



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
PAOLO MENGOZZI
prednesené 16. mája 2013¹

Vec C-203/12

**Billerud Karlsborg AB,
Billerud Skärblacka AB
proti
Naturvårdsverket**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný Högsta domstolen (Švédsko)]

„Systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve — Povinnosť prevádzkovateľa, ktorý najneskôr 30. apríla každého roka neodovzdá dostatočné množstvo kvót na pokrytie svojich emisií, zaplatiť pokutu bez ohľadu na dôvod neodovzdania kvót — Neexistencia zvýšeného znečistenia v porovnaní s povoleným množstvom — Nemožnosť odpustiť alebo znížiť výšku pokuty — Proporcionalita“

1. Prostredníctvom tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania vnútroštátny súd žiada Súdny dvor o spresnenie pravidiel pre pokuty spojené s porušením smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES z 13. októbra 2003 o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES,² a konkrétnejšie s porušením povinnosti prevádzkovateľa odovzdať do 30. apríla dotknutého roka emisné kvóty zodpovedajúce celkovým kvótam zariadenia za predchádzajúci kalendárny rok.

I – Právny rámec

A – Smernica 2003/87

2. Smernica 2003/87 podľa svojho článku 1 zriaďuje „systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v spoločenstve... na podporu znižovania emisií skleníkových plynov finančne a ekonomicky výhodným spôsobom“.

3. Systém funguje nasledujúcim spôsobom. Každý členský štát individuálne vypracuje národný plán, kde uvedie celkové množstvo kvót, ktoré plánuje prideliť na príslušné obdobie, a ako ich navrhuje rozdeliť.³ Každý národný plán sa následne uverejní a oznámi Európskej komisii, ako aj ostatným členským štátom.⁴ Na obdobie od 1. januára 2005 do 31. decembra 2007 pridelia členské štáty aspoň 95 % kvót zadarmo.⁵

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Ú. v. EÚ L 275, s. 32.

3 — Článok 9 ods. 1 prvý pododsek smernice 2003/87.

4 — Článok 9 ods. 1 druhý pododsek smernice 2003/87.

5 — Článok 10 smernice 2003/87.

4. Na základe národných plánov „rozhodne každý členský štát o celkovom množstve kvót, ktoré prideli... a o pridelení týchto kvót prevádzkovateľom jednotlivých zariadení“⁶. Tieto kvóty sa môžu prenášať⁷ a každý rok sa musia odovzdať, preto „členské štáty zabezpečia, aby najneskôr do 30. apríla každého roku odovzdal prevádzkovateľ každého zariadenia množstvo kvót rovnajúce sa celkovým emisiám z tohto zariadenia počas predchádzajúceho kalendárneho roku, ktoré bolo overené v súlade s článkom 15 a aby tieto boli následne zrušené“⁸.

5. Na zabezpečenie dodržiavania požiadaviek uvedených v smernici 2003/87 „členské štáty ustanovia pravidlá pre pokuty uplatniteľné na porušovanie vnútroštátnych právnych predpisov prijatých podľa tejto smernice a prijmú všetky potrebné opatrenia na zabezpečenie vykonávania takýchto pravidiel. Prijaté pokuty musia byť účinné, proporčné a odrádzajúce“⁹. Článok 16 ods. 3 smernice 2003/87 upravuje pokuty za neodovzdanie a stanovuje, že „členské štáty zabezpečia, aby každý prevádzkovateľ, ktorý neodovzdá dostatočné kvóty do 30. apríla každého roku na pokrytie emisií za predchádzajúci rok, bol povinný uhradiť pokutu za prekročenie emisií“¹⁰. Počas obdobia od 1. januára 2005 do 1. januára 2007 mali členské štáty za prekročenie emisií uplatniť pokutu vo výške 40 eur za každú tonu ekvivalentu oxidu uhličitého emitovaného zariadením, ktorého prevádzkovateľ neodovzdal kvóty.¹¹ V každom prípade úhrada pokuty nezavahuje prevádzkovateľa záväzku odovzdať množstvo kvót rovnajúce sa tomuto prekročeniu emisií pri odovzdávaní emisií za nasledujúci kalendárny rok.¹²

B – Švédske právo

6. Smernica 2003/87 bola do švédskeho práva prebratá zákonom č. 1199 z roku 2004 o obchodovaní s emisnými kvótami [lagen (2004:1199) om handel med utsläpps rättigheter, ďalej len „zákon o OEK“]. V znení platnom v čase skutkových okolností vo veci samej uvedený zákon stanovoval, že prevádzkovateľ je povinný určovať svoje emisie oxidu uhličitého alebo ich monitorovať na základe merania a každý rok predkladať overenú správu o emisiách.¹³ Správa o emisiách sa predkladá Naturvårdsverket (kontrolný orgán) najneskôr do 31. marca kalendárneho roka nasledujúceho po kalendárnom roku, ktorého sa správa týka.¹⁴ Následne najneskôr do 30. apríla každého roka odovzdá prevádzkovateľ správcovi registra, Statens energimyndighet (vnútroštátny energetický orgán), množstvo kvót rovnajúce sa celkovým emisiám z tohto zariadenia počas predchádzajúceho kalendárneho roka.¹⁵ Prevádzkovateľ, ktorý neodovzdá dostatočné množstvo kvót na pokrytie svojich emisií, je povinný za prekročenie emisií uhradiť pokutu vo výške 40 eur za každú tonu oxidu uhličitého emitovaného zariadením, ktorého prevádzkovateľ neodovzdal kvóty.¹⁶ Úhrada pokuty nezavahuje prevádzkovateľa záväzku odovzdať množstvo kvót zodpovedajúce danému prekročeniu emisií pri odovzdávaní emisií za nasledujúci kalendárny rok.¹⁷

6 — Článok 11 ods. 1 smernice 2003/87.

7 — Článok 12 ods. 1 smernice 2003/87.

8 — Článok 12 ods. 3 smernice 2003/87.

9 — Článok 16 ods. 1 smernice 2003/87.

10 — Článok 16 ods. 3 smernice 2003/87.

11 — Článok 16 ods. 4 smernice 2003/87.

12 — Článok 16 ods. 4 *in fine* smernice 2003/87.

13 — Kapitola 5 § 1 zákona o OEK. Prevádzkovateľ, ktorý neodovzdal overenú správu o emisiách do 31. marca nasledujúceho roka, je povinný zaplatiť penále za omeškanie vo výške 20 000 švédskych korún (SEK), ak to nie je zjavne nedôvodné. Výšku penále nie je možné znížiť, ale možno ju úplne odpustiť (pozri kapitolu 8 § 5a zákona o OEK).

14 — Kapitola 5 § 1 zákona o OEK.

15 — Kapitola 6 § 1 zákona o OEK.

16 — Kapitola 8 § 6 zákona o OEK. Protihodnota vo švédskych korunách sa stanoví v súlade s kapitolou 8 § 6 tretím odsekom zákona o OEK.

17 — Kapitola 8 § 7 zákona o OEK.

II – Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

7. Billerud Karlsborg AB a Billerud Skärblacka AB sú spoločnosti založené podľa švédskeho práva, ktoré majú povolenie na emisiu oxidu uhličitého. Za kalendárny rok 2006 predstavovali emisie oxidu uhličitého týchto spoločností 10 828 ton a 42 433 ton. Je nesporné, že obe spoločnosti mali na svojich obchodných účtoch emisné kvóty zodpovedajúce ich emisiám za rok 2006.

8. Napriek tomu žiadna z uvedených spoločností do 30. apríla 2007 emisné kvóty neodovzdala. Z tohto dôvodu správca zablokoval účty oboch spoločností a k odovzdaniu emisných kvót zodpovedajúcim celkovým kvótam zariadenia za kalendárny rok 2006 došlo spolu s odovzdaním emisných kvót zodpovedajúcim celkovým kvótam zariadenia oboch spoločností za rok 2007 pred 30. aprílom 2008.

9. V dôsledku porušenia povinnosti odovzdať kvóty, ktorú sú prevádzkovatelia povinní si splniť najneskôr do 30. apríla, uložil Naturvårdsverket okrem iného 10. decembra 2007 spoločnosti Billerud Karlsborg AB pokutu vo výške 3 959 366 SEK a spoločnosti Billerud Skärblacka AB pokutu vo výške 15 516 051 SEK. Obe spoločnosti podali proti rozhodnutiu o uložení pokuty žalobu a následne aj odvolanie, ale bezúspešne.

10. Žalobkyne podali na vnútroštátny súd žalobu na obnovu konania a námietku procesnej vady konania, pričom uvádzajú, že k 30. aprílu 2007 disponovali na svojich obchodných účtoch kvótami, ktoré zodpovedali skutočným emisiám za rok 2006, a že k odovzdaniu kvót, ktoré mali obe spoločnosti v úmysle vykonať, nedošlo z dôvodu vnútornej administratívnej chyby. Žalobkyne zastávajú názor, že zákon o OEK nebol skutočne porušený, a preto neexistuje právny základ na uloženie oboch pokút. Ak by nebolo možné dospieť k záveru, že rozhodnutia ukladajúce pokuty nemajú právny základ, obe žalujúce spoločnosti žiadajú vnútroštátny súd znížiť výšku pokuty buď na 0 SEK, alebo na 20 000 SEK, alebo na primeranú výšku, keďže uložené pokuty, ktorých výška dosahuje takmer 20 miliónov SEK, sú neprimerané, pretože je zrejmé, že uvedené spoločnosti nevypustili viac emisií, ako mali povolené. V tejto súvislosti žalobkyne uvádzajú, že uložené pokuty sú porovnateľné s trestným obvinením a prísne uplatnenie pravidiel týkajúcich sa pokút upravených v zákone o OEK bez možnosti ich zníženia by bolo v rozpore s článkom 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaného 4. novembra 1950 v Ríme.

11. Vnútroštátny súd konštatoval, že ustanovenia týkajúce sa pokút za neodovzdanie emisií do 30. apríla upravené v zákone o OEK vychádzajú priamo zo smernice 2003/87, ktorá stanovuje, že prevádzkovateľom, ktorí do 30. apríla neodovzdali dostatočné kvóty, sa uloží pokuta vo výške 40 eur za každú tonu oxidu uhličitého. Vnútroštátny súd má pochybnosti, pokiaľ ide o skutočnosť, či sa pokuta, ktorej podstata je stanovená v článku 16 ods. 3 a 4 smernice 2003/87, uloží jedine v prípade prekročenia emisií, alebo sa má uložiť aj v prípade, ak je zrejmé, že prevádzkovateľ disponuje dostatočným množstvom emisných kvót, ale neodovzdal ich z dôvodu obvyčajnej nedbanlivosti. Navyše vzhľadom na to, že smernica 2003/87 sa odvoláva na základné práva¹⁸ a princíp proporcionality¹⁹, si vnútroštátny súd kladie otázku, či je možné pri dodržaní ustanovení uvedenej smernice znížiť výšku uložených pokút.

18 — Pozri odôvodnenie 27 rozhodnutia 2003/87.

19 — Pozri odôvodnenie 30 a článok 16 ods. 1 smernice 2003/87.

12. Vzhľadom na vzniknuté ťažkosti týkajúce sa výkladu práva Únie Högsta domstolen (Švédsko) rozhodol prerušiť konanie a prostredníctvom návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorý bol kancelárii Súdneho dvora doručený 30. apríla 2012, položil Súdnemu dvoru na základe článku 267 ZFEÚ tieto dve prejudiciálne otázky:

„1. Má sa článok 16 ods. 3 a 4 smernice 2003/87 vykladať v tom zmysle, že prevádzkovateľ, ktorý do 30. apríla neodovzdal dostatočné množstvo emisných kvót, musí zaplatiť pokutu bez ohľadu na dôvod nesplnenia si tejto povinnosti, napríklad aj v situácii, keď prevádzkovateľ mal k 30. aprílu dostatočné množstvo emisných kvót, ale neodovzdal ich z dôvodu nedbanlivosti, administratívnej chyby alebo technických problémov?

2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku, možno podľa ustanovení článku 16 ods. 3 a 4 smernice 2003/87, napríklad v situácii, ktorá je opísaná v prvej otázke, rozhodnúť o odpustení pokuty alebo o znížení jej výšky?“

III – Konanie pred Súdnym dvorom

13. Písomné pripomienky predložili Súdnemu dvoru obe spoločnosti, žalobkyne vo veci samej, Naturvårdsverket, grécka vláda a Komisia.

IV – Právna analýza

14. Aby bolo možné odpovedať na otázky vnútroštátneho súdu, treba zdôrazniť logiku systému obchodovania s emisnými kvótami, ktorý bol stanovený smernicou 2003/87. Následne v súlade s článkom 16 ods. 3 a 4 uvedenej smernice osobitne posúdim situáciu prevádzkovateľa, ktorý neodovzdal dostatočné množstvo kvót, pretože nimi nedisponoval a neobstaral si ich na trhu, v porovnaní so situáciou prevádzkovateľa, ktorý porušil povinnosť odovzdať emisie podľa smernice 2003/87 napriek tomu, že dostatočným množstvom emisných kvót disponoval. Z uvedeného porovnania vyplynie, že právnym základom pokút uložených v rámci sporu vo veci samej nie je článok 16 ods. 3 a 4 smernice 2003/87, ale jej článok 16 ods. 1, pričom vznikne nová problematika týkajúca sa proporcionality uvedených pokút, ktorú bude nevyhnutné objasniť niekoľkými záverečnými poznámkami.

A – Logika systému obchodovania s emisnými kvótami stanovená smernicou 2003/87

15. Prijatie smernice 2003/87 predstavuje v práve Únie ustálenie medzinárodného záväzku prijatého Spoločenstvom a členskými štátmi zapojiť sa do spoločného úsilia racionalizácie a zníženia emisií skleníkových plynov, ktoré sú zodpovedné za klimatické zmeny škodlivé pre životné prostredie.²⁰ S cieľom dosiahnuť v období rokov 2008 – 2012 účinnejšie zníženie emisií skleníkových plynov o 8 % v porovnaní s úrovňou v roku 1990²¹ upravuje smernica 2003/87 postupný vznik „efektívneho európskeho trhu s emisnými kvótami skleníkových plynov [za] čo najmenšieho zníženia hospodárskeho rozvoja a zamestnanosti“²².

16. Systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Európskej únii možno v podstate opísať takto.

20 — Pozri rozsudok zo 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a i. (C-127/07, Zb. s. I-9895, bod 28 a nasl.).

21 — Odôvodnenie 2 smernice 2003/87.

22 — Odôvodnenie 5 smernice 2003/87.

17. Každé zariadenie, ktorého činnosť spadá do pôsobnosti smernice 2003/87,²³ musí mať od 1. januára 2005 povolenie na emisiu skleníkových plynov.²⁴ Toto povolenie sa vydá, len ak sú príslušné vnútroštátne orgány presvedčené, že prevádzkovateľ dotknutého zariadenia „je schopný monitorovať emisie a podávať správy“²⁵.

18. Zároveň členské štáty na každé obdobie stanovené smernicou 2003/87²⁶ individuálne vypracujú národný alokačný plán, ktorý určí celkové množstvo kvót na pridelenie na dotknuté obdobie.²⁷ Na trojročné obdobie začínajúce sa 1. januára 2005 – obdobie, počas ktorého boli uložené obe predmetné pokuty – tak každý členský štát rozhodne o celkovom množstve kvót, ktoré prideli, a o ich pridelení prevádzkovateľom jednotlivých zariadení.²⁸ Prevádzkovateľom sa každý rok najneskôr do 28. februára vydá proporčný podiel celkového množstva kvót.²⁹

19. Prevádzkovatelia emisie monitorujú³⁰ a každý prevádzkovateľ podáva na tento účel príslušnému vnútroštátnemu orgánu správy o emisiách zo svojho zariadenia³¹. Správy o emisiách za predchádzajúci kalendárny rok overuje audítor nezávislý od prevádzkovateľa³² a o výsledku je informovaný príslušný vnútroštátny orgán³³. Členské štáty zabezpečia, aby prevádzkovateľ, ktorého správa o emisiách za predchádzajúci kalendárny rok nebola uznaná za uspokojivú nemohol uskutočňovať ďalšie prenosy kvót.³⁴

20. Prevádzkovateľ zariadenia odovzdá kvóty, t. j. množstvo kvót rovnajúce sa celkovým emisiám z jeho zariadenia počas predchádzajúceho kalendárneho roka, najneskôr do 30. apríla každého roka.³⁵ Tento záväzok ročného odovzdania je prevádzkovateľovi pripomenutý aj v povolení na emisiu skleníkových plynov.³⁶ Po odovzdaní nasleduje konečná etapa, ktorá pozostáva zo zrušenia kvót, ktoré boli vydané a skutočne vypustené.³⁷

21. Pre systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov je charakteristická prísna účtovnícka logika.³⁸ Na vnútroštátnej úrovni boli povinne zriadené registre, ktoré obsahujú oddelené účty pre držbu, vydanie a prenos kvót každej dotknutej osoby.³⁹ Táto prísna účtovnícka štruktúra je o to nevyhnutnejšia, že dodržanie záväzku prijatého členskými štátmi a Úniou podstatne znížiť antropogénne emisie skleníkových plynov na úrovni Spoločenstva a na medzinárodnej úrovni⁴⁰ v konečnom dôsledku závisí aj od dodržania povinností prevádzkovateľov vyplývajúcich zo systému obchodovania s emisnými kvótami.

23 — Hoci to v tomto konaní nie je relevantné, poukazujem na skutočnosť, že v poslednom čase došlo k rozšíreniu tejto pôsobnosti prostredníctvom smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/29/ES z 23. apríla 2009, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2003/87/ES s cieľom zlepšiť a rozšíriť schému Spoločenstva na obchodovanie s emisnými kvótami skleníkových plynov (Ú. v. EÚ L 140, s. 63).

24 — Články 4 a 5 smernice 2003/87.

25 — Článok 6 ods. 1 smernice 2003/87.

26 — Článok 11 smernice 2003/87.

27 — Článok 9 smernice 2003/87.

28 — Článok 10 a článok 11 ods. 1 smernice 2003/87.

29 — Článok 11 ods. 4 smernice 2003/87.

30 — Článok 14 ods. 2 smernice 2003/87.

31 — Článok 14 ods. 3 smernice 2003/87.

32 — Článok 15 prvý odsek a príloha V smernice 2003/87.

33 — Článok 15 prvý odsek smernice 2003/87.

34 — Článok 15 druhý odsek smernice 2003/87. O prenosnosti kvót pozri článok 12 ods. 1 uvedenej smernice.

35 — Článok 12 ods. 3 smernice 2003/87. Odovzdanie emisií upravuje článok 52 a nasl. nariadenia Komisie (ES) č. 2216/2004 z 21. decembra 2004 o normalizovaných a zabezpečených systémoch registrov v súlade so smernicou 2003/87 a s rozhodnutím Európskeho parlamentu a Rady č. 280/2004/ES (Ú. v. EÚ L 386, s. 1).

36 — Článok 6 ods. 2 písm. e) smernice 2003/87.

37 — Článok 12 ods. 3 *in fine* smernice 2003/87.

38 — Článok 19 ods. 1 smernice 2003/87.

39 — Článok 19 smernice 2003/87.

40 — Pozri odôvodnenie 4 smernice 2003/87.

22. Správne fungovanie systému obchodovania je zabezpečené stanovením pokút, ktorými sa zaoberá článok 16 smernice 2003/87. Štandardne jeho odsek 1 stanovuje, že členské štáty stanovia pravidlá pre pokuty uplatniteľné v prípade porušovania vnútroštátnych právnych predpisov prijatých podľa uvedenej smernice. Pokuty stanovené členskými štátmi musia byť „účinné, proporčné a odrádzajúce“.

23. Pokuty uplatniteľné v prípade porušenia povinnosti odovzdať „dostatočné“ množstvo kvót definuje samotná smernica 2003/87, a preto sú vyňaté zo slobodnej voľby členských štátov.

24. Na jednej strane bola členským štátom uložená povinnosť zverejniť mená prevádzkovateľov, ktorí porušujú povinnosť „odovzdať dostatočné množstvo kvót“⁴¹. Na druhej strane sú štáty tiež povinné uložiť pokutu každému prevádzkovateľovi, ktorý do 30. apríla každého roka neodovzdá „dostatočné kvóty na pokrytie emisií za predchádzajúci rok“⁴². Pokuta podľa článku 16 ods. 3 a 4 smernice 2003/87 predstavuje „pokutu za prekročenie emisií“. Výšku tejto pokuty stanovil samotný normotvorca. Počas obdobia rokov 2005 – 2008 teda „uplatňujú členské štáty... pokuty za prekročenie emisií vo výške 40 EUR za každú tonu ekvivalentu oxidu uhličitého emitovaného zariadením, ktorého prevádzkovateľ neodovzdal kvóty“⁴³. Zdôraznená je aj skutočnosť, že „úhrada pokuty za prekročenie emisií nezavahuje prevádzkovateľa záväzku odovzdať množstvo kvót rovnajúce sa danému prekročeniu emisií pri odovzdávaní emisií za nasledovný kalendárny rok“⁴⁴.

B – Rozmanitosť porušenia povinnosti odovzdať kvóty

25. Zo znenia článku 16 ods. 3 a 4 smernice 2003/87 vyplýva, že pokuta je koncipovaná ako „pokuta za prekročenie emisií“ a výška stanovená normotvorcom sa uplatňuje „za každú tonu ekvivalentu oxidu uhličitého emitovaného zariadením, ktorého prevádzkovateľ neodovzdal kvóty“. Otázky vnútroštátneho súdu sa týkajú predovšetkým skutočnosti, či má byť prevádzkovateľovi, ktorý sa nedopustil zvýšeného znečistenia v porovnaní s povoleným množstvom, pričom však formálne neodovzdal kvóty v zmysle článku 12 ods. 3 smernice 2003/87, uložená pokuta za rovnakých podmienok, teda či sa pokuta stanovená v tejto smernici má vzťahovať na každú tonu ekvivalentu emitovaného oxidu uhličitého, ktorá nebola odovzdaná do 30. apríla, napriek tomu, že ňou prevádzkovateľ disponoval.

26. V tejto súvislosti Naturvårdsverket, grécka vláda aj Komisia v podstate uvádzajú takéto stanovisko. Mechanizmus pokút upravený v článku 16 ods. 3 a 4 smernice 2003/87 zabezpečuje jednotné, účinné a prehľadné uplatnenie tejto smernice. Vzhľadom na základný cieľ sledovaný touto smernicou, ktorým je ochrana životného prostredia, a na skutočnosť, že správne fungovanie systému obchodovania s emisnými kvótami závisí od disciplinovanosti každého účastníka, je pokuta splatná bez ohľadu na skutočnosť, či prevádzkovateľ disponuje množstvom kvót, ktoré zodpovedá skutočným emisiám. Článok 16 ods. 3 a 4 smernice 2003/87 vystupuje vo vzťahu k článku 16 ods. 1 tejto smernice ako *lex specialis*, pričom pokuta, ktorú ukladá, sa má uplatniť striktne a vo všeobecnom záujme sa musí vzťahovať rovnako na neodovzdanie dostatočného množstva kvót na pokrytie emisií a na prekročenie emisných kvót. Pojem „prekročenie emisií“ v zmysle článku 16 ods. 3 a 4 uvedenej smernice sa má vykladať tak, že zahŕňa všetky kvóty neodovzdané v lehote, či už sú k dispozícii, alebo nie.

27. Priznávam, že mám problém prijať takéto tvrdenie. Hoci je jednoduché pochopiť dôležitosť dodržiavania povinností každého účastníka upravených v smernici 2003/87 pre celý systém obchodovania s emisnými kvótami, napriek tomu zastávam názor, že porušenie povinnosti odovzdať kvóty nie je rovnako závažné v prípade, ak je známe a očividné, že prevádzkovateľ disponuje dostatočným množstvom kvót, alebo ak sa naopak previnil prekročením emisií v porovnaní s tými,

41 — Článok 16 ods. 2 smernice 2003/87.

42 — Článok 16 ods. 3 smernice 2003/87.

43 — Článok 16 ods. 4 smernice 2003/87. Výška takto uloženej pokuty je nižšia počas tzv. cvičného obdobia (t. j. obdobie rokov 2005 – 2008).

44 — Článok 16 ods. 4 *in fine* smernice 2003/87.

ktoré mu boli povolené a ktorými disponoval. Za týchto okolností sa zdá problematické uplatniť rovnakú pokutu na obe porušenia smernice 2003/87, ktoré sa odlišujú tak povahou, ako aj rozsahom. Doslovná a teleologická analýza článku 16 ods. 3 a 4 uvedenej smernice podľa môjho názoru potvrdzujú, že uvedené dve situácie treba rozlišovať.

28. Pri doslovnom výklade treba totiž uznať, že text článku 16 ods. 3 a 4 smernice 2003/87 nie je jasný. Keďže celý systém spočíva na predpoklade, že prevádzkovatelia sú držiteľmi povolenia na emisiu skleníkových plynov a že na základe tohto povolenia im bolo pridelené určité množstvo kvót, zdá sa, že „prekročenie emisií“ v zmysle tohto článku sa nevyhnutne zameriava na emisiu nepokrytú pridelenými kvótami, ktoré sú k dispozícii. Z textu uvedeného článku tiež vyplýva, že pokuta je namierená na „každ[ého] prevádzkovateľ[a], ktorý neodovzdá *dostatočné kvóty... na pokrytie emisií za predchádzajúci rok*“⁴⁵, hoci uvedený článok mohol znieť „každý prevádzkovateľ, ktorá neodovzdá“. Z tohto spresnenia je potrebné vyvodiť, že pokuta uložená podľa toho istého článku netrestá porušenie povinnosti odovzdať emisie *per se*, ale naopak, sankcionuje porušenie povinnosti odovzdať emisie, ktorá vyplýva zo skutočnosti, že prevádzkovateľ nedisponoval dostatočným množstvom kvót na pokrytie emisií, pričom si ich ani nezaobstaral na trhu, takže v dôsledku toho je uvedený prevádzkovateľ vinný z prekročenia emisií, ktoré sú posudzované ako nepovolené.

29. Takýto doslovný výklad potvrdzuje aj teleologická analýza. Prípravné práce na smernici 2003/87 tiež poukazujú na skutočnosť, že cieľom pokút uvedených v článku 16 ods. 3 a 4 uvedenej smernice je stanoviť „výšku pokuty na dostatočne vysokej úrovni, aby jediným rozumným riešením pre prevádzkovateľa bolo nadobudnúť na trhu dostatočné množstvo kvót na pokrytie skutočných emisií svojho zariadenia [*neoficiálny preklad*]“⁴⁶. Z toho vyplýva, že normotvorca stanovil výšku pokuty v závislosti od odhadovanej ceny za kvótu, aby tak viedol prevádzkovateľov k ich obstaraniu na trhu.⁴⁷

30. Situácia vo veci samej je však atypická, keďže je zrejmé, že obe spoločnosti, ktorým bola uložená pokuta, disponovali v roku 2007 oveľa väčším množstvom kvót, než boli ich skutočné emisie. Nepotrebovali preto získať chýbajúce množstvo emisných kvót na trhu. Stimulujúci cieľ sledovaný pokutou upravenou v uvedenom článku tak potvrdzuje, že toto ustanovenie sa zameriava na situáciu prevádzkovateľa, ktorý neodovzdal dostatočné množstvo kvót na pokrytie svojich emisií, pretože si chýbajúce emisné kvóty nezaobstaral na trhu. Práve tento typ osobitne podvodného správania musí byť zreteľne potrestaný uložením pokuty podľa článku 16 ods. 3 a 4 smernice 2003/87.

31. Naproti tomu, hoci neodovzdanie kvót v požadovanom čase bezpochyby predstavuje narušenie systému obchodovania s emisnými kvótami z dôvodu prístnosti jeho účtovníckeho charakteru, netreba strácať zo zreteľa skutočnosť, že uvedené spoločnosti nie sú vinné z dodatočného znečisťovania a že v tomto prípade nebolo preukázané, že motívom konania týchto dvoch spoločností v prípade neskorého odovzdania kvót bola snaha obísť systém obchodovania, špekulácia na trhu a/alebo nadobudnutie zisku spôsobom, ktorý by mohol narušiť hospodársku súťaž⁴⁸, a to tým skôr, že podľa žalobkyň vo veci samej správca registra rýchlo zablokoval ich obchodné účty⁴⁹. Podľa článku 16 ods. 2 smernice 2003/87 uloženie pokuty navyše sprevádza zverejnenie mena „prevádzkovateľov, ktorí porušujú požiadavky na odovzdanie dostatočného množstva kvót“. Táto metóda inšpirovaná zásadou „name and shame“ uplatnenou v kontexte tejto smernice dáva zmysel, len ak sa zameriava na prevádzkovateľov, ktorí sú vinní z vypustenia vyšších emisií v porovnaní s povoleným množstvom bez

45 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

46 — Bod 17 dôvodovej správy k návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES [KOM(2001) 581 v konečnom znení].

47 — Pozri návrh smernice uvedený vyššie (s. 52).

48 — V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že drastické zníženie množstva kvót pridelených členskými štátmi predstavuje radikálny prostriedok na zamedzenie špekulácií, ktorým môžu podlahnúť prevádzkovatelia, a zároveň na zabezpečenie výhody pre životné prostredie (pozri rozsudok Arcelor Atlantique et Lorraine a i., už citovaný, bod 31). Zo spisu tiež vyplýva, že k 30. aprílu 2007 – hoci je pravda, že ide o cvičné obdobie systému obchodovania s emisnými kvótami – disponovala Billerud Karlsborg AB 66 705 kvótami (z toho 10 828 kvót sa týkala povinnosť odovzdať ich) a Billerud Skärblacka AB 178 405 kvótami (z toho 42 433 kvót sa týkala povinnosť odovzdať ich).

49 — Podľa tvrdení žalobkyň vo veci samej boli ich obchodné účty zablokované niekedy medzi 1. a 14. májom 2007.

účasti na hospodárskej súťaži, t. j. bez zaobstarania si chýbajúcich kvót na trhu, a ktorí takýmto správaním zmarili realizáciu cieľa uvedenej smernice. Je zrejmé, že zverejnenie mien oboch žalujúcich spoločností vo veci samej, ktoré je úzko spojené s pokutou podľa článku 16 ods. 3 a 4 smernice 2003/87, bude zjavne nezaslúžené vzhľadom na skutočnosti, ktoré boli práve uvedené.

32. Z vyššie uvedeného vyplýva, že článok 16 ods. 3 a 4 smernice 2003/87 sa má vykladať v tom zmysle, že sa netýka porušenia povinnosti odovzdať kvóty zo strany prevádzkovateľa, ktorý skutočne k 30. aprílu dotknutého roka disponuje dostatočným množstvom kvót na pokrytie emisií za predchádzajúci rok a ktorý sa tak neprevinil väčším znečistením v porovnaní s jeho povoleným množstvom. Z toho vyplýva, že druhá prejudiciálna otázka položená vnútroštátnym súdom je pre riešenie sporu vo veci samej irelevantná.

33. Prijatie takéhoto záveru však nemôže viesť k názoru, že porušenie povinnosti odovzdať kvóty, ktoré sa dopustili žalobkyne vo veci samej, má ostať nepotrebné, ale jednoducho znamená, že normotvorca Únie neharmonizoval pokuty za neodovzdanie kvót k 30. aprílu prevádzkovateľom, ktorý disponuje dostatočným množstvom kvót na pokrytie emisií za predchádzajúci rok, a ponechal to na posúdení členských štátov. Právnym základom uloženia týchto dvoch pokút vo veci samej teda nie je článok 16 ods. 3 a 4 smernice 2003/87, ale článok 16 ods. 1 uvedenej smernice.

34. Článok 16 ods. 1 smernice 2003/87 pritom členským štátom ukladá povinnosť stanoviť pravidlá pre pokuty, ktoré musia byť proporčné. Vzhľadom na okolnosti sa zdá užitočné uviesť niekoľko poznámok pre vnútroštátny súd, ktorý rozhoduje v spore vo veci samej a musí si prirodzene klásť otázky, či ustanovenia švédskeho práva, na základe ktorého sa uložili obe pokuty, zodpovedajú požiadavkám proporcionality.

C – Záverečné poznámky o proporcionality predmetných pokút vo veci samej

35. Právnym základom oboch pokút uložených spoločnostiam, žalobkyniam vo veci samej, je článok 16 ods. 1 smernice 2003/87. Podľa tohto článku prináleží členským štátom stanoviť pravidlá pre pokuty uplatniteľné na porušovanie vnútroštátnych právnych predpisov prijatých podľa tejto smernice a prijaté pokuty musia byť účinné, proporčné a odrádzajúce.

36. Pri neexistencii celkovej harmonizácie pravidiel pre pokuty za porušenie ustanovení smernice 2003/87 disponujú členské štáty širokou mierou voľnej úvahy.⁵⁰ Z ustálenej judikatúry navyše vyplýva, že „pri neexistencii zosúladenia právnej úpravy Únie v oblasti sankcií uplatniteľných v prípade nedodržania podmienok stanovených systémom zavedeným touto právnou úpravou majú členské štáty právomoc zvoliť si sankcie, ktoré sú podľa nich najvhodnejšie. Napriek tomu sú pri výkone svojich právomocí povinné dodržiavať právo Únie a jeho všeobecné zásady, a teda aj zásadu proporcionality“⁵¹. Uvedené sankcie tak nesmú „ísť nad rámec toho, čo je primerané a potrebné na uskutočnenie legitímnych cieľov sledovaných touto právnou úpravou“, a „spôsobené nevýhody nesmú byť neprimerané sledovaným cieľom“⁵². Zásada proporcionality navyše ukladá „členským štátom povinnosť, nielen pokiaľ ide o vymedzenie... pravidiel týkajúcich sa rozsahu pokút, ale aj pokiaľ ide o posúdenie skutočností, ktoré možno zohľadniť pri stanovení pokuty“⁵³.

37. Uplatnenie kapitoly 8 § 6 zákona o OEK na spoločnosti, žalobkyne vo veci samej, musí byť navrhnuté ako pokuta uložená príslušným švédskym orgánom za porušenie povinnosti odovzdať kvóty prevádzkovateľom, ktorý k 30. aprílu dotknutého roka disponoval dostatočným množstvom kvót na pokrytie emisií za predchádzajúci rok a ktorý sa nedopustil zvýšeného znečistenia v porovnaní

50 — Pozri analogicky rozsudok z 29. marca 2012, Komisia/Estónsko (C-505/09, bod 53).

51 — Rozsudok z 9. februára 2012, Urbán (C-210/10, bod 23 a citovaná judikatúra).

52 — Rozsudok Urbán, už citovaný (bod 24 a citovaná judikatúra).

53 — Pozri analogicky rozsudok Urbán, už citovaný (bod 54).

s povoleným množstvom. Každá z uvedených spoločností tak bola povinná zaplatiť pokutu značnej výšky (3 959 366 SEK a 15 516 051 SEK), ktorá bola uplatnená automaticky, bez predchádzajúceho oznámenia a – zdá sa, že aj – bez možnosti jej úpravy, za každú tonu ekvivalentu oxidu uhličitého emitovaného za predchádzajúci rok. Normotvorca Únie však zdôraznil nielen to, že smernica 2003/87 rešpektuje základné práva⁵⁴, ale aj to, že k vytvoreniu trhu s emisnými kvótami skleníkových plynov má dôjsť prostredníctvom „čo najmenšieho zníženia hospodárskeho rozvoja a zamestnanosti“⁵⁵.

38. Príslušný švédsky orgán tak pravidlá pre pokuty zaradil medzi pravidlá upravené v článku 16 ods. 3 a 4 smernice 2003/87. Takéto zaradenie prostredníctvom svojho silne represívneho charakteru prispieva k realizácii cieľa právoplatne sledovaného smernicou 2003/87 o ochrane životného prostredia prostredníctvom zníženia antropogénnych emisií skleníkových plynov do určitého obdobia a zabránenia rušivému správaniu v systéme obchodovania s emisnými kvótami, ktorý zavádza uvedená smernica. Za týchto okolností sa nevyhnutne zdá, že uloženie pokuty je vhodné na dosiahnutie cieľa sledovaného právnou úpravou Únie.

39. Je však potrebné položiť si otázku, či pokuta neprekračuje hranice toho, čo je na realizáciu právoplatne sledovaných cieľov nevyhnutné. V tejto súvislosti sa obmedzím na poukázanie na najvýznamnejšie znaky mechanizmu pokút, ktorý je upravený v kapitole 8 § 6 zákona o OEK.

40. Z tohto dôvodu pripomínam, že zo spisu nevyplýva, že by uloženiu pokuty obom spoločnostiam, žalobkyniam vo veci samej, predchádzalo akékoľvek oznámenie alebo výzva. Preto je možné ľahko si predstaviť aj menej reštriktívne opatrenie.⁵⁶ Navyše automatické a okamžité uloženie pokuty bráni preskúmaniu alebo posúdeniu okolností danej veci v prípade, ak po prvé dôvodom porušenia povinnosti uloženej smernicou je administratívna alebo technická chyba, po druhé nedošlo k zvýšenému znečisteniu v porovnaní s povoleným množstvom a nebolo preukázané žiadne konkrétne zneužitie systému a po tretie zo spisu vyplýva – pod podmienkou overenia tejto skutočnosti vnútroštátnym súdom –, že žalobkyne vo veci samej sa 14. mája 2007 obrátili na správcu registra s cieľom vyriešiť ich situáciu, pričom správca už vykonal kroky na zablokovanie ich obchodných účtov.

41. Pod podmienkou overenia tejto skutočnosti vnútroštátnym súdom je možné konštatovať, že osobitne striktné uplatnenie kapitoly 8 § 6 zákona o OEK na spoločnosti, žalobkyne vo veci samej, sa v konečnom dôsledku zdá neprimerané v porovnaní so závažnosťou porušenia systému obchodovania s emisnými kvótami.

42. Z vyššie uvedených skutočností tak vyplýva, že za okolností ako vo veci samej je požiadavka proporcionality upravená v článku 16 ods. 1 smernice 2003/87 v rozpore s takým mechanizmom pokút, ako je upravený v kapitole 8 § 6 zákona o OEK, v rozsahu, v akom sa za uvedených podmienok pokuta automaticky, okamžite a bez preskúmania okolností uloží prevádzkovateľovi, ktorý si nesplnil povinnosť odovzdania kvót, hoci disponoval ich dostatočným množstvom na pokrytie svojich emisií, a ktorý sa nedopustil zvýšeného znečistenia v porovnaní s povoleným množstvom.

54 — Odôvodnenie 27 smernice 2003/87.

55 — Odôvodnenie 5 smernice 2003/87.

56 — Pokiaľ ide o uloženie pokuty upravenej v článku 16 ods. 3 a 4 smernice 2003/87, napríklad francúzska právna úprava stanovuje, že príslušný orgán prikáže prevádzkovateľovi, ktorý sa dopustil porušenia povinnosti odovzdať dostatočné množstvo kvót na pokrytie svojich emisií za predchádzajúci rok, aby si túto povinnosť splnil v lehote jedného mesiaca (pozri článok L. 229-18 ods. II Zákonníka o životnom prostredí).

V – Návrh

43. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor na otázky, ktoré položil Högsta domstolen, odpovedal takto:

Článok 16 ods. 3 a 4 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES z 13. októbra 2003 o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES, sa má vykladať v tom zmysle, že sa netýka situácie, keď povinnosť odovzdať kvóty porušil prevádzkovateľ, ktorý k 30. aprílu dotknutého roka disponuje ich dostatočným množstvom na pokrytie svojich emisií za predchádzajúci rok a ktorý sa nedopustil zvýšeného znečistenia v porovnaní s povoleným množstvom.

Právnym základom pokuty za porušenie povinnosti odovzdať kvóty prevádzkovateľom, ktorý nesporne disponuje dostatočným množstvom kvót na pokrytie svojich emisií za predchádzajúci rok a ktorý sa nedopustil zvýšeného znečistenia v porovnaní s povoleným množstvom, je článok 16 ods. 1 smernice 2003/87.

Za okolností ako vo veci samej sa má požiadavka proporcionality upravená v článku 16 ods. 1 smernice 2003/87 vykladať v tom zmysle, že je – pod podmienkou nevyhnutného skutkového posúdenia – v rozpore s mechanizmom pokút, ako je upravený v kapitole 8 § 6 zákona č. 1199 z roku 2004 o obchodovaní s emisnými kvótami [lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrättigheter], v rozsahu, v akom sa za uvedených podmienok pokuta automaticky, okamžite a bez preskúmania okolností uloží prevádzkovateľovi, ktorý si nesplnil povinnosť odovzdať kvóty, hoci disponoval ich dostatočným množstvom na pokrytie svojich emisií, a ktorý sa nedopustil zvýšeného znečistenia v porovnaní s povoleným množstvom.