



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NILS WAHL
prednesené 5. februára 2015¹

Vec C-148/14

**Bundesrepublik Deutschland
proti
Nordzucker AG**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Bundesverwaltungsgericht (Nemecko)]

„Životné prostredie — Systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov — Článok 16 ods. 1 a 3 smernice 2003/87/ES — Monitorovanie a podávanie správ o emisiách — Overovanie správ predložených prevádzkovateľmi — Pokuty — Proporcionalita“

1. Smernica 2003/87/ES² je jedným z kľúčových právnych nástrojov, prostredníctvom ktorých Európska únia a jej členské štáty zamýšľajú splniť svoje záväzky znížiť antropogénne emisie skleníkových plynov podľa Kjótskeho protokolu. Smernica má prispievať k dosiahnutiu tohto cieľa vytvorením efektívneho európskeho trhu s emisnými kvótami skleníkových plynov a čo najmenším znížením hospodárskeho rozvoja a zamestnanosti.³

2. Súdny dvor má na základe prejednávaneho návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal nemecký Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd), objasniť, aké pokuty by sa mali prípadne uložiť prevádzkovateľom, ktorí do 30. apríla daného roka odovzdali množstvo kvót, ktoré podľa overenia vykonaného v súlade s článkom 15 smernice zodpovedalo objemu ich emisií počas predchádzajúceho roka, ale o ktorom sa po následných kontrolách vykonaných príslušným vnútroštátnym orgánom zistilo, že nie je postačujúce na pokrytie všetkých týchto emisií.

3. Vnútroštátny súd chce v podstate vedieť, či by sa za také správanie mali uložiť vnútroštátne pokuty v súlade s článkom 16 ods. 1 smernice, alebo prípadne automatická pokuta v zmysle článku 16 ods. 3 tejto smernice.

4. V nasledujúcich častiach týchto návrhov vysvetlím dôvody, pre ktoré zastávam názor, že prvý prístup je správny.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 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 (ďalej len „smernica“) (Ú. v. EÚ L 275, s. 32; Mim. vyd. 15/007, s. 631).

3 — Pozri odôvodnenia 3 až 5 smernice.

I – Právny rámec

A – Právo EÚ

5. Článok 6 smernice („Podmienky a obsah povolenia na emisie skleníkových plynov“) v relevantnom čase⁴ stanovoval:

„1. Príslušné orgány vydajú [Príslušný orgán vydá – *neoficiálny preklad*] povolenie na emisie skleníkových plynov, ktoré udeľuje schválenie na vypúšťanie skleníkových plynov z celého zariadenia alebo jeho časti, ak je presvedčený, že prevádzkovateľ je schopný monitorovať emisie a podávať správy.

...

2. Povolenia na emisie skleníkových plynov obsahujú:

...

e) záväzok odovzdať kvóty v množstve rovnom celkovým emisiám zariadenia v každom kalendárnom roku, overené v súlade s článkom 15, do štyroch mesiacov po skončení daného roku.“

6. Podľa článku 12 ods. 3 smernice:

„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.“

7. Článok 15 smernice („Overovanie“) v rozsahu relevantnom pre prejednávanú vec stanovoval:

„Členské štáty zabezpečia, aby boli správy zaslané prevádzkovateľmi podľa článku 14 ods. 3 overené v súlade s kritériami stanovenými v prílohe V a aby príslušný orgán bol o tom informovaný.

...“

8. Podľa článku 16 smernice („Pokuty“):

„1. Členské štáty ustanovia pravidlá pre pokuty uplatniteľné na porušovanie vnútroštátnych právnych predpisov prijatých podľa tejto smernice a prijímú všetky potrebné opatrenia na zabezpečenie vykonávania takýchto pravidiel. Prijaté [Stanovené – *neoficiálny preklad*] pokuty musia byť účinné, proporčné [primerané – *neoficiálny preklad*] a odrádzajúce. ...

2. Členské štáty zabezpečia zverejnenie mien prevádzkovateľov, ktorí porušujú požiadavky na odovzdanie dostatočného množstva kvót podľa článku 12 ods. 3.

4 — Smernica bola medzitým niekoľkokrát zmenená a doplnená. Zdá sa však, že žiadna z následných zmien a doplnení nie je relevantná na účely tohto konania.

3. Členské štáty zabezpečia, aby každý prevádzkovateľ, ktorý neodovzdá dostatočné kvóty do 30. apríla každého roku na pokrytie emisií [svojich emisií – *neoficiálny preklad*] za predchádzajúci rok, bol povinný uhradiť pokutu za prekročenie emisií. Pokuta za prekročenie emisií je 100 EUR za každú tonu ekvivalentu oxidu uhličitého emitovaného zariadením, ktorého [za ktoré – *neoficiálny preklad*] prevádzkovateľ neodovzdal kvóty. Úhrada pokuty za prekročenie emisií nezbavuje prevádzkovateľa záväzku odovzdať množstvo kvót rovnajúce sa danému prekročeniu emisií pri odovzdávaní emisií [kvót – *neoficiálny preklad*] za nasledovný kalendárny rok.

...“

B – Vnútroštátne právo

9. Relevantné ustanovenia nemeckých predpisov sa nachádzajú v Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (zákon o obchodovaní s emisnými kvótami skleníkových plynov, ďalej len „TEHG“) z 8. júla 2004⁵.

10. § 4 TEHG („Povolenie emisií“) stanovuje:

„1. Uvoľňovanie skleníkových plynov činnosťou v zmysle tohto zákona si vyžaduje povolenie.

...

5. Povolenie obsahuje nasledujúce údaje a požiadavky:

...

(5) záväzok odovzdať kvóty podľa § 6.

...

8. Ak povinný nesplní záväzky uvedené v § 5, majú opatrenia podľa § 17 a § 18 tohto zákona prednosť pred opatreniami podľa § 17 spolkového zákona o ochrane pred imisiami [Bundes-Immissionsschutzgesetz]. Pri porušení záväzkov podľa § 5 sa § 20 a § 21 spolkového zákona o ochrane pred imisiami neuplatnia. Ak povinný nesplní záväzky uvedené v § 6 ods. 1, uplatnia sa výlučne ustanovenia tohto zákona.“

11. Podľa § 6 TEHG („Kvóty“):

„1. Povinný musí do 30. apríla každého roka, prvýkrát v roku 2006, odovzdať príslušnému orgánu počet kvót zodpovedajúci emisiám spôsobeným jeho činnosťou v predchádzajúcom kalendárnom roku.

...“

12. Časť 5 TEHG sa týka pokút. § 18 tohto zákona stanovuje:

„1. Ak si povinný nesplní svoj záväzok podľa § 6 ods. 1, príslušný orgán stanoví na každú tonu oxidu uhličitého, za ktorú povinný neodovzdal kvótu, povinnú platbu vo výške 100 eur, v prvom alokačnom období 40 eur. Od uloženia povinnej platby možno upustiť, ak dôvodom nesplnenia záväzku povinného podľa § 6 ods. 1 bola vyššia moc.

5 — BGBl I, s. 1578.

2. Ak povinný riadne neinformoval o emisiách spôsobených jeho činnosťou, príslušný orgán odhadne emisie spôsobené jeho činnosťou v predchádzajúcom kalendárnom roku. Odhad je nevyvrátiteľným základom pre záväzok podľa § 6 ods. 1. Odhad sa nevykoná, ak si povinný v rámci vypočutia na účely rozhodnutia o povinnej platbe podľa odseku 1 riadne splní svoju povinnosť podať správu.

3. Povinný má naďalej záväzok odovzdať chýbajúce kvóty, v prípade podľa odseku 2 v súlade s vykonaným odhadom, do 30. apríla nasledujúceho roka. ...“

II – Skutkový stav, konanie a prejudiciálna otázka

13. Nordzucker AG (ďalej len „Nordzucker“) prevádzkovala cukrovar až do jeho zatvorenia v marci 2008. Súčasťou závodu bol parný generátor, ako aj sušička na tepelné sušenie repných odrezkov.

14. Po zavedení obchodovania s emisiami Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Spolkové ministerstvo pre životné prostredie, ochranu prírody, výstavbu a jadrovú bezpečnosť, ďalej len „ministerstvo“) oznámilo Verein der Zuckerindustrie (nemecký Zväz cukrovarníckeho priemyslu) na jeho dopyt listom zo 17. júna 2004, že sušičky, ako nevyhnutná súčasť zariadení cukrovarníckeho priemyslu, nepodliehajú obchodovaniu s emisiami. Naopak kotol na výrobu pary a elektrickej energie, ako vedľajšie zariadenie súvisiace s výrobou a rafináciou cukru, podliehal povinnému obchodovaniu s emisiami, ak boli prekročené prahové hodnoty menovitého tepelného príkonu zariadenia.

15. Nordzucker vyhotovila správu o emisiách za rok 2005. Správa vykazovala pre výrobu pary emisie v celkovom objeme 40 288 ton oxidu uhličitého. Toto množstvo nezahŕňalo emisie, ktoré vznikali pri výrobe pary na prevádzku sušičky. Znalec preveril správu, vyhodnotil ju ako uspokojivú a vyslovil svoj súhlas s registrovaním vykázaných emisií. Dňa 16. marca 2006 bola správa prostredníctvom príslušného krajinského orgánu zaslaná na Deutsche Emissionshandelsstelle (Nemecký úrad pre obchodovanie s emisiami, ďalej len „Emissionshandelsstelle“). K 30. aprílu 2006 Nordzucker odovzdala Emissionshandelsstelle počet emisných kvót zodpovedajúci množstvu emisií uvedenému v správe.

16. Emissionshandelsstelle následne preskúmal správu o emisiách a vyzval spoločnosť Nordzucker, aby ju opravila okrem iného tým, že zohľadní emisie pripadajúce na sušičky. Nordzucker uviedla, že na základe listu ministerstva zastávala názor, že sušičky nepodliehajú povinnému obchodovaniu s emisiami, a preto nie je potrebné hlásiť emisie pripadajúce na parný generátor používaný na prevádzku takého zariadenia. Nordzucker však opravila svoju správu o emisiách podľa výzvy Emissionshandelsstelle. V dôsledku toho Nordzucker vykázala celkové emisie v objeme 42 961 ton oxidu uhličitého a 24. apríla 2007 odovzdala kvóty na ďalších 2 673 ton.

17. Nemecké orgány rozhodnutím zo 7. decembra 2007 určili, že Nordzucker je v zmysle § 18 ods. 1 prvej vety TEHG povinná zaplatiť pokutu vo výške 106 920 eur. Opravný prostriedok v správnom konaní podaný proti tomuto rozhodnutiu bol zamietnutý rozhodnutím zo 14. apríla 2009.

18. Nordzucker napadla toto rozhodnutie žalobou na Verwaltungsgericht (správny súd), ktorý rozsudkom z 11. júna 2010 zrušil napadnuté rozhodnutie. Oberverwaltungsgericht (vyšší správny súd) rozsudkom z 20. októbra 2011 zamietol odvolanie podané nemeckými orgánmi proti rozsudku vydanému v prvom stupni. Nemecké orgány následne podali proti rozsudku Oberverwaltungsgericht opravný prostriedok na Bundesverwaltungsgericht.

19. Keďže Bundesverwaltungsgericht mal pochybnosti o výklade článku 16 smernice, rozhodol o prerušení konania a položil Súdnemu dvoru nasledujúcu prejudiciálnu otázku:

„Má sa článok 16 ods. 3 a 4 [smernice 2003/87] vykladať v tom zmysle, že pokuta za prekročenie emisií sa musí uložiť aj vtedy, ak prevádzkovateľ odovzdal do 30. apríla daného roka množstvo kvót zodpovedajúce celkovému množstvu emisií, ktoré uviedol vo svojej správe o emisiách zariadenia za predchádzajúci rok, ktorá bola znalcom vyhodnotená ako vyhovujúca, avšak príslušný orgán po 30. apríli zistí, že celkové množstvo emisií v overenej správe o emisiách je chybné uvedené ako nižšie, správa sa opraví a prevádzkovateľ v rámci novej lehoty odovzdá ďalšie kvóty?“

20. Nordzucker, Emissionshandelsstelle, nemecká, česká a holandská vláda, vláda Spojeného kráľovstva, ako aj Komisia predložili v tomto konaní písomné pripomienky. Súdny dvor rozhodol, že pojednávanie sa neuskutoční.

III – Analýza

21. Vnútroštátny súd sa svojou otázkou v podstate pýta, či sa má pokuta v zmysle článku 16 ods. 3 smernice uplatniť na prevádzkovateľa, ktorý do 30. apríla daného roka odovzdal množstvo kvót, ktoré podľa overenia vykonaného v súlade s článkom 15 smernice zodpovedalo objemu jeho emisií počas predchádzajúceho roka, ale o ktorom sa po následnej kontrole vykonanej príslušným vnútroštátnym orgánom zistilo, že nie je postačujúce na pokrytie všetkých emisií prevádzkovateľa počas predchádzajúceho roka.

22. Bundesverwaltungsgericht vo svojom podrobnom návrhu na začatie prejudiciálneho konania uvádza, že prichádzajú do úvahy dva rôzne prístupy a že podľa jeho názoru existujú presvedčivé argumenty v prospech každého z nich. Tento súd sa však – najmä na základe znenia príslušných ustanovení smernice a s prihliadnutím na zásadu proporcionality – domnieva, že na položenú otázku treba odpovedať záporne.

23. O týchto dvoch prístupoch diskutovali aj účastníci konania, ktorí predložili v tomto konaní pripomienky. Nordzucker, česká vláda, holandská vláda a vláda Spojeného kráľovstva, ako aj Komisia na jednej strane v podstate tvrdia, že článok 16 ods. 3 smernice sa má vykladať reštriktívne. Toto ustanovenie by sa teda nepovažovalo za uplatniteľné v situácii opísanej vnútroštátnym súdom.

24. Nemecká vláda a Emissionshandelsstelle na druhej strane navrhujú, aby Súdny dvor odpovedal na položenú otázku kladne. Podľa ich názoru možno konštatovať určitú podobnosť medzi situáciou vo veci prejednávanej vnútroštátnym súdom a situáciou, ktorú skúmal Súdny dvor vo veci *Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka*⁶. V tejto veci Súdny dvor potvrdil, že pokuta v zmysle článku 16 ods. 3 smernice sa uplatňuje automaticky na prevádzkovateľov, ktorí do 30. apríla daného roka neodovzdali dostatočné množstvo kvót, a konštatoval, že vnútroštátny súd nemôže zmeniť výšku tejto pokuty.

25. Ako vysvetlím ďalej, zastávam názor, že napriek do určitej miery nejednoznačnému zneniu článku 16 ods. 3 smernice systematický a teleologický výklad tohto ustanovenia podporuje tvrdenia, ktoré uviedli Nordzucker, česká vláda, holandská vláda, vláda Spojeného kráľovstva a Komisia. Hoci chápem obavy, na ktorých je založený výklad tohto ustanovenia presadzovaný nemeckou vládou a Emissionshandelsstelle, domnievam sa, že tieto obavy sú v konečnom dôsledku nedôvodné. Rozsudok *Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka* tiež nechápem tak, že podporuje stanovisko, ktoré zaujali títo účastníci konania.

6 — C-203/12, EU:C:2013:664.

26. Hneď na úvod treba uznať, že znenie článku 16 ods. 3 smernice nie je úplne jednoznačné, pokiaľ ide o povahu záväzku, ktorý treba splniť pod hrozbou pokuty upravenej v tomto ustanovení. Toto ustanovenie totiž vyžaduje, aby členské štáty uložili pokutu za prekročenie emisií „každ[ému] prevádzkovateľ[ovi], ktorý neodovzdá dostatočné kvóty do 30. apríla každého roku na pokrytie [svojich] emisií za predchádzajúci rok“.

27. Ako vnútroštátny súd správne poznamenáva, ani jeden z navrhovaných výkladov nie je na prvý pohľad nezlučiteľný so znením článku 16 ods. 3 smernice. Toto ustanovenie preto možno chápať tak, že odkazuje na emisie vyprodukované počas predchádzajúceho roka, ktoré boli overené podľa článku 15 tejto smernice, alebo alternatívne na všetky emisie vyprodukované počas predchádzajúceho roka, ktoré boli vykázané v konečnej správe, prípadne po ďalších kontrolách vykonaných príslušnými vnútroštátnymi orgánmi.

28. Keď sa však článok 16 ods. 3 smernice vykladá v jeho správnom kontexte, podľa môjho názoru je jasné, že prvý uvedený výklad je správny.

29. V prvom rade treba zdôrazniť, že jedným z pilierov, na ktorých je vybudovaný systém vytvorený smernicou, je záväzok prevádzkovateľov odovzdať množstvo kvót rovnajúce sa ich celkovým emisiám počas predchádzajúceho kalendárneho roka. Je úlohou každého prevádzkovateľa podávať správy o svojich emisiách príslušným orgánom v súlade s pravidlami a zásadami stanovenými v usmerneniach *ad hoc* prijatých Komisiou⁷ (článok 14 ods. 3 smernice).

30. Vzhľadom na význam tejto činnosti a na finančnú výhodu, ktorú môžu získať prevádzkovatelia v prípade, ak nevykážu všetky svoje emisie, však normotvorca EÚ rozhodol, že orgány nemôžu automaticky vychádzať zo správ predložených prevádzkovateľmi, ale tieto správy musia najprv prejsť osobitným overovacím procesom. Podľa článku 15 prvého odseku smernice a jej prílohy V musí byť overovateľ „nezávislý od prevádzkovateľa, vykonáva[t] svoje činnosti správnym a objektívne profesionálnym spôsobom“ a byť kvalifikovaný na túto úlohu. Musí posúdiť správy predložené prevádzkovateľmi a monitorovacie systémy počas predchádzajúceho roka najmä s cieľom overiť ich „spoľahlivos[t], dôveryhodnos[t] a presnos[t]“.

31. Toto overenie je kľúčovým procesným krokom. Ak správa podľa overenia nie je uspokojivá, proces sa zastaví. Prevádzkovateľ nemôže uskutočňovať ďalšie prevody kvót, pokiaľ táto správa nie je overená ako uspokojivá (článok 15 druhý odsek). Ak naopak z overenia vyplynie kladný výsledok, prevádzkovateľ má čas – ako bolo uvedené vyššie – do 30. apríla toho istého roka odovzdať množstvo kvót zodpovedajúce celkovému objemu vyprodukovaných emisií. V článku 6 ods. 2 písm. e) a článku 12 ods. 3 smernice sa totiž výslovne uvádza, že záväzok odovzdať kvóty sa týka kvót zodpovedajúcich emisiám „overen[ým] v súlade s článkom 15“.

32. Smernica neupravuje – aspoň nie výslovne – akúkoľvek následnú kontrolu alebo overenie množstva kvót, ktoré už bolo overené v súlade s článkom 15. Neobsahuje ani ustanovenie, ktoré by vyžadovalo odovzdanie ďalších kvót po 30. apríli, ak by vnútroštátne orgány určili, že tieto kvóty – z akéhokoľvek dôvodu – nepokrývajú celkové emisie.

33. Smernicu určite nemožno vykladať tak, že bráni ďalším kontrolám zo strany príslušných orgánov alebo možnosti prevádzkovateľa odovzdať ďalšie kvóty po 30. apríli s cieľom splniť svoj záväzok odovzdať dostatočné množstvo emisných kvót. Naopak sa domnievam, že vnútroštátne predpisy dovoľujúce ktorúkoľvek z týchto možností by len posilnili systém vytvorený smernicou.

7 — Rozhodnutie Komisie 2004/156/ES z 29. januára 2004, ktorým sa zavádzajú usmernenia pre monitorovanie a podávanie správ o emisiách skleníkových plynov podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES (2004/156/ES) (Ú. v. EÚ L 59, s. 1; Mim. vyd. 15/008, s. 100) (ďalej len „usmernenia“).

34. Pokuta v zmysle článku 16 ods. 3 smernice sa však môže týkať len nesplnenia záväzku, ktorý toto ustanovenie výslovne ukladá prevádzkovateľovi, teda záväzku odovzdať do 30. apríla príslušné množstvo kvót, ktoré bolo overené znalcom. Bolo by nelogické vykladať smernicu tak, že vyžaduje automatické uloženie pokuty za porušenie záväzku, ktorý jasne nešpecifikuje.

35. Skutočnosť, že práve množstvo kvót overené podľa článku 15 má rozhodujúci význam pre fungovanie systému vytvoreného smernicou, potvrdzujú aj usmernenia uverejnené v súlade s článkom 14 ods. 1 smernice.⁸ V bode 7.4 usmernení sa uvádza: „Celkové údaje o emisiách za zariadenie uvedené v správe o emisiách, ktorá *bola po overení označená ako vyhovujúca*, použije príslušný úrad na skontrolovanie, či prevádzkovateľ vydal dostatočný počet kvót v súvislosti s tým istým zariadením“.⁹

36. Tento výklad podľa všetkého podporujú aj prípravné dokumenty týkajúce sa smernice. V bode 17 dôvodovej správy pripojenej k návrhu smernice predloženému Komisiou 23. októbra 2001 sa uvádza, že „prípady týkajúce sa porušenia záväzku odovzdať dostatočné množstvo kvót na pokrytie *overených* emisií treba posudzovať prísne a jednotne v cel[ej] Európsk[ej] [únii]. To by sa dosiahlo uložením peňažnej pokuty...“.¹⁰

37. Je zaujímavé, že článok 16 ods. 2 smernice, ktorý sa týka zverejnenia mien prevádzkovateľov, ktorí porušujú požiadavku na odovzdanie dostatočného množstva kvót, v pôvodnom znení, ktoré bolo uplatniteľné na skutkové okolnosti veci, výslovne odkazoval na záväzok „podľa článku 12 ods. 3“ smernice.¹¹ Určite možno tvrdiť, že vzhľadom na to, že odseky 2 a 3 článku 16 smernice boli a stále sú sformulované odlišne, týkajú sa iného porušenia. Nemecká vláda a Emissionshandelsstelle totiž v podstate tvrdia, že článok 16 ods. 3 smernice má širšiu pôsobnosť ako článok 16 ods. 2.

38. Prípravné dokumenty však nepodporujú tento výklad. Naopak rozdielne znenie týchto dvoch odsekov je vysvetlené tým, že v návrhu pôvodne predloženom Komisiou sa odsek 2 článku 16 smernice mal vzťahovať na všetky porušenia vnútroštátnych predpisov prijatých na prebratie smernice, zatiaľ čo odsekom 3 sa malo sankcionovať neodovzdanie dostatočného množstva kvót. Parlament sa však domnieval – a Komisia s tým súhlasila –, že systém zverejňovania mien porušovateľov je neprimeraný v prípade mnohých foriem porušovania smernice, vrátane tých, ktoré sa týkali vnútroštátnych transpozičných opatrení, a preto by mal byť obmedzený na tie prípady, keď prevádzkovatelia neodovzdali dostatočné množstvo kvót.¹²

39. Legislatívny vývoj smernice teda nasvedčuje tomu, že rozdiel v znení týchto dvoch odsekov neodrážal rozhodnutie normotvorcu EÚ odlišiť jednotlivé typy porušenia upravené týmito odsekmi.

8 — Tamže.

9 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát. V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že usmernenia neboli prijaté ako akt „soft law“, ale – ako bolo spomenuté v poznámke pod čiarou 6 – boli prijaté rozhodnutím Komisie, teda formou aktu, ktorý má právne účinky.

10 — KOM(2001) 581 v konečnom znení. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

11 — V súčasnom znení článku 16 ods. 2 smernice sú spomenuté „požiadavky na odovzdanie dostatočného množstva kvót *podľa tejto smernice*“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát). Táto novelizácia bola vykonaná smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2008/101/ES z 19. novembra 2008, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2003/87/ES s cieľom začleniť činnosti leteckej dopravy do systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v rámci Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 8, s. 3), ktorou bol systém obchodovania s emisiami rozšírený na činnosti leteckej dopravy. Cieľom tejto novelizácie bolo zohľadniť rozšírenú pôsobnosť smernice. Ako však vláda Spojeného kráľovstva správne poznamenala, novelizáciou článku 16 ods. 2 smernice neboli nijako zmenené záväzky uložené prevádzkovateľom zariadení.

12 — Pozri správu Európskeho parlamentu o návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v spoločenstve, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES (FINAL A5-0303/2002), s. 28.

40. Tento výklad potvrdzuje aj rozsudok Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, v ktorom Súdny dvor uviedol, že povinnosť odovzdať množstvo kvót zodpovedajúce celkovému objemu emisií počas predchádzajúceho kalendárneho roka a overené v súlade s článkom 15, teda povinnosť stanovená v článku 6 ods. 2 písm. e) a článku 12 ods. 3 smernice, je „*jedinou povinnosťou*, vo vzťahu ku ktorej samotná smernica 2003/87 zavádza konkrétnu sankciu, zatiaľ čo sankcia za každé iné správanie v rozpore s jej ustanoveniami sa na základe článku 16 tejto smernice ponecháva na rozhodnutie členských štátov“.¹³

41. Odlišný výklad článku 16 ods. 3 smernice by bol navyše problematický z hľadiska proporcionality pokuty uvedenej v tomto ustanovení.

42. V rozsudku Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka Súdny dvor totiž tiež rozhodol, že fixná a automatická pokuta v zmysle článku 16 ods. 3 smernice je primeraná, a to okrem iného preto, lebo prevádzkovatelia sú schopní zistiť presné množstvo kvót, ktoré sa má odovzdať (na základe overenia podľa článku 15), a majú primeranú lehotu na splnenie tejto povinnosti. Je zrejmé, že obozretný prevádzkovateľ by si nenechal splnenie svojej povinnosti na poslednú chvíľu. Z týchto dôvodov Súdny dvor konštatoval, že vnútroštátne súdy by na základe zásady proporcionality nemali mať možnosť zmeniť výšku pokuty v zmysle článku 16 ods. 3 smernice, a to ani v prípade, že nesplnenie povinnosti prevádzkovateľov by mohlo byť údajne spôsobené „interným administratívnym zlyhaním“.¹⁴

43. Na základe informácií, ktoré možno vyvodiť z návrhu na začatie prejudiciálneho konania, sa však zdá, že prejednávaná vec je dosť odlišná od uvedenej veci. Nordzucker totiž tvrdí, že jej pochybenie bolo spôsobené tým, že sa spoliehala na list z ministerstva, v ktorom bolo uvedené, že na jeden druh zariadenia, ktoré Nordzucker prevádzkovala (sušičky), sa systém obchodovania s emisiami nevzťahoval. Okrem toho správa bola tiež riadne overená nezávislým znalcom v súlade s článkom 15 smernice. Až neskôr – teda po 30. apríli – nemecké orgány informovali spoločnosť Nordzucker, že odovzdané množstvo kvót je nedostatočné, keďže na účely smernice sa mali zohľadniť aj emisie vyprodukované sušičkami.

44. Pokiaľ by sa správanie spoločnosti Nordzucker malo vôbec sankcionovať nejakou pokutou – čo musí overiť vnútroštátny súd –, Nordzucker prinajmenšom pred 30. aprílom nemohla s dostatočnou istotou poznať celkové množstvo kvót, ktoré sa má odovzdať. Automatické uloženie vysokej pokuty za takých okolností by teda mohlo byť mimoriadne problematické z hľadiska proporcionality.

45. Podľa nemeckej vlády a Emissionshandelsstelle by bolo naopak neprimerané uplatniť túto pokutu na akékoľvek porušenie záväzku stanoveného v článku 6 ods. 2 písm. e) a článku 12 ods. 3 smernice, zatiaľ čo prevádzkovatelia, ktorí mohli uviesť znalca, ktorý overoval správu, do omylu (napríklad tým, že mu poskytli zavádzajúce údaje, alebo iným podvodným konaním), by nemuseli zaplatiť pokutu.

46. S tým nesúhlasím. Skutočnosť, že pokuta v zmysle článku 16 ods. 3 smernice sa neuplatní, neznamena, že týmto prevádzkovateľom nemožno uložiť nijakú pokutu. V článku 16 ods. 1 smernice sa totiž uvádza, že členské štáty musia ustanoviť pravidlá pre pokuty uplatniteľné na porušovanie vnútroštátnych právnych predpisov prijatých podľa smernice a že tieto pokuty musia byť „*účinné, primerané a odrádzajúce*“.¹⁵

47. Je teda úlohou vnútroštátnych orgánov stanoviť pokuty, ktoré možno uložiť prevádzkovateľom, ktorí sa napriek dodržaniu záväzku uvedeného v článku 6 ods. 2 písm. e) a článku 12 ods. 3 smernice dopustia iných druhov porušenia, ktoré bránia správne fungovaniu systému obchodovania s emisiami vytvoreného smernicou. Tieto pokuty musia byť na jednej strane účinné a odrádzajúce – to podľa môjho názoru znamená, že za podvodné konanie, aké uvádza nemecká vláda

13 — Pozri rozsudok Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka (EU:C:2013:664, bod 25) (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

14 — Tamže, body 19 a 33 až 42.

15 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

a Emissionshandelsstelle, sa môžu (a mali by sa) uložiť prísne pokuty. Na druhej strane tieto pokuty musia byť primerané – to znamená, že situácie ako situácia, v ktorej sa nachádza Nordzucker, musia byť predmetom posúdenia, pri ktorom sa zohľadnia všetky relevantné skutkové okolnosti na účely rozhodnutia o tom, či a v akej výške sa uloží pokuta (ako napríklad dobrá viera spoločnosti, otázka, či spoločnosť uviedli do omylu samotné orgány, atď.).

48. Preto som dospel k záveru, že druh porušenia, ktorého sa dopustila Nordzucker, nespadá pod článok 16 ods. 3 smernice, ale podľa okolností patrí do pôsobnosti článku 16 ods. 1 tejto smernice.

IV – Návrh

49. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálnu otázku, ktorú položil Bundesverwaltungsgericht, takto:

Pokuta v zmysle článku 16 ods. 3 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 nemá uplatniť na prevádzkovateľa, ktorý odovzdal do 30. apríla daného roka množstvo kvót, ktoré podľa overenia vykonaného v súlade s článkom 15 smernice zodpovedalo objemu jeho emisií počas predchádzajúceho roka, ale o ktorom sa po následnej kontrole vykonanej príslušným vnútroštátnym orgánom zistilo, že nie je postačujúce na pokrytie všetkých emisií prevádzkovateľa počas predchádzajúceho roka. Je úlohou členských štátov stanoviť pravidlá pre pokuty prípadne uplatniteľné na také druhy porušenia. Stanovené pokuty musia byť účinné, primerané a odrádzajúce.