



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 16 maja 2013 r.¹

Sprawa C-203/12

**Billerud Karlsborg AB,
Billerud Skärblacks AB
przeciwko
Naturvårdsverket**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Högsta domstolen (Szwecja)]

System handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie — Obowiązek zapłaty grzywny przez operatora, który najpóźniej do dnia 30 kwietnia każdego roku nie dokonał zwrotu przydziałów w wysokości wystarczającej do pokrycia jego emisji, niezależnie od powodu braku zwrotu — Brak zanieczyszczenia ponad dopuszczalny poziom — Brak możliwości zwrotu lub obniżenia kary — Proporcjonalność

1. We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie sąd krajowy zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie systemu sankcji związanych z naruszeniem dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE², a w szczególności z naruszeniem przez operatora obowiązku zwrotu, najpóźniej do dnia 30 kwietnia każdego roku, przydziałów odpowiadających całkowitej emisji z urządzenia w poprzednim roku kalendarzowym.

I – Ramy prawne

A – Dyrektywa 2003/87

2. Dyrektywa 2003/87, zgodnie z jej art. 1, ustanawia „system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie [...] w celu wspierania zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób”.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dz.U. L 275, s. 32.

3. System ten zorganizowany jest w następujący sposób. Państwa członkowskie ustalają indywidualnie krajowy plan przydziałów, w którym wskazuje się całkowitą ilość uprawnień, które planują rozdzielić na dany okres, i sposób, w jaki proponują dokonać rozdziału³. Każdy plan krajowy jest następnie podawany do wiadomości Komisji Europejskiej oraz innych państw członkowskich⁴. Na okres trwający od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia 31 grudnia 2007 r. państwa członkowskie powinny być rozdzielić nieodpłatnie co najmniej 95% uprawnień⁵.

4. Na podstawie tych planów krajowych każde państwo członkowskie „podejmuje decyzję w sprawie całkowitej ilości przydziałów [...], które rozdzieli [...], oraz w sprawie rozdzielenia tych przydziałów operatorom każdego urzędu”⁶. Przydziały te mogą być przenoszone⁷ i każdego roku powinny zostać zwrócone, a „[p]aństwa członkowskie zapewniają, że najpóźniej do dnia 30 kwietnia każdego roku operatorzy każdego urzędu przyznają przydziały jednakowo dla [zwracają ilość przydziałów odpowiadającą] emisji całkowitej z urzędów w trakcie poprzedniego roku kalendarzowego, jak zweryfikowano [zweryfikowanej] zgodnie z art. 15, oraz że są one następnie anulowane”⁸.

5. Aby zapewnić przestrzeganie przepisów dyrektywy 2003/87, „[p]aństwa członkowskie ustanawiają reguły dotyczące kar mających zastosowanie do naruszeń przepisów krajowych, przyjętych na mocy niniejszej dyrektywy i podejmują środki niezbędne w celu zapewnienia, że takie kary są wykonywane. Przewidziane kary powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające”⁹. Artykuł 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87 reguluje sankcje za brak zwrotu i stanowi, iż „[p]aństwa członkowskie zapewniają, że każdy operator, który nie przekazuje [nie zwraca] wystarczających przydziałów do dnia 30 kwietnia każdego roku w celu objęcia jego emisji w trakcie roku poprzedniego, jest odpowiedzialny za opłacenie kary za przekroczenie emisji”¹⁰. W okresie trwającym od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia 31 grudnia 2007 r. państwa członkowskie miały stosować kary za przekroczenie emisji w wysokości 40 EUR za każdą tonę równoważnika dwutlenku węgla wyemitowaną przez urządzenie, za które operator nie zwrócił przydziałów¹¹. Uiszczenie kary za przekroczenie emisji nie zwalniało operatora od obowiązku zwrotu ilości przydziałów równej temu przekroczeniu emisji przy zwrocie przydziałów w odniesieniu do następnego roku kalendarzowego¹².

B – Prawo szwedzkie

6. Ustawa nr 1199 z 2004 r. o handlu przydziałami emisji [lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrättigheter, zwana dalej „ustawą”] stanowi transpozycję do prawa szwedzkiego dyrektywy 2003/87. W brzmieniu obowiązującym w okresie, gdy miały miejsce okoliczności faktyczne sprawy głównej, stanowiła ona, że operator instalacji winien określać lub mierzyć emisję dwutlenku węgla i corocznie przekazywać zweryfikowane oświadczenie dotyczące emisji¹³. Oświadczenie o emisji za rok poprzedni powinno zostać przedstawione Naturvårdsverket (organowi nadzorującemu) najpóźniej do dnia 31 marca następnego roku kalendarzowego¹⁴. Następnie, najpóźniej do dnia 30 kwietnia każdego roku, operator zwraca Statens energimyndighet (krajowemu urzędowi ds. energetyki), który prowadzi

3 — Artykuł 9 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87.

4 — Artykuł 9 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2003/87.

5 — Artykuł 10 dyrektywy 2003/87.

6 — Artykuł 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87.

7 — Artykuł 12 ust. 1 dyrektywy 2003/87.

8 — Artykuł 12 ust. 3 dyrektywy 2003/87.

9 — Artykuł 16 ust. 1 dyrektywy 2003/87.

10 — Artykuł 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87.

11 — Artykuł 16 ust. 4 dyrektywy 2003/87.

12 — Artykuł 16 ust. 4 in fine dyrektywy 2003/87.

13 — Rozdział 5, art. 1 ustawy. Operator, który nie przekazał zatwierdzonego oświadczenia do dnia 31 marca następnego roku, podlega karze w wysokości 20 000 SEK, chyba że byłaby ona oczywiście niesprawiedliwa. Wysokość tej kary nie może zostać zmniejszona, przy czym może zostać zwrócona (zob. rozdział 8, art. 5a ustawy).

14 — Rozdział 5, art. 1 ustawy.

rejestr, przydziały w ilości odpowiadającej całkowitej emisji każdego z urzędzeń za poprzedni rok kalendarzowy¹⁵. Operator, który nie zwrócił odpowiedniej ilości przydziałów pokrywającej jego emisję, podlega karze za przekroczenie emisji w wysokości 40 EUR za tonę dwutlenku węgla wyemitowanego przez urządzenie, za którą operator nie zwrócił przydziałów¹⁶. Uiszczenie kary nie zwalnia operatora z obowiązku zwrotu przydziałów w ilości odpowiadającej przekroczeniu emisji w momencie zwrotu przydziałów za następny rok kalendarzowy¹⁷.

II – Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

7. Billerud Karlsborg AB i Billerud Skärblacka AB to dwie spółki prawa szwedzkiego posiadające przydziały emisji dwutlenku węgla. W roku kalendarzowym 2006 wyemitowały odpowiednio 10 828 i 42 433 ton dwutlenku węgla. Bezsporne jest, że spółki te dysponowały na swoich kontach przydziałami emisji w ilości odpowiadającej rzeczywistej emisji w roku 2006.

8. Powołane spółki nie dokonały jednak żadnego zwrotu przydziałów na dzień 30 kwietnia 2007 r. W związku z powyższym konta obydwu spółek zostały zablokowane przez organ prowadzący rejestr, a przydziały odpowiadające całkowitej emisji z urzędzeń w roku 2006 r. powinny zostać zwrócone przed dniem 30 kwietnia 2008 r., w tym samym czasie co przydziały odpowiadające całkowitej emisji z urzędzeń tych dwóch spółek w roku 2007.

9. W wyniku naruszenia obowiązku zwrotu, który ciąży na wszystkich operatorach najpóźniej na dzień 30 kwietnia, Naturvårdsverket nałożył m.in. 10 grudnia 2007 r. na Billerud Karlsborg AB karę w wysokości 3 959 366 SEK oraz na Billerud Skärblacka AB karę w wysokości 15 516 051 SEK. Powołane spółki wniosły skargę do sądu na decyzję o nałożeniu kary, która okazała się nieskuteczna w pierwszej, a potem w drugiej instancji.

10. Przed sądem odsyłającym złożyły skargę rewizyjną oraz wystąpiły z zarzutem rażącego naruszenia przepisów postępowania, podnosząc, że w dniu 30 kwietnia 2007 r. dysponowały na swoich kontach przydziałami odpowiadającymi rzeczywistej emisji w 2006 r., zaś zwrot, którego obydwie zamierzały dokonać, nie nastąpił, gdyż uniemożliwiły to wewnętrzne niedopatrzania administracyjne. Stoją one także na stanowisku, że nie zostały naruszone przepisy ustawy, a w związku z powyższym nie ma podstawy prawnej do nałożenia obydwu kar. Nawet gdyby przyjąć, że decyzje o nałożeniu kary nie są bezpodstawne, obydwie spółki skarżące wnoszą do sądu krajowego o obniżenie kwoty sankcji finansowych bądź to do 0 SEK, bądź do 20 000 SEK, albo też do odpowiedniej kwoty, gdyż nałożone kary w wysokości prawie 20 mln SEK są nieproporcjonalne, ponieważ bezsporne jest, że powołane spółki nie przekroczyły przyznanych uprawnień. W tej kwestii utrzymują one, że ponieważ nałożone kary można porównać do oskarżenia w sprawach karnych, restrykcyjne stosowanie przepisów dotyczących sankcji przewidzianych w ustawie, bez możliwości obniżenia, byłoby sprzeczne z art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.

11. Sąd odsyłający zauważa, że przewidziane w ustawie przepisy dotyczące sankcji za brak zwrotu na dzień 30 kwietnia zaczerpnięte zostały bezpośrednio z dyrektywy 2003/87, która stanowi, że kara w wysokości 40 EUR za tonę dwutlenku węgla nakładana jest na operatorów, którzy nie zwrócili odpowiednich przydziałów na dzień 30 kwietnia. Sąd ten powziął wątpliwości co do tego, czy taka kara, ustanowiona w art. 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87, nakładana jest wyłącznie w razie przekroczenia emisji, czy też powinna zostać nałożona także wówczas, gdy bezsporne jest, że operator

15 — Rozdział 6, art. 1 ustawy.

16 — Rozdział 8, art. 6 ustawy. Równowartość w koronach szwedzkich ustalona jest w rozdziale 8, art. 6 akapit trzeci ustawy.

17 — Rozdział 8, art. 7 ustawy.

posiadał odpowiednią ilość przydziałów, ale nie zwrócił ich przez zwykłe niedopatrzenie. Ponadto, z uwagi na odesłania dyrektywy 2003/87 do praw podstawowych¹⁸ i zasady proporcjonalności¹⁹, sąd odsyłający zastanawia się, czy możliwe byłoby, zgodnie z przepisami tej dyrektywy, zmniejszenie wysokości nałożonych kar.

12. Mając zatem do czynienia z problemem dotyczącym wykładni prawa Unii, Högsta domstolen (Szwecja) postanowił zawiesić postępowanie i w postanowieniu odsyłającym, które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 30 kwietnia 2012 r., zwrócić się do niego na podstawie art. 267 TFUE z dwoma następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy z przepisów art. 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87 [...] wynika, iż operator, który w dniu 30 kwietnia nie dokonał zwrotu wystarczającej ilości przydziałów, podlega karze niezależnie od powodu braku zwrotu, na przykład w razie gdy operator ten dysponował w dniu 30 kwietnia wystarczającą ilością przydziałów, lecz nie dokonał ich zwrotu z powodu zaniedbania, błędu administracyjnego lub problemów technicznych?

2) W razie odpowiedzi twierdzącej na pierwsze pytanie, czy art. 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87 pozwala na zwrot lub obniżenie kary, na przykład w okolicznościach opisanych w pierwszym pytaniu?”.

III – Postępowanie przed Trybunałem

13. Spółki skarżące w postępowaniu głównym, Naturvårdsverket, rząd grecki i Komisja przedstawiły Trybunałowi uwagi na piśmie.

IV – Analiza prawna

14. Aby odpowiedzieć na pytania sądu krajowego, pragnę krótko wyjaśnić zasady działania systemu handlu wprowadzonego dyrektywą 2003/87. Następnie zajmę się bardziej szczegółowo porównaniem w świetle art. 16 ust. 3 i 4 tej dyrektywy sytuacji operatora, który nie zwrócił odpowiedniej ilości przydziałów, ponieważ nie posiada odpowiedniej ich liczby i nie nabył ich na rynku, oraz operatora, który narusza obowiązek zwrotu przewidziany dyrektywą 2003/87, pomimo że posiada odpowiednią ilość przydziałów na pokrycie swoich emisji. W wyniku tego dojdę do wniosku, że to nie art. 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87 stanowi podstawę prawną kar nałożonych w ramach sporu przed sądem krajowym, lecz jej art. 16 ust. 1. Pojawi się też nowe zagadnienie, dotyczące proporcjonalności tych kar, co wymagać będzie poczynienia kilku uwag końcowych.

A – Zasady działania systemu handlu wdrożonego dyrektywą 2003/87

15. Przyjęcie dyrektywy 2003/87 stanowi w prawie Unii wykonanie zaciągniętego przez Wspólnotę oraz państwa członkowskie na arenie międzynarodowej zobowiązania do uczestnictwa w zbiorowym wysiłku racjonalizacji oraz zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych powodujących zmiany klimatyczne mające szkodliwy wpływ na środowisko²⁰. Aby w latach 2008–2012²¹ skutecznie osiągnąć cel zmniejszenia

18 — Zobacz motyw 27 dyrektywy 2003/87.

19 — Zobacz motyw 30 i art. 16 ust. 1 dyrektywy 2003/87.

20 — Zobacz wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-127/07 Arcelor Atlantique et Lorraine i in., Zb.Orz. s. I-9895, pkt 28 i nast.

21 — Motyw 2 dyrektywy 2003/87.

o 8% emisji gazów cieplarnianych w porównaniu z poziomem emisji w roku 1990, dyrektywa 2003/87 przewiduje etapowe wprowadzanie „skutecz[ego] europejski[ego] obr[otu] przydziałami emisji gazów cieplarnianych, z najmniejszym możliwym zmniejszeniem rozwoju gospodarczego oraz zatrudnienia”²².

16. Istotę systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej można opisać w następujący sposób.

17. Każde urządzenie objęte zakresem stosowania dyrektywy 2003/87²³ począwszy od dnia 1 stycznia 2005 r. powinno posiadać upoważnienie do emisji gazów cieplarnianych²⁴. Upoważnienie to wydaje się jedynie wówczas, gdy właściwy organ krajowy uzna, że operator odpowiadający za dane urządzenie „jest zdolny do monitorowania i składania sprawozdań z emisji”²⁵.

18. Jednocześnie państwa członkowskie opracowują indywidualnie krajowy plan przydziałów na każdy okres określony przez dyrektywę 2003/87²⁶, wskazując całkowitą ilość przydziałów przyznanych na dany okres²⁷. Podczas trzyletniego okresu rozpoczynającego się w dniu 1 listopada 2005 r. – w trakcie którego zostały nałożone obydwie kary w postępowaniu głównym – państwa członkowskie miały zatem podjąć decyzję w sprawie całkowitej ilości rozdzielanych uprawnień oraz przyznawania tych uprawnień operatorowi każdego urządzenia²⁸. Najpóźniej do dnia 28 lutego każdego roku operatorom przydziela się pewną część uprawnień określonych dla całego okresu²⁹.

19. Emisje muszą być monitorowane przez operatorów³⁰, a każdy z operatorów powinien w tym celu złożyć we właściwym organie sprawozdanie dotyczące emisji ze swojego urządzenia³¹. Sprawozdanie to za poprzedni rok kalendarzowy podlega kontroli, którą przeprowadza niezależny od operatora kontroler³², o czym powinien zostać powiadomiony właściwy organ krajowy³³. Jeżeli okaże się, że sprawozdanie dotyczące emisji za ubiegły rok kalendarzowy nie zostało ocenione jako zadowolające, państwa członkowskie muszą podjąć działania uniemożliwiające danemu operatorowi dalsze przenoszenie uprawnień³⁴.

20. Najpóźniej do dnia 30 kwietnia każdego roku każdy operator powinien dokonać zwrotu przydziałów, tj. zwrócić ilość przydziałów odpowiadającą całkowitej emisji z konkretnego urządzenia w trakcie poprzedniego roku kalendarzowego³⁵. Obowiązek corocznego zwrotu wskazuje się także operatorowi w pozwoleniu na emisję gazów cieplarnianych³⁶. Zwrot taki poprzedza ostatni etap, którym jest anulowanie przydziałów wydanych, a następnie rzeczywiście wykorzystanych³⁷.

22 — Motyw 5 dyrektywy 2003/87.

23 — Pomimo że nie ma to znaczenia w omawianej sprawie, pragnę nadmienić, że ów zakres stosowania został ostatnio rozszerzony dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. L 140, s. 63).

24 — Artykuły 4 i 5 dyrektywy 2003/87.

25 — Artykuł 6 ust. 1 dyrektywy 2003/87.

26 — Artykuł 11 dyrektywy 2003/87.

27 — Artykuł 9 dyrektywy 2003/87.

28 — Artykuł 10 i art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87.

29 — Artykuł 11 ust. 4 dyrektywy 2003/87.

30 — Artykuł 14 ust. 2 dyrektywy 2003/87.

31 — Artykuł 14 ust. 3 dyrektywy 2003/87.

32 — Artykuł 15 akapit pierwszy i załącznik V do dyrektywy 2003/87.

33 — Artykuł 15 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87.

34 — Artykuły 15 akapit drugi dyrektywy 2003/87. W kwestii możliwości przenoszenia przydziałów zob. art. 12 ust. 1 powołanej dyrektywy.

35 — Artykuł 12 ust. 3 dyrektywy 2003/87. Procedurę zwrotu reguluje art. 52 i nast. rozporządzenia Komisji (WE) nr 2216/2004 z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów stosownie do dyrektywy 2003/87 oraz decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 386, s. 1).

36 — Artykuł 6 ust. 2 lit. e) dyrektywy 2003/87.

37 — Artykuł 12 ust. 3 in fine dyrektywy 2003/87.

21. System handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych charakteryzuje brzemienne w skutki logika rachunkowa³⁸. W skali krajowej prowadzony jest zresztą rejestr zawierający odrębne rachunki służące do zapisywania przydziałów posiadanych, otrzymanych lub przeniesionych przez każdą zainteresowaną osobę³⁹. Prowadzenie tak ścisłej rachunkowości jest tym bardziej konieczne, że od przestrzegania przez operatorów zobowiązań wynikających z systemu handlu zależy także przestrzeganie podjętych przez państwa członkowskie i Unię na arenie wspólnotowej i międzynarodowej zobowiązań w celu całkowitej redukcji antropogenicznej emisji gazów cieplarnianych⁴⁰.

22. Prawidłowe działanie systemu zapewnia definicja sankcji, której poświęcony jest art. 16 dyrektywy 2003/87. Tradycyjnie, w ust. 1 przewiduje on, że państwa członkowskie określają system kar stosowanych w razie naruszenia przepisów krajowych przyjętych w wyniku stosowania tej dyrektywy. Kary ustalone przez państwa członkowskie muszą być „skuteczne, proporcjonalne i odstrasające”.

23. Kary stosowane w przypadku naruszenia wymogu zwrotu „wystarczającej” ilości przydziałów są wyjęte spod swobody decyzji państw członkowskich; określa je sama dyrektywa 2003/87.

24. Z jednej strony państwa członkowskie zostały zobowiązane do opublikowania nazw (nazwisk) operatorów naruszających wymóg „przekazania [zwrotu] wystarczającej ilości przydziałów”⁴¹. Z drugiej strony powołane państwa mają także obowiązek nałożyć karę na każdego operatora, który do dnia 30 kwietnia każdego roku nie zwraca „wystarczających przydziałów [...] w celu objęcia jego [swoich] emisji w trakcie roku poprzedniego”⁴². Artykuł 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87 definiuje kary jako „kary za przekroczenie emisji”. Prawodawca sam określił wysokość tej kary. I tak, w okresie 2005–2008, „[p]aństwa [cz]łonkowskie stosują [...] kary za przekroczenie emisji w wysokości 40 EUR za każdą tonę równoważnika ditlenku węgla wyemitowaną przez to urządzenie, za które operator nie przekazał [zwrócił] przydziałów”⁴³. Dodatkowo sprecyzowano, że „uiszczenie kary za przekroczenie emisji nie zwalnia operatora od obowiązku zwrotu ilości przydziałów równej temu przekroczeniu emisji przy zwrocie przydziałów w odniesieniu do następnego roku kalendarzowego”⁴⁴.

B – Wielopostaciowy charakter naruszenia obowiązku zwrotu przydziałów

25. Z brzmienia art. 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87 wynika, że kara została zdefiniowana jako „kara za przekroczenie emisji”, a ustaloną przez prawodawcę wysokość kary stosuje się do „każd[ej] ton[y] równoważnika ditlenku węgla wyemitowan[ej] przez urządzenie, w odniesieniu do którego operator nie zwrócił przydziału”. Pytania sądu odsyłającego zmierzają konkretnie do ustalenia, czy kara powinna zostać nałożona na takich samych zasadach na operatora, który w rozumieniu art. 12 ust. 3 dyrektywy 2003/87 nie przekroczył emisji ponad dozwoloną ilość, lecz formalnie nie zwrócił przydziałów, tak że za każdą wyemitowaną tonę równoważnika dwutlenku węgla, w odniesieniu do której przydział pomimo jego posiadania nie został zwrócony do 30 kwietnia, powinna być nałożona kara ustalona przez tę dyrektywę.

26. W tym zakresie Naturvårdsverket, rząd grecki oraz Komisja, co do istoty, zajmują następujące stanowisko. Mechanizm kary przewidziany w art. 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87 stanowi gwarancję jednolitego i transparentnego stosowania dyrektywy. Biorąc pod uwagę podstawowy cel, do którego osiągnięcia zmierza ta dyrektywa, tj. ochronę środowiska oraz prawidłowe funkcjonowanie systemu

38 — Artykuł 19 ust. 1 dyrektywy 2003/87.

39 — Artykuł 19 dyrektywy 2003/87.

40 — Zobacz motyw 4 dyrektywy 2003/87.

41 — Artykuł 16 ust. 2 dyrektywy 2003/87.

42 — Artykuł 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87.

43 — Artykuł 16 ust. 4 dyrektywy 2003/87. Tym samym wysokość kary została ustalona na niższym poziomie w trakcie tzw. okresu „przyzuczenia” (tj. na okres trwający od 2005 do 2008 r.).

44 — Artykuł 16 ust. 4 in fine dyrektywy 2003/87.

handlu, co zależy od zdyscyplinowania każdego z uczestników, operator podlega karze niezależnie od tego, czy posiadał ilość przydziałów odpowiadającą rzeczywistej emisji. Ponieważ art. 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87 stanowi *lex specialis* wobec art. 16 ust. 1 tej dyrektywy, określona tam kara powinna być stosowana ściśle, a w interesie ogólnym powinna w takim samym stopniu sankcjonować brak zwrotu odpowiedniej ilości przydziałów do pokrycia emisji we właściwym terminie jak i przekroczenie przydziałów emisji. Pojęcie „przekroczenie emisji” w rozumieniu art. 16 ust. 3 i 4 tej dyrektywy należy rozumieć jako dotyczące każdego przydziału, posiadanego lub nie, który nie został zwrócony w terminie.

27. Muszę przyznać, że mam pewne trudności ze zrozumieniem tej argumentacji. O ile łatwo mi zrozumieć doniosłość, jaką dla całego systemu handlu ma poszanowanie przez każdego z uczestników zobowiązań przewidzianych w dyrektywie 2003/87, o tyle jestem zdania, że naruszenie obowiązku zwrotu nie ma tej samej wagi w sytuacji, gdy jest wiadome i bezsporne, że operator posiada odpowiednią ilość przydziałów, jak w sytuacji, gdy wręcz odwrotnie – jest winny przekroczenia dozwolonej emisji ponad posiadaną liczbę przydziałów. W tych okolicznościach problematyczne mogłoby okazać się stosowanie takiej samej kary do dwóch naruszeń dyrektywy 2003/87 o zupełnie różnym charakterze i skutkach. Wykładnia literalna i teleologiczna art. 16 ust. 3 i 4 według mnie potwierdza, że należy różnie oceniać te dwie sytuacje.

28. Z literalnego punktu widzenia bowiem art. 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87 nie jest rzeczywiście pozbawiony dwuznaczności. Jednakże, ponieważ cały system opiera się na założeniu, iż operatorzy są posiadaczami uprawnień do emisji oraz że konsekwencją tego uprawnienia jest to, że przyznano im pewną ilość przydziałów, „przekroczenie emisji” w rozumieniu tego artykułu dotyczy niezaprzeczalnie emisji nieobjętych przydziałem otrzymanym i posiadanym. Z powołanego artykułu wynika następnie, że sankcja dotyczy „każd[ego] operatora, który [...] nie przekazuje *wystarczających przydziałów w celu objęcia jego emisji w trakcie roku poprzedniego*”⁴⁵, podczas gdy mógłby ograniczyć się do stwierdzenia „każdy operator, który nie zwraca”. Z takiego sformułowania należy wnioskować, że kara nałożona na podstawie tego artykułu nie dotyczy naruszenia obowiązku zwrotu *per se*, a wręcz odwrotnie, naruszenia obowiązku zwrotu, który wynika z faktu nieposiadania przez operatora wystarczających przydziałów w celu pokrycia jego emisji oraz nienabycia ich na rynku, czego konsekwencją jest, że ów operator dopuszcza się nadmiernej emisji rozumianej jako emisja niedozwolona.

29. Taką wykładnię literalną potwierdza wykładnia teleologiczna. Z dokumentów z postępowania legislacyjnego poprzedzającego wydanie dyrektywy 2003/87 dowiadujemy się mianowicie, że celem kary przewidzianej w art. 16 ust. 3 i 4 tej dyrektywy jest sprawienie, aby „[k]wota [kary była] wystarczająco wysoka, [tak] aby jedynym rozsądnym rozwiązaniem dla operatora było nabycie na rynku wystarczającej liczby przydziałów w celu pokrycia rzeczywistych emisji ze swojej instalacji [urządzenia]”⁴⁶. W związku z powyższym wysokość kary została przez prawodawcę określona w zależności od przewidywanej ceny przydziałów tak, aby zachęcić operatorów do ich nabywania na rynku⁴⁷.

30. Sytuacja w postępowaniu głównym jest zaś o tyle nietypowa, iż bezsporne jest, że na rok 2007 obydwie spółki, na które nałożono kary, posiadały przydziały w ilości przewyższającej znacznie emisję rzeczywistą. Nie stały zatem przed koniecznością pozyskania brakujących przydziałów na rynku. Charakter zachęcający przewidzianej w tym artykule kary wydaje się zatem potwierdzać, że artykuł ten dotyczy sytuacji, w której operator nie zwrócił przydziałów na pokrycie swoich emisji, ponieważ nie nabył na rynku brakujących przydziałów. To właśnie ten szczególny rodzaj zachowania o charakterze oszustwa należy istotnie sankcjonować, nakładając karę przewidzianą w art. 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87.

45 — Podkreślenie moje.

46 — Punkt 17 uzasadnienia projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE [COM(2001) 581 wersja ostateczna].

47 — Zobacz ww. projekt dyrektywy (s. 52).

31. Przeciwnie natomiast, o ile brak zwrotu w odpowiednim terminie niewątpliwie zakłóca system, z uwagi na rządzącą nim zasadę logiki rachunkowej, nie można przy tym zapominać, że spółki te nie dopuściły się żadnego dodatkowego zanieczyszczenia, a tym bardziej, że nie stwierdzono, aby w przypadku tych dwóch spółek spóźniony zwrot był przejawem zamiaru obejścia systemu, prowadzenia na rynku spekulacji lub uzyskiwania z niego korzyści w sposób powodujący zakłócenie konkurencji⁴⁸, tym bardziej że według informacji spółek skarżących w postępowaniu głównym ich konta operacyjne zostały błyskawicznie zablokowane przez krajowy urząd prowadzący rejestr⁴⁹. Zaś zgodnie z art. 16 ust. 2 dyrektywy 2003/87 grzywnie towarzyszy m.in. publikacja nazw (nazwisk) „operatorów naruszających wymogi przekazania [obowiązek zwrotu] wystarczającej ilości przydziałów”. Ta metoda, inspirowana zasadą „name and shame”, zastosowana w kontekście tej dyrektywy ma sens tylko wówczas, gdy operator dopuścił się emisji ponad dopuszczalny poziom, nie stosując reguł rynku, tj. nie nabywając na rynku brakujących przydziałów, co zagrażało realizacji zamierzonego w tej dyrektywie celu. Tutaj wyraźnie widać, że opublikowanie nazw obydwu spółek skarżących w postępowaniu głównym, co jest korelatem kary przewidzianej w art. 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87, byłoby oczywiście niezasłużone z przyczyn powołanych powyżej.

32. Z powyższego wynika, że art. 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87 należy interpretować w ten sposób, że nie obejmuje on sytuacji naruszenia obowiązku zwrotu przez operatora dysponującego na dzień 30 kwietnia określonego roku wystarczającą ilością przydziałów do pokrycia emisji za rok poprzedni, skoro w ogóle nie dopuścił się on zanieczyszczenia ponad dopuszczalny poziom. Z tego stwierdzenia wynika bezspornie, że drugie pytanie postawione przez sąd odsyłający jest bez znaczenia przy rozstrzygnięciu sporu w postępowaniu głównym.

33. Taki wniosek nie oznacza jednakże, że naruszenie obowiązku zwrotu, którego dopuściły się spółki skarżące w postępowaniu głównym, ma pozostać bezkarne, a oznacza jedynie, że dla operatora posiadającego ilość przydziałów wystarczającą do pokrycia emisji za poprzedni rok prawodawca unijny nie określił sankcji za zaniechanie zwrotu tych przydziałów na dzień 30 kwietnia, pozostawiając to decyzji państw członkowskich. Podstawą nałożenia kary w obydwu przypadkach w sporze przed sądem odsyłającym nie jest zatem art. 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87, lecz art. 16 ust. 1 tej dyrektywy.

34. Tymczasem art. 16 ust. 1 dyrektywy 2003/87 nakłada na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia proporcjonalnego systemu kar. Biorąc pod uwagę okoliczności, zasadne wydaje się sformułowanie kilku uwag pod adresem sądu odsyłającego, który w celu rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym będzie oczywiście musiał rozważyć, czy przepis prawa szwedzkiego, na podstawie którego nałożono obydwie kary, spełnia ów wymóg proporcjonalności.

C – Uwagi końcowe w kwestii proporcjonalności kar, których dotyczy spór w postępowaniu głównym

35. Podstawą prawną obu kar nałożonych na spółki skarżące w sporze przed sądem krajowym jest zatem art. 16 ust. 1 dyrektywy 2003/87. Zgodnie z tym artykułem, państwa członkowskie mają obowiązek określić system kar stosowanych za naruszenie przepisów krajowych przyjętych na mocy niniejszej dyrektywy, a same kary powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

48 — W tym względzie przypomnieć należy, że radykalnym środkiem zapobiegania pokusie spekulacji, na jaką narażeni są operatorzy, przy jednoczesnym zagwarantowaniu korzyści dla środowiska, jest drastyczne zmniejszenie liczby uprawnień rozdzielonych przez państwa członkowskie [zob. ww. wyrok w sprawie Arcelor Atlantique i Lorraine i in. (pkt 31)]. Z akt sprawy wynika bowiem, że na dzień 30 kwietnia 2007 r. – a zatem wprawdzie w trakcie okresu przyzuczania do systemu – Billerud Karlsborg AB oraz Billerud Skärblacka AB posiadały odpowiednio 66 705 przydziałów (z czego 10 828 objętych obowiązkiem zwrotu) i 178 405 przydziałów (z czego 42 433 objętych obowiązkiem zwrotu).

49 — Zgodnie z twierdzeniem strony skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym konta zostały zablokowane pomiędzy dniem 1 i 14 maja 2007 r.

36. W braku globalnej harmonizacji przepisów w dziedzinie sankcji za naruszenie zasad określonych przez dyrektywę 2003/87 państwa członkowskie mają szerokie kompetencje do dokonania wyboru sankcji, które uznają za odpowiednie⁵⁰. Z utrwalonego orzecznictwa wynika ponadto, że „w braku harmonizacji przepisów Unii w dziedzinie sankcji z tytułu niedochowania warunków przewidzianych w ramach systemu wprowadzonego przez te przepisy, państwa członkowskie mają kompetencję do dokonania wyboru sankcji, które uznają za odpowiednie. Kompetencje te muszą jednak być wykonywane z poszanowaniem prawa Unii i jego ogólnych zasad, a w konsekwencji również z poszanowaniem zasady proporcjonalności”⁵¹. Sankcje te nie powinny zatem „wykraczać poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów danej regulacji”, a „wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów”⁵². Obowiązek przestrzegania przez „państwa członkowskie [...] zasady proporcjonalności nie tylko [...] dotycz[y] określenia [...] zasad dotyczących surowości kar, lecz również [...] zakres[u] dotycząc[ego] oceny okoliczności, które mogą być brane pod uwagę przy ustalaniu grzywny”⁵³.

37. Stosowanie rozdziału 8, art. 6 ustawy do spółek będących stroną skarżącą w postępowaniu głównym należy zatem pojmować jako karę stosowaną przez organy szwedzkie za naruszenie obowiązku zwrotu przez operatora posiadającego na dzień 30 kwietnia danego roku wystarczające przydziały na pokrycie emisji z poprzedniego roku, który w ogóle nie dopuścił się zanieczyszczenia ponad dopuszczalny poziom. Każda z tych spółek została w ten sposób zobowiązana do zapłaty wysokiej kary (odpowiednio 3 959 366 SEK i 15 516 051 SEK), którą nałożono automatycznie, bez uprzedzenia i – jak się wydaje – bez możliwości zmiany, za każdą tonę dwutlenku węgla wyemitowanego w poprzednim roku. Tymczasem prawodawca unijny chciał podkreślić nie tylko, że dyrektywa 2003/87 nie narusza praw podstawowych⁵⁴, lecz także, że stworzenie rynku przydziałów emisji gazów cieplarnianych ma odbywać się „z najmniejszym możliwym zmniejszeniem rozwoju gospodarczego oraz zatrudnienia”⁵⁵.

38. Właściwy organ szwedzki zrównał zatem system sankcji z systemem przewidzianym w art. 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87. Takie zrównanie, poprzez swój silnie represyjny charakter, dąży i przyczynia się do realizacji słusznego celu, do którego zmierza dyrektywa 2003/87, tj. ochrony środowiska poprzez zmniejszenie antropogenicznej emisji gazów cieplarnianych i zniechęcanie do jakichkolwiek działań zakłócających system handlu wprowadzony tą dyrektywą. W tych warunkach nałożenie kary wydaje się stosowne do osiągnięcia celu zamierzonego w prawodawstwie unijnym.

39. Należy jednak zastanowić się, czy nie przekracza ono granic koniecznych do osiągnięcia słuszych celów. W tym kontekście ograniczę się do podkreślenia najbardziej widocznych mechanizmów kary przewidzianej w rozdziale 8, art. 6 ustawy.

40. Pragnę przypomnieć, że z akt sprawy nie wynika, aby przed nałożeniem kar wystosowane zostało jakiegokolwiek ostrzeżenie lub przypomnienie do którejkolwiek z dwóch spółek będących stroną skarżącą w postępowaniu głównym. A przecież można swobodnie rozważyć mniej restrykcyjny środek⁵⁶. Ponadto automatyczny i natychmiastowy charakter kary uniemożliwia jakąkolwiek analizę lub rozważenie okoliczności sprawy, a tymczasem, po pierwsze, naruszenie wynikającego z dyrektywy obowiązku było konsekwencją niedopatrzania natury administracyjnej lub technicznej, po drugie, w ogóle nie spowodowało zanieczyszczenia powyżej dopuszczalnego poziomu ani też nie stwierdzono

50 — Zobacz analogicznie wyrok z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie C-505/09 P Komisja przeciwko Estonii, pkt 53.

51 — Wyrok z dnia 9 lutego 2012 r. w sprawie C-210/10 Urbán, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo.

52 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Urbán, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo.

53 — Zobacz analogicznie ww. wyrok w sprawie Urbán, punkt 54.

54 — Motyw 27 dyrektywy 2003/87.

55 — Motyw 5 dyrektywy 2003/87.

56 — Co do nałożenia kary przewidzianej w art. 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87 np. prawo francuskie przewiduje, że właściwy organ wysła do operatora, który narusza obowiązek zwrotu wystarczającej ilości przydziałów za emisje z roku poprzedniego, wezwanie do spełnienia tego obowiązku w terminie miesiąca (zob. art. L. 229-18 ust. II kodeksu środowiska).

żadnego konkretnego nadużycia, a po trzecie, z akt sprawy wynika, że – z zastrzeżeniem zweryfikowania tego przez sąd krajowy – spółki skarżące w postępowaniu głównym od dnia 14 maja 2007 r. kontaktowały się z organem prowadzącym rejestr w celu uregulowania swojej sytuacji, jednakże organ ten dokonał już blokady ich kont.

41. Z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd krajowy można stwierdzić, że zastosowanie rozdziału 8, art. 6 ustawy o bardzo szczególnym rygorze do spółek skarżących w postępowaniu głównym w efekcie okazuje się bez większego związku ze stopniem zakłóceń spowodowanych w systemie handlu.

42. Jak wynika z powyższego, w takich okolicznościach jak zaistniałe w postępowaniu głównym wymóg proporcjonalności, o którym mowa w art. 16 ust. 1 dyrektywy 2003/87, stoi na przeszkodzie mechanizmowi sankcji przewidzianemu w rozdziale 8, art. 6 ustawy, ponieważ jest on stosowany w taki sam sposób, automatycznie, natychmiast i bez badania okoliczności, do operatora, który nie wywiązał się z obowiązku zwrotu, chociaż posiadał wystarczającą ilość przydziałów w celu pokrycia swoich emisji, a w ogóle nie dopuścił się zanieczyszczenia ponad dopuszczalny poziom.

V – Wnioski

43. Z uwagi na powyższe proponuję, by Trybunał udzielił następujących odpowiedzi na pytania przedłożone przez Högsta domstolen:

Artykuł 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE należy interpretować w ten sposób, że nie obejmuje on sytuacji, gdy obowiązek zwrotu narusza operator, który na 30 kwietnia danego roku posiada wystarczającą ilość przydziałów w celu pokrycia swoich emisji z roku poprzedniego, a w ogóle nie dopuścił się zanieczyszczenia ponad dopuszczalny poziom.

Podstawę prawną sankcji za naruszenie obowiązku zwrotu przez operatora, co do którego bezsporne jest, że posiada ilość przydziałów wystarczającą do pokrycia swoich emisji z roku poprzedniego, a w ogóle nie dopuścił się zanieczyszczenia ponad dopuszczalny poziom, stanowi art. 16 ust. 1 dyrektywy 2003/87.

W takich okolicznościach jak w postępowaniu głównym wymóg proporcjonalności, o którym mowa w art. 16 ust. 1 dyrektywy 2003/87, należy interpretować w ten sposób, z zastrzeżeniem niezbędnej weryfikacji stanu faktycznego przez sąd odsyłający, że stoi on na przeszkodzie mechanizmowi kar przewidzianemu w rozdziale 8, art. 6 ustawy nr 1199 z 2004 r. o handlu przydziałami emisji [lagen (2004:1199) om handel med utsläpps rättigheter], ponieważ jest on stosowany w taki sam sposób, automatycznie, natychmiast i bez badania okoliczności, do operatora, który nie wywiązał się z obowiązku zwrotu, chociaż posiadał ilość przydziałów wystarczającą do pokrycia swoich emisji, a w ogóle nie dopuścił się zanieczyszczenia ponad dopuszczalny poziom.