično stanje, postupak i prethodno pitanje

13. Prije svog zatvaranja u ožujku 2008. Nordzucker AG (u daljnjem tekstu: Nordzucker) poslovao je kao rafinerija šećera. Pogon je uključivao generator pare i postrojenje za termalno sušenje rezanca šećerne repe.

14. Nakon uvođenja sustava trgovanja emisijama stakleničkih plinova i postupajući povodom zahtjeva Verein der Zuckerindustrie (Njemačkog udruženja šećerne industrije), Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Savezno ministarstvo za okoliš, zaštitu prirode, graditeljstvo i nuklearnu sigurnost (u daljnjem tekstu: Ministarstvo)), obavijestilo je to udruženje dopisom od 17. lipnja 2004. da postrojenja za sušenje, koja su neophodna za funkcioniranje šećerne industrije, ne podliježu obveznom trgovanju emisijama. Nasuprot tomu, kotlovnica za proizvodnju pare i električne energije, kao pomoćno postrojenje povezane jedinice za proizvodnju i rafiniranje šećera, podlijegala je obveznom trgovanju emisijama ako je nazivna ulazna termalna snaga postrojenja prelazila najnižu graničnu vrijednost.

15. Nordzucker je izradio izvješće o emisijama za 2005. godinu. U izvješću je bilo navedeno da su zbog generatora pare nastale emisije u iznosu od 40.288 tona ugljikova dioksida. Ova količina nije uključivala emisije nastale zbog stvaranja pare potrebne za funkcioniranje postrojenja za sušenje. Stručnjak je ocijenio izvještaj, smatrao ga zadovoljavajućim i odobrio upis navedenih emisija u registar. Izvješće je 16. ožujka 2006. poslano u Deutsche Emissionshandelsstelle (Njemačka agencija za trgovanje emisijama, u daljnjem tekstu: Emissionshandelsstelle) putem nadležnog tijela savezne zemlje. Do 30. travnja 2006. Nordzucker je predao Emissionshandelsstelleu određeni broj emisijskih jedinica koji je odgovarao ukupnoj količini emisija navedenoj u izvješću.

16. Potom je Emissionshandelsstelle ispitao izvješće o emisijama i od Nordzuckera zahtijevao da ga revidira tako da, među ostalim, vodi računa o emisijama koje se mogu pripisati postrojenjima za sušenje. Nordzucker je objasnio da je na temelju dopisa Ministarstva smatrao da postrojenja za sušenje ne podliježu obveznom trgovanju emisijama i da iz tog razloga nije postojala obveza izvještavanja o emisijama koje se mogu pripisati generatoru pare korištenom za funkcioniranje takvog postrojenja. Nordzucker je, međutim, revidirao svoje izvješće o emisijama kako je Emissionshandelsstelle zahtijevao. Zbog toga je Nordzucker izvijestio o ukupnoj količini emisija od 42.961 tone ugljikova dioksida te je 24. travnja 2007. predao emisijske jedinice za daljnje 2673 tone.

17. Odlukom od 7. prosinca 2007. njemačka tijela su u skladu s prvom rečenicom članka 18. stavka 1. TEHG-a izrekla Nordzuckeru kaznu u iznosu od 106.920 eura. Upravna žalba protiv te odluke odbijena je odlukom od 14. travnja 2009.

18. Nordzucker je podnio tužbu protiv te odluke pred Verwaltungsgerichtom (upravni sud), koji je presudom od 11. lipnja 2010. ukinuo pobijanu odluku. Presudom od 20. listopada 2011. Oberverwaltungsgericht (viši upravni sud) odbio je žalbu koju su podnijela njemačka tijela protiv presude donesene u prvom stupnju. Potom su njemačka tijela podnijela pravni lijek protiv presude Oberverwaltungsgerichta pred Bundesverwaltungsgerichtom.

19. Sumnjajući u tumačenje članka 16. Direktive, Bundesverwaltungsgericht je odlučio prekinuti postupak i uputiti sljedeće prethodno pitanje:

„Trebali li članak 16. stavke 3. i 4. [Direktive 2003/87] tumačiti na način da se kazna zbog prekoračenja emisija mora izreći i u slučaju kada je operater do 30. travnja relevantne godine predao određeni broj emisijskih jedinica koji odgovara ukupnim emisijama navedenim od strane operatera u izvješću o emisijama postrojenja u prethodnoj godini koje je stručnjak verificirao, no nadležno nacionalno tijelo je nakon 30. travnja utvrdilo da je u verificiranom izvješću o emisijama pogrešno navedena preniska ukupna količina emisija, izvješće bude ispravljeno i operater preda dodatne emisijske jedinice u dodatnom roku određenom za predaju?“

20. Pisana očitovanja u ovom postupku podnijeli su Nordzucker, Emissionshandelsstelle te njemačka, češka, nizozemska i britanska vlada, kao i Komisija. Sud je odlučio ne održati raspravu.

III – Analiza

21. Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev traži pojašnjenje mora li se kazna propisana u članku 16. stavku 3. Direktive primijeniti na operatera koji je do 30. travnja relevantne godine predao određeni broj emisijskih jedinica za koji je u skladu s člankom 15. Direktive ocijenjeno da odgovara emisijama tijekom prethodne godine, ali za koji je nakon kasnije provjere od strane nadležnog nacionalnog tijela utvrđeno kako nije dovoljan da pokrije sve emisije operatera tijekom prethodne godine.

22. U svom iscrpnom rješenju kojim se upućuje prethodno pitanje, Bundesverwaltungsgericht pojašnjava da su moguća dva različita pristupa i da za oba vidi uvjerljive argumente. Međutim, taj sud smatra da bi uglavnom na temelju teksta relevantnih odredaba direktive, te uzimajući u obzir načelo proporcionalnosti, odgovor na prethodno pitanje trebao biti niječan.

23. Ta dva pristupa također su raspravile stranke koje su podnijele očitovanja u ovom postupku. S jedne strane, Nordzucker, češka, nizozemska i britanska vlada kao i Komisija tvrde u bitnome da se članak 16. stavak 3. Direktive treba tumačiti usko. Shodno tomu, ta se odredba ne bi smatrala primjenjivom u situaciji opisanoj od strane suda koji je uputio zahtjev.

24. S druge strane, njemačka vlada i Emissionshandelsstelle predlažu da Sud na prethodno pitanje odgovori potvrdno. Prema njihovu mišljenju, može se usporediti situacija u predmetu pred sudom koji je uputio zahtjev i situacija koju je Sud ispitao u predmetu *Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka*⁶. U tom je predmetu Sud potvrdio da se kazna propisana člankom 16. stavkom 3. Direktive automatski primjenjuje u odnosu na operatere koji do 30. travnja relevantne godine nisu predali dovoljan broj emisijskih jedinica, te je pojasnio da nacionalni sud ne može preinačiti iznos te kazne.

25. Kao što ću sada objasniti, mišljenja sam da unatoč ponešto dvosmislenom tekstu članka 16. stavka 3. Direktive, sustavno i teleološko tumačenje te odredbe ide u prilog argumentu koji su iznijeli Nordzucker, češka, nizozemska i britanska vlada kao i Komisija. Iako razumijem dvojbe njemačke vlade i Emissionshandelsstelle u vezi tumačenja te odredbe, ne vjerujem da su u konačnoj analizi one osnovane. Također, presudu *Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka* ne tumačim tako da ide u prilog stajalištu tih stranaka.

26. Na početku se mora priznati da tekst članka 16. stavka 3. Direktive nije bez dvoznačnosti s obzirom na narav obveze koja se mora ispuniti pod prijetnjom kazne propisane u toj odredbi. U stvari, ta odredba zahtijeva od država članica da izreknu kaznu zbog prekomjernih emisija „svi[m] operateri[ma] koji ne predaju dovoljan broj emisijskih jedinica do 30. travnja svake godine, da bi pokrili svoje emisije tijekom prethodne godine“.

6 — Presuda C-203/12, EU:C:2013:664.

27. Kao što sud koji je uputio zahtjev pravilno ističe, niti jedno predloženo tumačenje nije *prima facie* nespojivo s tekstom članka 16. stavka 3. Direktive. Shodno tomu, za tu se odredbu može smatrati da upućuje na emisije stvorene tijekom prethodne godine u skladu s verifikacijom iz članka 15. te direktive, ili, alternativno, na sve emisije stvorene tijekom prethodne godine, kako je utvrđeno u konačnom izvješću, po mogućnosti nakon daljnjih kontrola od strane nacionalnih nadzornih tijela.

28. Međutim, ako se članak 16. stavak 3. Direktive tumači u svojem pravom kontekstu, postaje prema mojem mišljenju jasno da je prvo tumačenje točno.

29. Mora se naglasiti u prvom redu da jedan od stupova na kojima je izgrađen sustav uspostavljen Direktivom predstavlja obveza operatera da predaju broj emisijskih jedinica koji odgovara njihovim ukupnim emisijama tijekom prethodne kalendarske godine. Na svakom je operateru da izvijesti o svojim emisijama nadležna tijela u skladu s pravilima i načelima utvrđenim u *ad hoc* smjernicama donesenim od strane Komisije⁷ (članak 14. stavak 3. Direktive).

30. Međutim, s obzirom na važnost ovog postupka te potencijalnu financijsku korist koja nastaje operaterima, ako u izvještaju prikažu niže emisije od stvarnih, zakonodavstvo Unije odlučilo je da se nadležna tijela ne mogu automatski pouzdati u izvještaje koje operateri dostave, nego se mora prvo provesti posebni verifikacijski postupak. U skladu s člankom 15. stavkom 1. Direktive te njezinim Prilogom V., verifikator mora biti „neovisan o operateru, obavlja[ti] svoje aktivnosti ispravno, objektivno i profesionalno“ te biti osposobljen za zadaću. On mora razmotriti izvješća koje dostave operateri i sustavi za praćenje tijekom prethodne godine kako bi, osobito, verificirao njihovu „pouzdanost, vjerodostojnost i točnost“.

31. Ova verifikacija predstavlja ključni postupovni korak. Ako izvješće nije ocijenjeno zadovoljavajućim, postupak se obustavlja. Operater ne može dalje trgovati emisijskim jedinicama sve dok to izvješće ne bude ocijenjeno zadovoljavajućim (članak 15. stavak 2.). Ako nasuprot tomu ishod verifikacije bude pozitivan, operater mora, kako je gore navedeno, do 30. travnja iste godine predati emisijske jedinice u visini ukupnih stvorenih emisija. Naime, članak 6. stavak 2. točka (e) i članak 12. stavak 3. Direktive izričito navode da se obveza predaje emisijskih jedinica odnosi na one u visini emisija „u skladu s verifikacijom iz članka 15.“.

32. Direktiva ne propisuje, barem ne izričito, naknadnu provjeru ili verifikaciju broja već verificiranih emisijskih jedinica u skladu s člankom 15. Ne postoji niti odredba koja zahtijeva predaju dodatnih kvota nakon 30. travnja, ako nacionalna tijela utvrde da iz bilo kojeg razloga te emisijske jedinice ne pokrivaju ukupne emisije.

33. Jasno je da se Direktiva ne može tumačiti tako da se protivi daljnjim provjerama nadležnih tijela ili mogućnosti da operater preda dodatne emisijske jedinice nakon 30. travnja kako bi ispunio svoju obvezu predaje dovoljnog broja emisijskih jedinica. Nasuprot tomu, čini mi se da bi nacionalne odredbe koje dopuštaju bilo koju od tih mogućnosti samo ojačale sustav uspostavljen Direktivom.

34. Međutim, kazna propisana člankom 16. stavkom 3. Direktive odnosi se samo na propust da se ispuni obveza koju ta odredba izričito nameće operateru, to jest obveza predaje do 30. travnja dužnog broja emisijskih jedinica u skladu s verifikacijom stručnjaka. Bilo bi suprotno zdravom razumu tumačiti Direktivu tako da zahtijeva automatsko izricanje kazne za kršenje obveze koju jasno ne utvrđuje.

7 — Odluka Komisije 2004/156/EZ od 29. siječnja 2004. o utvrđivanju smjernica za praćenje i izvješćivanje o emisijama stakleničkih plinova sukladno Direktivi 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2004 L 59, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Smjernice).

35. Činjenica da je broj emisijskih jedinica u skladu s verifikacijom iz članka 15. ključan za funkcioniranje sustava uspostavljenog Direktivom također je potvrđena Smjernicama objavljenim u skladu s člankom 14. stavkom 1. Direktive⁸. U točki 7.4. Smjernica navodi se: „Ukupnu vrijednost emisija za postrojenje u izvještaju o emisijama, koji je *ocijenjen zadovoljavajućim*, nadležno tijelo koristi za provjeru je li operater predao dovoljan broj emisijskih jedinica u odnosu na isto postrojenje“. [neslužbeni prijevod]⁹

36. Čini se da to tumačenje podupiru pripremni radovi za Direktivu. U točki 17. obrazložena prijedloga direktive koji je Komisija podnijela 23. listopada 2001. navodi se da se „u cijeloj Europskoj uniji trebaju na strog i dosljedan način riješiti slučajevi kojima se krši obveza predaje dovoljnih emisijskih jedinica radi pokrivanja *verificiranih* emisija. To bi se postiglo izricanjem novčanih kazni (...).“ [neslužbeni prijevod]¹⁰

37. Zanimljivo je da je u svojoj izvornoj verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku, članak 16. stavak 2. Direktive, koji se odnosi na objavu imena operatera koji krše zahtjev za predaju dovoljnog broja emisijskih jedinica, izričito upućivao na obvezu „prema članku 12. stavku 3.“ Direktive¹¹. Jasno da se može tvrditi da, ako su članak 16. stavci 2. i 3. Direktive bili, i još uvijek jesu, sastavljeni drukčije, oni se odnose na različito kršenje. Naime, njemačka vlada i Emissionshandelsstelle tvrde u bitnome da članak 16. stavak 3. Direktive ima šire područje primjene nego članak 16. stavak 2.

38. Međutim, to tumačenje ne podupiru pripremni radovi. Umjesto toga, različit tekst ovih dvaju stavaka može se objasniti činjenicom da je u prijedlogu prvotno podnesenom od strane Komisije, članak 16. stavak 2. Direktive bio namijenjen primjeni na sva kršenja nacionalnih propisa donesenih radi provedbe Direktive, dok je stavak 3. bio namijenjen kažnjavanju propusta u vezi s predajom emisijske jedinice. Ipak, Parlament je zaključio, a Komisija prihvatila da su sustav objavljivanja imena i s njime povezano javno osuđivanje neproporcionalni u slučaju mnogih vidova kršenja Direktive, uključujući one koji se tiču nacionalnih provedbenih mjera te bi ga se shodno tomu trebalo ograničiti na one slučajeve u kojima operateri nisu predali dovoljan broj emisijskih jedinica¹².

39. Čini se da iz zakonodavne povijesti Direktive proizlazi da razlika u tekstu ta dva stavka nije odražavala odluku zakonodavstva Unije da napravi razliku između obuhvaćenih vrsta kršenja.

40. Daljnja potvrda tog tumačenja može se naći u presudi donesenoj u predmetu *Billerud Karlsborg i Billerud Skärblackska* u kojoj je Sud naveo da obveza predaje broja emisijskih jedinica u visini ukupnih emisija tijekom prethodne kalendarske godine, verificiranih u skladu s člankom 15., a koja je propisana člankom 6. stavkom 2. točkom (e) i člankom 12. stavkom 3. Direktive, predstavlja „*jedinu obvezu* za koju sama Direktiva 2003/87 predviđa posebnu sankciju dok je sankcija za svako drugo ponašanje suprotno njezinim odredbama prepuštena na temelju članka 16. diskrecijskoj ocjeni država članica“¹³.

41. Drukčije tumačenje članka 16. stavka 3. Direktive bi, osim toga, predstavljalo problem u vezi proporcionalnosti kazne utvrđene u toj odredbi.

8 — Ibid.

9 — Moje isticanje. U tom kontekstu valja naglasiti da Smjernice nisu donesene kao neobvezujući (soft law) akt, nego, kako je navedeno u bilješki 6., u obliku Odluke Komisije i time u obliku akta s pravnim učincima.

10 — COM(2001) 581 final. Moje isticanje.

11 — U svojoj sadašnjoj verziji članak 16. stavak 2. Direktive upućuje na „zahtjeve za predaju dovoljnog broja emisijskih jedinica u skladu s ovom Direktivom“ (moje isticanje). Ta je izmjena napravljena Direktivom 2008/101/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o izmjeni Direktive 2003/87/EZ radi uključivanja zrakoplovnih djelatnosti u sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice (SL 2009, L 8, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 213.) koja je sustav trgovanja emisijama proširila na zrakoplovne djelatnosti. Ovom se izmjenom htjelo odraziti prošireno područje primjene Direktive. Međutim, kako je pravilno istakla vlada Ujedinjene Kraljevine, izmjena članka 16. stavka 2. Direktive nije napravila razliku s obzirom na obveze određene operaterima postrojenja.

12 — Vidjeti Europski parlament, Izvještaj o prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (FINAL A5-0303/2002), str. 28.

13 — Vidjeti presudu *Billerud Karlsborg i Billerud Skärblackska*, EU:C:2013:664, t. 25. (moje isticanje)

42. Naime, u predmetu *Billerud Karlsborg i Billerud Skärblackska* Sud je također zaključio da je fiksna i automatska kazna propisana člankom 16. stavkom 3. Direktive proporcionalna, za što je jedan od razloga taj da su operateri u mogućnosti znati točan broj emisijskih jedinica koji treba predati (na temelju verifikacije iz članka 15.) te im je omogućen razuman rok za postupanje u skladu s tom obvezom. Razborit operater očito ne bi odgađao ispunjavanje svojih obveza do zadnjeg trenutka. Iz tih razloga Sud nije smatrao da bi na temelju načela proporcionalnosti nacionalni sudovi trebali biti u mogućnosti izmijeniti iznos kazne propisane člankom 16. stavkom 3. Direktive, čak i u slučaju da je propust operatera posljedica „unutarnje administrativne pogreške“¹⁴.

43. Međutim, na temelju podataka koji se mogu prikupiti iz rješenja kojim se upućuje prethodno pitanje ovaj se predmet čini drukčijim od gore navedenog predmeta. Naime, Nordzucker tvrdi da je njegova pogreška posljedica činjenice da se društvo pouzdalo u dopis Ministarstva kojim je objašnjeno da jedna vrsta postrojenja kojim je Nordzucker upravljao (postrojenje za sušenje) nije obuhvaćena sustavom trgovanja emisijama. Nadalje, izvješće je propisno verificirano od nezavisnog stručnjaka u skladu s člankom 15. Direktive. Tek su kasnije, to jest nakon 30. travnja, njemačka nadležna tijela obavijestila Nordzucker da je broj predanih emisijskih jedinica nedovoljan jer su emisije proizvedene postrojenjima za sušenje također trebale biti uzete u obzir za potrebe Direktive.

44. Ako bi Nordzucker uopće trebao podlijetati bilo kakvoj kazni, što je na nacionalnom sudu da provjeri, Nordzucker u najmanju ruku nije mogao prije 30. travnja s dovoljnom sigurnošću znati ukupan broj emisijskih jedinica koji se mora predati. Automatsko izricanje značajne novčane kazne u takvim okolnostima može stoga dovesti do ozbiljnih problema u vezi proporcionalnosti.

45. Prema mišljenju njemačke vlade i Emissionshandelsstelle, bilo bi umjesto toga neproporcionalno primijeniti tu sankciju na svako kršenje obveze utvrđene u članku 6. stavku 2. točki (e) i članku 12. stavku 3. Direktive, dok bi operateri koji su možda prevarili stručnjaka, koji verificira izvješće (na primjer, dostavljajući zavaravajuće podatke ili drugim prijevarnim ponašanjem) izbjegli sankciju.

46. Ne slažem se s time. Činjenica da se kazna propisana člankom 16. stavkom 3. Direktive ne primjenjuje ne znači da se tim operaterima uopće ne može izreći bilo kakva sankcija. Naime, u članku 16. stavku 1. Direktive navodi se da države članice moraju donijeti pravila o kaznama primjenjivima na kršenje nacionalnih odredaba donesenih u skladu s Direktivom te da te kazne moraju biti „učinkovite, razmjerne i moraju odvrćati od kršenja“¹⁵.

47. Stoga je na nacionalnim nadležnim tijelima da utvrde kazne koje se mogu izreći operaterima koji unatoč postupanju u skladu s obvezom utvrđenom u članku 6. stavku 2. točki (e) i članku 12. stavku 3. Direktive, počine druga kršenja koja onemogućavaju ispravno funkcioniranje sustava trgovanja emisijama uspostavljenog Direktivom. Te kazne, s jedne strane, moraju biti učinkovite i odvrćati od kršenja, što prema mojem mišljenju znači da prijevarno ponašanje kao što je ono na koje upućuju njemačka vlada i Emissionshandelsstelle može (i treba) podlijetati strogim kaznama. S druge strane, te kazne moraju biti proporcionalne: to podrazumijeva da situacije kao što je ona u kojoj se našao Nordzucker moraju podlijetati ocjeni u kojoj su uzete u obzir sve relevantne činjenične okolnosti radi odluke o *an debeatur* i *quantum debeatur* sankcije (kao što je dobra vjera društva, jesu li sama nadležna tijela navela društvo na grešku, i tako dalje).

48. Stoga zaključujem da vrsta propusta koji je napravio Nordzucker nije obuhvaćena člankom 16. stavkom 3. Direktive, ali je obuhvaćena, ovisno o slučaju, područjem primjene članka 16. stavka 1. te direktive.

14 — Ibid. Točke 19., 33. i 42.

15 — Moje isticanje.

IV – Zaključak

49. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da na pitanje koje je uputio Bundesverwaltungsgericht odgovori na sljedeći način:

Kazna propisana člankom 16. stavkom 3. 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 ne smije se primijeniti na operatera koji je do 30. travnja relevantne godine predao određeni broj emisijskih jedinica za koji je u skladu s člankom 15. Direktive ocijenjeno da odgovara emisijama tijekom prethodne godine, ali za koji je nakon kasnije provjere od strane nadležnog nacionalnog tijela utvrđeno da nije dovoljan da pokrije sve emisije operatera tijekom prethodne godine. Na državama članicama je da utvrde pravila o kaznama koje se po potrebi primjenjuju na takve vrste povreda. Propisane kazne moraju biti učinkovite, razmjerne i moraju odvraćati od kršenja.