



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
PAOLO MENGOZZI IŠVADA,
pateikta 2013 m. gegužės 16 d.¹

Byla C-203/12

**Billerud Karlsborg AB,
Billerud Skärblacks AB
prieš
Naturvårdsverket**

(Högsta domstolen (Švedija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema Bendrijoje — Operatoriaus, negražinančio pakankamo kiekvienais metais iki balandžio 30 d. gražintinių leidimų skaičiaus, atitinkančio jo emisiją, prievolė mokėti baudą neatsižvelgiant į negražinimo priežastį — Neviršytas leistas išmesti į aplinką teršalų kiekis — Galimybės neskirti baudos ar ją sumažinti nebuvimas — Proporcingumas“

1. Šiuo prašymu priimti prejudicinį sprendimą jį pateikęs teismas prašo Teisingumo Teismą patikslinti nuobaudų sistemą, susijusią su 2003 m. spalio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2003/87/EB, nustatančios šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos [apyvartinių taršos] leidimų [prekybos] sistemą Bendrijoje ir iš dalies keičiančios Tarybos direktyvą 96/61/EB², pažeidimais, konkrečiau kalbant, su operatoriumi tenkančio įpareigojimo iki atitinkamų metų balandžio 30 d. gražinti leidimų skaičių, atitinkantį visą įrenginio emisiją per praėjusius kalendorinius metus, neįvykdymu.

I – Teisinis pagrindas

A – Direktyva 2003/87

2. Direktyva 2003/87, kaip nurodyta jos 1 straipsnyje, nustatyta „šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijų [apyvartinių taršos] leidimų [prekybos] sistema Bendrijoje <...>, siekiant, kad būtų skatinamas taupus ir ekonomiškai efektyvus išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos mažinimas“.

3. Minėta sistema veikia taip. Kiekviena valstybė narė parengia nacionalinį planą, jame nurodo bendrą leidimų skaičių, kurį ketina skirti atitinkamam laikotarpiui, ir kaip numato juos skirti³. Paskui kiekvienas nacionalinis planas paskelbiamas ir pateikiamas Europos Komisijai ir kitoms valstybėms narėms⁴. Laikotarpiu nuo 2005 m. sausio 1 d. iki 2007 m. gruodžio 31 d. valstybės narės turėjo skirti bent 95 % nemokamų leidimų⁵.

1 — Originalo kalba: prancūzų.

2 — OL L 275, p. 32; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 7 t., p. 631.

3 — Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 1 dalies pirma pastraipa.

4 — Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 1 dalies antra pastraipa.

5 — Direktyvos 2003/87 10 straipsnis.

4. Remdamasi šiuo nacionaliniu planu kiekviena valstybė narė „nusprendžia, kokį bendrą leidimų skaičių ji skirs <...> ir kiek leidimų ji skirs kiekvieno įrenginio operatoriui“⁶. Šie leidimai yra perleidžiami⁷ ir jų kasmet turi būti atsisakoma, nes „valstybės narės užtikrina, kad kiekvienais metais ne vėliau nei balandžio 30 d. kiekvieno įrenginio operatorius atsisakytų tokio leidimų skaičiaus, kuris atitiktų bendrą per ankstesnius kalendorinius metus iš to įrenginio išmestų šiltnamio efektą skatinančių dujų kiekį, patikrintą pagal 15 straipsnio nuostatas, ir kad tie leidimai vėliau būtų panaikinti“⁸.

5. Siekdamas užtikrinti Direktyvoje 2003/87 nurodytų reikalavimų vykdymą „valstybės narės nustato nuobaudų už pagal šią direktyvą priimtų nacionalinių nuostatų pažeidimus taisykles ir imasi visų priemonių užtikrinti, kad tos taisyklės būtų taikomos. Numatytos nuobaudos turi būti veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios“⁹. Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 3 dalyje, kurioje išdėstytos už leidimų neatsisakymą skiriamos nuobaudos, nustatyta, jog „valstybės narės užtikrina, kad kiekvienas operatorius, kuris iki kiekvienų metų balandžio 30 d. neatsisako pakankamo skaičiaus leidimų, kurie atitiktų operatoriaus per ankstesnius metus šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją [kuris negrąžina pakankamo kiekvienais metais iki balandžio 30 d. grąžintinų leidimų skaičiaus, atitinkančio jo emisiją per praėjusius metus], būtų laikomas turinčiu mokėti baudą už perteklinę šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją“¹⁰. Laikotarpiu nuo 2005 m. sausio 1 d. iki 2007 m. gruodžio 1 d. valstybės narės už perteklinę emisiją turėjo taikyti 40 EUR baudą už anglies dioksido ekvivalento toną, išmestą iš įrenginio, dėl kurio operatorius neatsisakė leidimų¹¹. Bet kuriuo atveju sumokėjęs baudą operatorius nebuvo atleidžiamas nuo įpareigojimo grąžinti leidimų skaičių, atitinkantį šią perteklinę emisiją, grąžinant leidimų skaičių, atitinkantį kitų kalendorinių metų emisiją¹².

B – Švedijos teisė

6. 2004 m. Įstatymu Nr. 1199 dėl apyvartinių taršos leidimų prekybos (*Lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrättigheter*, toliau – Įstatymas dėl leidimų prekybos) į Švedijos teisę buvo perkelta Direktyva 2003/87. Bylos aplinkybių susiklostymo metu taikytinoje šio įstatymo redakcijoje nurodyta, kad operatorius privalo nustatyti arba apskaičiuoti savo anglies dioksido emisiją ir kasmet pateikti patikrintą minėtos emisijos ataskaitą¹³. Praėjusių metų emisijos ataskaita turi būti pateikta *Naturvårdsverket* (priežiūros institucija) iki kitų kalendorinių metų kovo 31 dienos¹⁴. Be to, kiekvienais metais iki balandžio 30 d. operatorius *Statens energimyndighet* (Nacionalinė energetikos tarnyba), atsakingai už registro tvarkymą, turi grąžinti leidimų skaičių, atitinkantį bendrą kiekvieno įrenginio emisiją per praėjusius kalendorinius metus¹⁵. Operatorius, negrąžinęs pakankamo leidimų skaičiaus, atitinkančio jo emisiją, turi sumokėti baudą už perteklinę emisiją – 40 EUR už išmestą iš įrenginio anglies dioksido toną, už kurią operatorius negrąžino leidimo¹⁶. Sumokėjęs baudą operatorius neatleidžiamas nuo įpareigojimo grąžinti leidimų skaičiaus, atitinkančio šią perteklinę emisiją, grąžinant leidimų skaičių, atitinkantį kitų kalendorinių metų emisiją¹⁷.

6 – Direktyvos 2003/87 11 straipsnio 1 dalis.

7 – Direktyvos 2003/87 12 straipsnio 1 dalis.

8 – Direktyvos 2003/87 12 straipsnio 3 dalis.

9 – Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 1 dalis.

10 – Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 3 dalis.

11 – Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 4 dalis.

12 – Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 4 dalies pabaiga.

13 – Įstatymo dėl leidimų prekybos 5 skyriaus 1 straipsnis. Operatorius, kuris patikrintos ataskaitos nepateikia iki kitų metų kovo 31 d., turi sumokėti 20 000 Švedijos kronų (SEK) delspinigių, nebent paaiškėtų, kad jie yra akivaizdžiai nepagrįsti. Šie delspinigiai negali būti sumažinti, tačiau gali būti neskirti (žr. Įstatymo dėl leidimų prekybos 8 skyriaus 5bis straipsnį).

14 – Įstatymo dėl leidimų prekybos 5 skyriaus 1 straipsnis.

15 – Įstatymo dėl leidimų prekybos 6 skyriaus 1 straipsnis.

16 – Įstatymo dėl leidimų prekybos 8 skyriaus 6 straipsnis. Vertė Švedijos kronomis nustatyta Įstatymo dėl leidimų prekybos 8 skyriaus 6 straipsnio trečioje pastraipėje.

17 – Įstatymo dėl leidimų prekybos 8 skyriaus 7 straipsnis.

II – Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

7. *Billerud Karlsborg AB* ir *Billerud Skärblacka AB* yra dvi pagal Švedijos teisę įsteigtos bendrovės, turinčios anglies dioksido apyvartinius taršos leidimus. 2006 kalendoriniais metais jų įrenginiai į aplinką išmetė atitinkamai 10 828 ir 42 433 tonų anglies dioksido. Nustatyta, kad šios bendrovės savo sąskaitose turėjo apyvartinių taršos leidimų skaičių, atitinkantį faktinę 2006 m. emisiją.

8. Tačiau 2007 m. balandžio 30 d. minėtos bendrovės nebuvo grąžinusios nė vieno leidimo. Todėl už registro ir kvotų, atitinkančių visą įrenginio emisiją, tvarkymą atsakinga tarnyba areštavo šių dviejų bendrovių sąskaitas, o leidimų skaičius, atitinkantis 2006 kalendorinių metų emisiją, kartu su leidimų skaičiumi, atitinkančiu šių abiejų bendrovių visą 2007 m. emisiją, turėjo būti grąžintas iki 2008 m. balandžio 30 d.

9. Be to, dėl šio grąžinimo įpareigojimo, kuri operatoriai turi įvykdyti iki balandžio 30 d., neįvykdymo *Naturvårdsverket* 2007 m. gruodžio 10 d. skyrė *Billerud Karlsborg AB* 3 959 366 SEK baudą, o *Billerud Skärblacka AB* – 15 516 051 SEK baudą. Šių bendrovių pareikštas ieškinys dėl sprendimų, kuriais skirtos baudos, buvo atmestas ir pirmojoje, ir apeliacinėje instancijose.

10. Minėtos bendrovės prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui pateikė kasacinį skundą ir skundą dėl didelio procedūros pažeidimo teigdamos, kad 2007 m. balandžio 30 d. jos savo atitinkamose sąskaitose turėjo leidimų, atitinkančių faktinę 2006 m. emisiją, ir kad abi ketino juos grąžinti, tačiau dėl vidaus administracinių kliūčių to nepadarė. Taigi jos mano, kad Įstatymas dėl leidimų prekybos faktiškai nebuvo pažeistas, todėl nėra jokio teisinio pagrindo skirti abi baudas. Net jei sprendimai, kuriais skirtos baudos, būtų laikytini turinčiais teisinį pagrindą, abi bendrovės ieškovės prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo prašo sumažinti finansines sankcijas arba iki 0 SEK, arba iki 20 000 SEK, arba iki pagrįstos sumos, nes skirtosios baudos, kurių bendra suma siekia beveik 20 milijonų SEK, yra neproporcingos, kadangi nustatyta, jog minėtų bendrovių emisija neviršijo tos, kuriai jos turėjo leidimus. Šiuo aspektu jos teigia, kad skirtosios baudos panašios į baudžiamąjį kaltinimą, todėl griežtai taikant taisykles, susijusias su Įstatyme dėl leidimų prekybos nustatytais nuobaudomis, nesant galimybės jų sumažinti, būtų pažeistas 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašytos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnis.

11. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas savo ruožtu konstatuoja, kad nuostatos, susijusios su nuobaudomis už leidimų negrąžinimą iki balandžio 30 d., nustatytomis Įstatyme dėl leidimų prekybos, yra tiesiogiai pagrįstos Direktyva 2003/87, kurioje nurodyta, kad operatoriams, iki balandžio 30 d. negrąžinusiems pakankamo leidimų skaičiaus, skiriama 40 EUR bauda už anglies dioksido toną. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla klausimas, ar tokia bauda, kurios principas nustatytas Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 3 ir 4 dalyse, skiriama tik perteklinės emisijos atveju, ar ir tuomet, kai nustatyta, kad operatorius turėjo pakankamai leidimų, bet tiesiog dėl aplaidumo jų negrąžino. Be to, kadangi Direktyvoje 2003/87 daromos nuorodos į pagrindines teises¹⁸ ir proporcingumo principą¹⁹, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla klausimas, ar galima, laikantis minėtoje direktyvoje nurodytų reikalavimų, sumažinti skirtas baudas.

18 — Žr. Direktyvos 2003/87 27 konstatuojamąją dalį.

19 — Žr. Direktyvos 2003/87 30 konstatuojamąją dalį ir 16 straipsnio 1 dalį.

12. Taigi kilus Sąjungos teisės aiškinimo sunkumų *Högsta domstolen* (Švedija) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir sprendimu dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, kurį Teisingumo Teismo kanceliarija gavo 2012 m. balandžio 30 d., pagal SESV 267 straipsnį kreipėsi į Teisingumo Teismą su šiais dviem prejudiciniais klausimais:

„1. Ar <...> Direktyvos 2003/87/EB 16 straipsnio 3 ir 4 dalys lemia tai, kad operatorius, kuris iki balandžio 30 d. negražina pakankamo leidimų skaičiaus, turi mokėti baudą, neatsižvelgiant į negražinimo priežastį, pavyzdžiui, net tuo atveju, jei operatorius balandžio 30 d. iš tikrųjų turi pakankamą leidimų skaičių, bet iki šios datos jų negražino dėl aplaidumo, administracinės klaidos ar techninės kliūties?

2. Jeigu į pirmąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar pagal Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 3 ir 4 dalių nuostatas galima neskirti baudos arba sumažinti jos dydį, pavyzdžiui, dėl pirmajame klausime nurodytų aplinkybių?“

III – Procesas Teisingumo Teisme

13. Abi bendrovės ieškovės pagrindinėje byloje, *Naturvårdsverket*, Graikijos vyriausybė ir Komisija pateikė Teisingumo Teismui rašytines pastabas.

IV – Teisinis vertinimas

14. Siekdamas atsakyti į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimus iš pradžių norėčiau trumpai patikslinti Direktyvoje 2003/87 nustatytos prekybos sistemos logiką. Paskui atsižvelgdamas į šios direktyvos 16 straipsnio 3 ir 4 dalis konkrečiai išnagrinėsiu operatoriaus, kuris negražina pakankamai leidimų, nes jų pakankamai neturi ir nenusiperka rinkoje, atvejį, palyginti su operatoriaus, kuris neįvykdo Direktyvoje 2003/87 nustatyto grąžinimo įpareigojimo, nors turi pakankamą leidimų skaičių, atitinkantį jo emisiją, atveju. Iš to bus matyti, kad pagrindinėje byloje aptariamų baudų skyrimo teisinis pagrindas yra ne Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 3 ir 4 dalys, o šios direktyvos 16 straipsnio 1 dalis, ir kils naujų klausimų, susijusių su minėtų baudų proporcingumu, todėl bus pateiktos kelios baigiamosios pastabos.

A – Direktyvoje 2003/87 nustatytos prekybos sistemos logika

15. Direktyvos 2003/87 priėmimas – tai tarptautiniu lygiu Bendrijos ir valstybių narių priimto įsipareigojimo dalyvauti bendrai siekiant racionalizuoti ir sumažinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją, lemiančią kenksmingus aplinkai klimato pokyčius, konkreti išraiška Sąjungos teisėje²⁰. Tam, kad tikslas 2008–2012 m. laikotarpiu 8 % sumažinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją, palyginti su 1990 m. emisijos lygiu²¹, būtų veiksmingiau pasiektas, Direktyvoje 2003/87 numatyta etapais sukurti „efektyvią šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos [apyvartinių taršos] leidimų Europos rinką <...>, darant kuo mažesnę [neigiamą] įtaką ekonomikos plėtrai ir užimtumui“²².

16. Iš esmės šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemą Europos Sąjungoje galima apibūdinti taip.

20 — Žr. 2008 m. gruodžio 16 d. Sprendimą *Arcelor Atlantique et Lorraine ir kt.* (C-127/07, Rink. p. I-9895, 28 ir paskesni punktai).

21 — Direktyvos 2003/87 2 konstatuojamoji dalis.

22 — Direktyvos 2003/87 5 konstatuojamoji dalis.

17. Kiekvieno įrenginio operatorius, kurio veikla patenka į Direktyvos 2003/87 taikymo sritį²³, nuo 2005 m. sausio 1 d. privalo turėti leidimą išmesti šiltnamio efektą sukeliančias dujas²⁴. Šis leidimas suteikiamas tik tuo atveju, jei kompetentinga nacionalinė institucija nusprendžia, kad už atitinkamą įrenginį atsakingas operatorius „sugebės stebėti šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijas ir pranešti apie jas“²⁵.

18. Kiekviena valstybė narė kiekvienam Direktyvoje 2003/87 nurodytam laikotarpiui²⁶ parengia nacionalinį leidimų paskirstymo planą, kuriame nurodo bendrą atitinkamam laikotarpiui skirtų leidimų skaičių²⁷. Trejų metų laikotarpiui, prasidedančiam 2005 m. sausio 1 d. – kuriuo buvo skirtos abi pagrindinėje byloje aptariamoms baudos, – valstybės narės turėjo nuspręsti, kokį bendrą leidimų skaičių jos skirs ir kiek leidimų numatys kiekvieno įrenginio operatoriumi²⁸. Dalis leidimų iš visam laikotarpiui skirto bendro leidimų skaičiaus operatoriams išduodama kiekvienais metais iki vasario 28 dienos²⁹.

19. Operatoriai turi stebėti emisiją³⁰ ir kiekvienas jų apie savo įrenginio emisiją privalo pranešti kompetentingai institucijai³¹. Šią ataskaitą apie praėjusių kalendorinių metų emisiją turi patikrinti nuo operatoriaus nepriklausomas tikrintojas³² ir kompetentingai nacionalinei institucijai apie tai turi būti pranešta³³. Jei paaiškėja, kad ataskaita apie praėjusių kalendorinių metų emisiją nėra pripažinta atitinkančia reikalavimus, valstybės narės turi užtikrinti, kad atitinkamas operatorius nebegalėtų perleisti leidimų³⁴.

20. Kiekvienais metais iki balandžio 30 d. kiekvienas įrangos operatorius turi grąžinti leidimus, t. y. atsisakyti leidimų skaičiaus, atitinkančio visą jo įrenginio emisiją per praėjusius kalendorinius metus³⁵. Šis operatoriumi tenkantis įpareigojimas kasmet grąžinti leidimus yra nurodytas ir šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartiniame taršos leidime³⁶. Leidimai grąžinami prieš paskutinįjį etapą, kuriame leidimai išmesti tam tikrą dujų kiekį – vėliau faktiškai ir išmestą – panaikinami³⁷.

21. Šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema pasižymi labai griežta apskaitos logika³⁸. Be to, nacionaliniu lygiu tvarkomas registras, kuriame yra atskiros sąskaitos, skirtos registruoti kiekvieno atitinkamo asmens turimus, jam išduotus ar jo perleistus leidimus³⁹. Tvarkyti tokią griežtą apskaitą būtina dar ir todėl, kad galiausiai nuo to, kaip operatoriai vykdo pagal minėtą prekybos sistemą jiems tenkančius įpareigojimus, priklauso ir išipareigojimo labai sumažinti antropogeninės kilmės šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją, kuri valstybės narės ir Sąjunga prisiėmė Bendrijos ir tarptautiniu lygiais, vykdymas⁴⁰.

23 — Nors šioje byloje tai ir nėra reikšminga, pažymėtina, kad ši taikymo sritis paskiausiai buvo išplėsta 2009 m. balandžio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/29/EB, iš dalies keičiančia Direktyvą 2003/87, siekiant patobulinti ir išplėsti Bendrijos šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemą (OL L 140, p. 63).

24 — Direktyvos 2003/87 4 ir 5 straipsniai.

25 — Direktyvos 2003/87 6 straipsnio 1 dalis.

26 — Direktyvos 2003/87 11 straipsnis.

27 — Direktyvos 2003/87 9 straipsnis.

28 — Direktyvos 2003/87 10 straipsnis ir 11 straipsnio 1 dalis.

29 — Direktyvos 2003/87 11 straipsnio 4 dalis.

30 — Direktyvos 2003/87 14 straipsnio 2 dalis.

31 — Direktyvos 2003/87 14 straipsnio 3 dalis.

32 — Direktyvos 2003/87 15 straipsnio pirma pastraipa ir V priedas.

33 — Direktyvos 2003/87 15 straipsnio pirma pastraipa.

34 — Direktyvos 2003/87 15 straipsnio antra pastraipa. Dėl perleidžiamojo leidimų pobūdžio žr. šios direktyvos 12 straipsnio 1 dalį.

35 — Direktyvos 2003/87 12 straipsnio 3 dalis. Grąžinimo procedūra reglamentuojama 2004 m. gruodžio 21 d. Komisijos reglamento (EB) Nr. 2216/2004 dėl standartizuotos ir apsaugotos registrų sistemos sutinkamai su 2003/87/EB Europos Parlamento ir Tarybos direktyva ir 280/2004/EB Europos Parlamento ir Tarybos sprendimu 52 ir paskesniais straipsniais (OL L 386, p. 1).

36 — Direktyvos 2003/87 6 straipsnio 2 dalies e punktas.

37 — Direktyvos 2003/87 12 straipsnio 3 dalies pabaiga.

38 — Direktyvos 2003/87 19 straipsnio 1 dalis.

39 — Direktyvos 2003/87 19 straipsnis.

40 — Žr. Direktyvos 2003/87 4 konstatuojamąją dalį.

22. Sklandus sistemos veikimas užtikrinamas apibrėžus nuobaudas, kurioms skirtas Direktyvos 2003/87 16 straipsnis. Šio straipsnio 1 dalyje įprastai nurodyta, kad valstybės narės nustato už nacionalinės teisės nuostatų, priimtų pagal šią direktyvą, pažeidimus skiriamų nuobaudų sistemą. Valstybių narių nustatytos nuobaudos turi būti „veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios“.

23. Dėl nuobaudų už įpareigojimo grąžinti „pakankamai“ leidimų nevykdymą valstybės narės pasirinkimo laisvės neturi, nes šios nuobaudos patikslinamos pačioje Direktyvoje 2003/87.

24. Viena vertus, valstybėms narėms yra nustatyta pareiga paskelbti operatoriaus, neįvykdžiusio įpareigojimo „atsisakyti pakankamo skaičiaus leidimų“, pavadinimą⁴¹. Kita vertus, valstybės narės taip pat privalo skirti baudą kiekvienam operatoriui, kuris negrąžina kiekvienais metais iki balandžio 30 d. grąžintino „pakankamo skaičiaus leidimų, kurie atitiktų operatoriaus per ankstesnius metus šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją [„pakankamo leidimų skaičiaus, atitinkančio jo emisiją per praėjusius metus“]⁴². Ši bauda pagal Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 3 ir 4 dalis apibūdinama kaip „bauda už perteklinę šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją“. Teisės aktų leidėjas pats nustatė šios baudos dydį. Taigi 2005–2008 m. laikotarpiu „valstybės narės už perteklinę šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją taiko <...> 40 eurų baudą už kiekvieną anglies dioksido ekvivalento toną, išmestą iš to įrenginio, dėl kurio operatorius neatsisakė leidimų“⁴³. Be to, patikslinama, kad, „sumokėjęs baudą už perteklinę šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją, operatorius neatleidžiamas nuo įsipareigojimo atsisakyti leidimų skaičiaus, atitinkančio tą perteklinę šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją, kuri susidarytų, jeigu būtų atsisakoma kitų kalendorinių metų leidimų [sumokėjęs baudą už perteklinę emisiją operatorius neatleidžiamas nuo įpareigojimo grąžinti leidimų skaičių, atitinkantį šią perteklinę emisiją, grąžinant leidimų skaičių, atitinkantį kitų kalendorinių metų emisiją]“⁴⁴.

B – Įvairialypis įpareigojimo grąžinti leidimus neįvykdymo pobūdis

25. Iš Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 3 ir 4 dalių formuluotės matyti, kad minėta bauda suprantama kaip „bauda už perteklinę šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją“ ir teisės aktų leidėjo nustatyta baudos suma taikoma „už kiekvieną anglies dioksido ekvivalento toną, išmestą iš to įrenginio, dėl kurio operatorius neatsisakė leidimų“. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo klausimai susiję būtent su tuo, ar laikantis tokių pačių sąlygų bauda turi būti skiriama operatoriui, kuris, nors neviršijo leistos emisijos, vis dėlto formaliai negrąžino leidimų, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2003/87 12 straipsnio 3 dalį, todėl už kiekvieną išmestą anglies dioksido ekvivalento toną, dėl kurios joks leidimas, nors ir turimas, balandžio 30 d. nebuvo grąžintas, turi būti skirta šioje direktyvoje nustatyta bauda.

26. Šiuo aspektu *Naturvårdsverket*, Graikijos vyriausybė ir Komisija laikosi iš esmės tokio požiūrio. Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 3 ir 4 dalyse nustatyta nuobaudų sistema – tai šios direktyvos vienodo, veiksmingo ir skaidraus taikymo garantija. Atsižvelgiant į pagrindinį šia direktyva siekiamą tikslą, t. y. aplinkos apsaugą, ir į tai, kad sklandus prekybos sistemos veikimas priklauso nuo kiekvieno jos dalyvio drausmės, bauda skirtina, nepaisant to, ar operatorius turi faktinę emisiją atitinkantį leidimų skaičių, ar ne. Kadangi Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 3 ir 4 dalys veikia kaip *lex specialis* šios direktyvos 16 straipsnio 1 dalies atžvilgiu, juo nustatyta nuobauda turi būti taikoma griežtai ir ji remiantis bendroju interesu vienodai skirtina tiek už negrąžinimą laiku pakankamo leidimų skaičiaus, atitinkančio emisiją, tiek už leisto išmesti dujų kiekio viršijimą. Sąvoka „perteklinė emisija“ pagal minėtos direktyvos 16 straipsnio 3 ir 4 dalis turi būti suprantama kaip susijusi su bet kuriuo leidimu, turimu ar ne, kuris nėra laiku grąžintas.

41 — Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 2 dalis.

42 — Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 3 dalis.

43 — Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 4 dalis. Taigi už vadinamąjį „prisitaikymo“ laikotarpį (t. y. 2005–2008 m. laikotarpį) buvo nustatyta mažesnė bauda.

44 — Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 4 dalies pabaiga.

27. Turiu pripažinti, kad man sunkoka pritarti tokiam požiūriui. Nors gerai suprantu, jog visos prekybos sistemos atžvilgiu svarbu, kad kiekvienas jos dalyvis vykdytų Direktyvoje 2003/87 nustatytus įpareigojimus, vis dėlto manau, kad neįvykdžius grąžinimo įpareigojimo padarytas pažeidimas nėra tokio paties dydžio, kai yra nustatyta, kad operatorius turi pakankamai leidimų, ir kai, priešingai, jis yra kaltas dėl perteklinės emisijos, viršijančios leistą išmesti dujų kiekį, atitinkantį turimų leidimų skaičių. Šiomis aplinkybėmis taikyti tokią pačią nuobaudą dėl dviejų visiškai skirtingo pobūdžio ir dydžio Direktyvos 2003/87 pažeidimų atrodo problemiška. Minėtos direktyvos 16 straipsnio 3 ir 4 dalių pažodinė ir teleologinė analizės, mano manymu, patvirtina, kad šiuos du atvejus būtina skirti.

28. Iš tikrųjų, kalbant apie pažodinį aiškinimą, reikia pripažinti, kad Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 3 ir 4 dalių formuluotė nėra visiškai aiški. Į tai atsižvelgiant – kadangi visa sistema pagrįsta prielaida, kad operatoriams leista išmesti tam tikrą dujų kiekį, todėl jiems skirtas tam tikras leidimų skaičius – atrodo, jog „perteklinė emisija“ pagal minėtą straipsnį būtinai reiškia emisiją, kurios neapima išduotas ir turimas leidimas. Iš minėto straipsnio formuluotės taip pat matyti, kad nuobauda yra susijusi su „kiekvieniu operatoriumi, kuris <...> neatsisako pakankamo skaičiaus leidimų, kurie atitiktų operatoriaus per ankstesnius metus šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją [kuris negrąžina pakankamo <...> leidimų skaičiaus, atitinkančio jo emisiją per praėjusius metus]⁴⁵, nors būtų buvę galima apsiriboti pasakymu „kiekvienas operatorius, kuris negrąžina leidimų“. Atsižvelgiant į šį patikslinimą darytina išvada, kad minėtame straipsnyje nustatyta bauda skiriama ne už įpareigojimo grąžinti neįvykdymą *per se*, o priešingai, už įpareigojimo grąžinti neįvykdymą taip, kad operatorius neturi pakankamo leidimų skaičiaus, atitinkančio jo emisiją, ir kad nenusipirko jų rinkoje, todėl yra kaltas dėl perteklinės emisijos, suprantamos kaip emisija, kuri nebuvo leista.

29. Tokį pažodinį aiškinimą patvirtina ir teleologinė analizė. Iš Direktyvos 2003/87 parengiamųjų dokumentų matyti, jog tikslas, kurio siekiama šios direktyvos 16 straipsnio 3 ir 4 dalyse nustatyta nuobauda, – padaryti taip, kad „bauda būtų pakankamai didelė tam, kad vienintelė racionali išeitis operatoriui būtų nusipirkti rinkoje pakankamą leidimų skaičių, atitinkantį faktinę jo įrenginio emisiją“⁴⁶. Taigi baudos dydį teisės aktų leidėjas nustatė atsižvelgdamas į apskaičiuotą leidimo kainą, siekdamas, kad operatoriai būtų skatinami pirkti leidimus rinkoje⁴⁷.

30. Tačiau situacija pagrindinėje byloje neiprasta tuo, kad nustatyta, jog dėl 2007 m. abi bendrovės, kurioms buvo skirtos baudos, turėjo daug didesnę leidimų skaičių nei atitinkantį jų faktinę emisiją. Todėl šioms bendrovėms nereikėjo rinkoje pirkti trūkstamų leidimų. Taigi skatinamojo pobūdžio tikslas, kurio siekiama minėtame straipsnyje nustatyta nuobauda, patvirtina, kad ši nuostata susijusi su situacija, kai operatorius negrąžina pakankamo jo emisiją atitinkančio leidimų skaičiaus, nes rinkoje nenusipirko trūkstamų leidimų. Būtent už šį didelį sukčiavimą turi būti baudžiama ir skiriama Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 3 ir 4 dalyse nustatyta bauda.

31. Tačiau nors dėl leidimų negrąžinimo laiku tikrai trikdoma sistema, nes ji pagrįsta griežta apskaitos logika, nereikia pamiršti, kad minėtos bendrovės neviršijo leisto išmesti į aplinką teršalų kiekio, be to, nėra nustatyta, kad abi šios bendrovės negrąžino leidimų siekdamos apeiti sistemą, spekuliuoti rinkoje ir (arba) turėti iš to naudos, dėl kurios gali būti iškraipyta konkurencija⁴⁸, juo labiau kad, ieškovių pagrindinėje byloje teigimu, už registro tvarkymą atsakinga institucija iškart areštavo jų sąskaitas⁴⁹. Bet pagal Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 2 dalį skyrus baudą paskelbiami ir „operatorių, kurie pažeidė reikalavimus [reikalavimą] <...> atsisakyti pakankamo skaičiaus leidimų, pavadinimai“. Šis metodas,

45 — Išskirta mano.

46 — Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinių taršos leidimų sistemos Bendrijoje sukūrimo ir Tarybos direktyvos 96/61/EB pakeitimo iš dalies pasiūlymo 17 konstatuojamoji dalis (COM(2001) 581 galutinis).

47 — Žr. minėtą direktyvos pasiūlymą (p. 52).

48 — Šiuo aspektu reikia priminti, jog kraštutinė priemonė siekiant, kad operatoriams nekiltų pagunda spekuliuoti ir kad būtų užtikrinta nauda aplinkai – labai sumažinti valstybių narių skiriamų leidimų skaičių (žr. minėto Sprendimo *Arcelor Atlantique et Lorraine ir kt.* 31 punktą). Iš bylos medžiagos matyti, kad 2007 m. balandžio 30 d. – taigi prisitaikymo prie sistemos laikotarpiu – *Billerud Karlsborg AB* ir *Billerud Skärblacka AB* turėjo atitinkamai 66 705 leidimus (iš kurių 10 828 privalėjo grąžinti) ir 178 405 leidimus (iš kurių 42 433 privalėjo grąžinti).

49 — Atsakovės pagrindinėje byloje teigia, kad jų sąskaitos buvo areštuotos laikotarpiu nuo 2007 m. gegužės 1 d. iki gegužės 14 dienos.

pagrįstas vadinamąja *name and shame* praktika, taikomas įgyvendinant minėtą direktyvą, turi prasmę tik tuo atveju, jeigu yra siejamas su operatoriais, kurie padarė pažeidimą viršydami leistą išmesti dujų kiekį, nes nedalyvavo rinkoje, t. y. nenusipirko rinkoje trūkstamų leidimų, ir kurie taip elgdamiesi kliudė įgyvendinti minėta direktyva siekiamą tikslą. Taigi matyti, kad abiejų bendrovių ieškovių pagrindinėje byloje pavadinimų paskelbimas, kuris neatsiejamas nuo Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 3 ir 4 dalyse nustatytos nuobaudos, dėl ką tik nurodytų priežasčių būtų akivaizdžiai nepelnytas.

32. Iš to, kas išdėstyta, darytina išvada, kad Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 3 ir 4 dalis reikia aiškinti taip, kad į jų taikymo sritį nepatenka situacija, kai grąžinimo įpareigojimo neįvykdo operatorius, kuris atitinkamų metų balandžio 30 d. iš tikrųjų turi pakankamą leidimų skaičių, atitinkantį jo praėjusių metų emisiją, taigi nėra viršijęs leisto išmesti į aplinką teršalų kiekio. Iš to išplaukia, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo antrasis klausimas neturi reikšmės siekiant išspręsti pagrindinėje byloje kilusį ginčą.

33. Tačiau tokia išvada reiškia ne tai, kad ieškovės pagrindinėje byloje už grąžinimo įpareigojimo neįvykdymą turėjo likti nenubaustos, o tik tai, kad nuobauda, skirtina operatoriui, turinčiam pakankamą leidimų skaičių, atitinkantį jo praėjusių metų emisiją, už šių leidimų negrąžinimą iki balandžio 30 d., Sąjungos teisės aktų leidėjo nėra suderinta ir palikta valstybių narių diskrecijai. Taigi abiejų pagrindinėje byloje aptariamų baudų skyrimo teisinis pagrindas yra ne Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 3 ir 4 dalys, o šios direktyvos 16 straipsnio 1 dalis.

34. Tačiau Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta valstybėms narėms tenkanti pareiga nustatyti proporcingų nuobaudų sistemą. Atsižvelgiant į šias aplinkybes naudinga pateikti kelias pastabas prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui, kuriam, siekiant išspręsti pagrindinėje byloje kilusį ginčą, būtina kils klausimas, ar Švedijos teisės nuostata, kuria remiantis buvo skirtos abi baudos, atitinka šį proporcingumo reikalavimą.

C – Baigiamosios pastabos dėl pagrindinėje byloje aptariamų baudų proporcingumo

35. Taigi abiejų baudų, skirtų bendrovėms ieškovėms pagrindinėje byloje, teisinis pagrindas yra Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 1 dalis. Pagal šią nuostatą valstybės narės nustato už nacionalinės teisės nuostatų, priimtų pagal šią direktyvą, pažeidimus skiriamų nuobaudų sistemą ir šios nuobaudos turi būti veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios.

36. Kadangi nuobaudų už Direktyvoje 2003/87 nustatytų taisyklių pažeidimus sistema nėra visuotinai suderinta, reikia pripažinti didelę valstybių narių diskreciją⁵⁰. Be to, iš nusistovėjusios teismo praktikos matyti, kad „nesuderinus Sąjungos teisės aktų dėl sankcijų, taikomų nesilaikant šiais teisės aktais nustatytoje tvarkoje numatytų sąlygų, valstybės narės turi teisę pasirinkti, jų manymu, tinkamas nuobaudas. Tačiau savo kompetenciją jos turi įgyvendinti laikydamosi Sąjungos teisės ir jos bendrųjų principų, taigi ir proporcingumo principo“⁵¹. Todėl minėtos nuobaudos „neturi viršyti to, kas tinkama ir būtina nagrinėjamų teisės aktų teisėtiems tikslams pasiekti“, o „sukelti nepatogumai neturi būti neproporcingi nurodytiems tikslams“⁵². Be to, proporcingumo principo valstybės narės turi laikytis „ne tik nustatydamos <...> taisykles, susijusias su baudų griežtumu, bet ir vertindamos veiksnius, į kuriuos galima atsižvelgti nustatant baudą“⁵³.

50 — Pagal analogiją žr. 2012 m. kovo 29 d. Sprendimą *Komisija prieš Estiją* (C-505/09 P, 53 punktą).

51 — 2012 m. vasario 9 d. Sprendimas *Urbán* (C-210/10, 23 punktą ir jame nurodyta teismo praktika).

52 — Minėtas Sprendimas *Urbán* (24 punktą ir jame nurodyta teismo praktika).

53 — Pagal analogiją žr. minėto Sprendimo *Urbán* 54 punktą.

37. Taigi Įstatymo dėl leidimų prekybos 8 skyriaus 6 straipsnio taikymą bendrovėms ieškovėms pagrindinėje byloje reikia suprasti kaip nuobaudą už grąžinimo įpareigojimo neįvykdymą, Švedijos kompetentingos institucijos taikomą operatoriui, atitinkamų metų balandžio 30 d. turėjusiam pakankamą leidimų skaičių, atitinkantį jo praėjusių metų emisiją, ir neviršijusiam leisto išmesti į aplinką teršalų kiekio. Kiekvienai minėtų bendrovių buvo skirta didelė bauda (atitinkamai 3 959 366 SEK ir 15 516 051 SEK), taikoma automatiškai, iš anksto apie tai nepranešus ir, atrodo, nesant galimybės keisti jos dydžio, už kiekvieną anglies dioksido ekvivalento toną, išmestą į aplinką per praėjusius metus. Tačiau Sąjungos teisės aktų leidėjas pabrėžė ne tik tai, kad Direktyvoje 2003/87 atsižvelgiama į pagrindines teises⁵⁴, bet ir tai, kad šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinių taršos leidimų rinkos sukūrimas turi daryti kuo mažesnę neigiamą „įtaką ekonomikos plėtrai bei užimtumui“⁵⁵.

38. Taigi Švedijos kompetentinga institucija nacionalinę nuobaudų sistemą suderino su nustatyta Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 3 ir 4 dalyse. Šiuo griežto baudžiamojo pobūdžio suderinimu norima prisidėti įgyvendinant tikslą, kurio teisėtai siekiama Direktyva 2003/87, apsaugoti aplinką ilgainiui sumažinant antropogeninės kilmės šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją ir atgrasant nuo bet kurių veiksnių, kuriais būtų trikdoma minėtoje direktyvoje nustatyta prekybos sistema. Šiomis aplinkybėmis baudos skyrimas yra tikrai tinkamas įgyvendinant Sąjungos teisės akte nustatytą tikslą.

39. Tačiau kyla klausimas, ar baudos skyrimu neviršijama tai, kas būtina norint įgyvendinti teisėtai siekiamus tikslus. Šiuo aspektu apsiribosiu pabrėždamas svarbiausius nuobaudų sistemos, nustatytos Įstatymo dėl leidimų prekybos 8 skyriaus 6 straipsnyje, aspektus.

40. Primenu, kad iš bylos medžiagos nematyti, jog bendrovėms ieškovėms pagrindinėje byloje prieš baudos skyrimą būtų nusiūstas įspėjimas ar priminimas. Tačiau akivaizdu, kad galima taikyti ir mažiau ribojančią priemonę⁵⁶. Be to, automatiškai ir iškart skyrus baudą nebuvo galimybės išnagrinėti aptariamo atvejo aplinkybių ar į jas atsižvelgti, nors, pirma, minėtoje direktyvoje nustatytas įpareigojimas galėjo nebūti įvykdytas dėl administracinių ar techninių kliūčių, antra, nebuvo nei viršytas leistas išmesti į aplinką teršalų kiekis, nei konkrečiai įrodytas koks nors piktnaudžiavimas ir, trečia, iš bylos medžiagos matyti, nors tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, kad ieškovės pagrindinėje byloje 2007 m. gegužės 14 d. kreipėsi į instituciją, atsakingą už registro tvarkymą, kuri jau buvo areštavusi jų sąskaitas, siekdamos, kad jų padėtis būtų sureguliuota.

41. Su sąlyga, jog tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, galima teigti, kad labai griežtas Įstatymo dėl leidimų prekybos 8 skyriaus 6 straipsnio taikymas bendrovėms ieškovėms pagrindinėje byloje galiausiai, pasirodo, nelabai siejasi su prekybos sistemos sutrikdymo dydžiu.

42. Taigi iš to, kas pasakyta, matyti, kad aplinkybėmis, kokios susiklostė pagrindinėje byloje, pagal Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 1 dalyje nurodytą proporcingumo reikalavimą draudžiama nuobaudų sistema, kaip nustatytoji Įstatymo dėl leidimų prekybos 8 skyriaus 6 straipsnyje, tiek, kiek ji tokiomis pačiomis sąlygomis, automatiškai, iškart ir neišnagrinėjus aplinkybių taikoma operatoriui, kuris neįvykdė grąžinimo įpareigojimo, bet turėjo pakankamą leidimų skaičių, atitinkantį jo emisiją, ir neviršijo leisto išmesti į aplinką teršalų kiekio.

54 — Direktyvos 2003/87 27 konstatuojamoji dalis.

55 — Direktyvos 2003/87 5 konstatuojamoji dalis.

56 — Dėl Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 3 ir 4 dalyse numatytos baudos skyrimo, pavyzdžiui, Prancūzijos teisėje nustatyta, kad kompetentinga institucija operatoriui, neįvykdžiusiam įpareigojimo grąžinti pakankamą leidimų skaičių, atitinkantį jo praėjusių metų emisiją, nurodo per mėnesį įvykdyti šį įpareigojimą (žr. Aplinkos apsaugos kodekso L. 229-18 straipsnio II dalį).

V – Išvada

43. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į *Högsta domstolen* pateiktus klausimus atsakyti taip:

2003 m. spalio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2003/87/EB, nustatančios šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos [apyvartinių taršos] leidimų [prekybos] sistemą Bendrijoje ir iš dalies keičiančios Tarybos direktyvą 93/61/EB, 16 straipsnio 3 ir 4 dalys aiškintinos taip, kad į jų taikymo sritį nepatenka situacija, kai grąžinimo įpareigojimo neįvykdo operatorius, kuris atitinkamų metų balandžio 30 d. iš tikrųjų turi pakankamą leidimų skaičių, atitinkantį jo praėjusių metų emisiją, ir nėra viršijęs leisto išmesti į aplinką teršalų kiekio.

Nuobaudos už grąžinimo įpareigojimo neįvykdymą, skirtinos operatoriui, kai nustatyta, kad jis turi pakankamą leidimų skaičių, atitinkantį jo praėjusių metų emisiją, ir nėra viršijęs leisto išmesti į aplinką teršalų kiekio, teisinis pagrindas yra Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 1 dalis.

Aplinkybėmis, kokios susiklostė pagrindinėje byloje, Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 1 dalyje nurodytas proporcingumo reikalavimas aiškintinas taip, kad su sąlyga, jog prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas atliks būtiną faktinių aplinkybių patikrinimą, pagal jį draudžiama nuobaudų sistema, kaip nustatytoji 2004 m. Įstatyme Nr. 1199 dėl apyvartinių taršos leidimų prekybos (*Lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrättigheter*), tiek, kiek ji tokiomis pačiomis sąlygomis, automatiškai, iškart ir neišnagrinėjus aplinkybių buvo pritaikyta operatoriui, kuris neįvykdė grąžinimo įpareigojimo, bet turėjo pakankamą leidimų skaičių, atitinkantį jo emisiją, ir neviršijo leisto išmesti į aplinką teršalų kiekio.