



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PAOLA MENGOZZIJA,
predstavljeni 16. maja 2013¹

Zadeva C-203/12

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Högsta domstolen (Švedska))

„Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti — Obveznost upravljavca, ki do 30. aprila vsako leto ne preda zadostnega števila pravic za pokritje svojih emisij, da plača kazen, ne glede na razlog nepredaje — Neobstoj onesnaženja nad dovoljeno količino — Neobstoj možnosti odpustitve ali zmanjšanja kazni — Sorazmernost“

1. Predložitveno sodišče s tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe Sodišče prosi za pojasnitev sistema sankcij za kršitve Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES² in, natančneje, za kršitev obveznosti predaje pravic za skupne emisije iz naprave za predhodno koledarsko leto do 30. aprila tekočega koledarskega leta.

I – Pravni okvir

A – Direktiva 2003/87

2. Direktiva 2003/87 v skladu s členom 1 vzpostavlja „sistem Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti [...], da bi pospešila zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način.“

3. Sistem je organiziran na sledeč način. Vsaka država članica pripravi nacionalni načrt, v katerem navede skupno količino pravic, ki jih namerava dodeliti za zadevno obdobje, in kako jih namerava dodeliti.³ Vsak naveden načrt se nato objavi in o njem obvesti Evropsko komisijo in druge države članice.⁴ Države članice so morale za obdobje od 1. januarja 2005 do 31. decembra 2007 dodeliti vsaj 95 % pravic brezplačno.⁵

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631.

3 — Člen 9(1), prvi pododstavek, Direktive 2003/87.

4 — Člen 9(1), drugi pododstavek, Direktive 2003/87.

5 — Člen 10 Direktive 2003/87.

4. Vsaka država članica na podlagi teh nacionalnih načrtov „odloči o skupni količini pravic, ki jih bo dodelila [...], in dodelitvi teh pravic upravljavcu posamezne naprave“.⁶ Te pravice so prenosljive⁷ in jih je treba vsako leto predati, tako da „[d]ržave članice zagotovijo, da vsako leto najpozneje do 30. aprila upravljavec vsake naprave preda število pravic, ki je enako skupnim emisijam iz te naprave v predhodnem koledarskem letu, preverjenim v skladu s členom 15, in da se te pravice nato ukinejo.“⁸

5. Za spoštovanje določb Direktive 2003/87 „[d]ržave članice določijo pravila za sankcije za kršitve nacionalnih določb, sprejetih na podlagi te direktive, in z ustreznimi ukrepi zagotovijo, da se ta pravila izvajajo. Predvidene sankcije morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvrač[a]lne“.⁹ Člen 16(3) Direktive 2003/87 določa sankcije za nepredajo in določa, da „[d]ržave članice zagotovijo, da je vsak upravljavec, ki do 30. aprila vsakega leta ne preda dovolj pravic, ki pokrivajo njegove emisije v predhodnem letu, dolžan plačati kazen za presežne emisije“.¹⁰ Države članice so morale za obdobje od 1. januarja 2005 do 1. decembra 2007 za presežne emisije uporabiti kazen 40 EUR na tono ekvivalenta ogljikovega dioksida, izpuščeno iz naprave, za katero upravljavec ni predal pravic.¹¹ Plačilo kazni upravljavca ne odveže obveznosti, da preda količino pravic, ki je enaka presežnim emisijam, ko preda pravice za naslednje koledarsko leto.¹²

B – Švedsko pravo

6. Na Švedskem je bila Direktiva 2003/87 prenesena z zakonom št. 1199 iz leta 2004 o trgovanju s pravicami do emisije (lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrättigheter, v nadaljevanju: TPE). Ta zakon je v različici, ki je veljala v času dejanskega stanja, določal, da mora upravljavec ugotoviti ali izmeriti svoje emisije ogljikovega dioksida in vsako leto predložiti potrjeno poročilo o navedenih emisijah.¹³ Poročilo o emisijah za predhodno leto mora najkasneje 31. marca naslednjega leta predložiti Naturvårdsverket (nadzorni organ).¹⁴ Upravljavec mora nato do 30. aprila vsako leto Statens energimyndighet (državna agencija za energijo), ki vodi register, predati število pravic, ki ustreza skupnim emisijam vsake naprave v predhodnem koledarskem letu.¹⁵ Upravljavec, ki ni predal zadostnega števila pravic za pokritje emisij, mora plačati kazen za presežne emisije v višini 40 EUR na tono ogljikovega dioksida, ki ga je izpustila naprava in za katerega upravljavec ni predal pravice.¹⁶ Plačilo kazni upravljavca ne odveže obveznosti, da preda količino pravic, ki je enaka njegovim presežnim emisijam, ko preda pravice za naslednje koledarsko leto.¹⁷

II – Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

7. Družbi Billerud Karlsborg AB in Billerud Skärblacka AB sta družbi švedskega prava imata dovoljenje za emisije ogljikovega dioksida. V koledarskem letu 2006 so njune emisije znašale 10.828 oziroma 42.433 ton ogljikovega dioksida. Ni sporno, da sta družbi 30. aprila 2007 na svojih trgovalnih računih imeli pravice do emisije, ki so ustrezale njunim dejanskim emisijam v letu 2006.

6 — Člen 11(1), Direktive 2003/87.

7 — Člen 12(1) Direktive 2003/87.

8 — Člen 12(3) Direktive 2003/87.

9 — Člen 16(1) Direktive 2003/87.

10 — Člen 16(3) Direktive 2003/87.

11 — Člen 16(4) Direktive 2003/87.

12 — Člen 16(4), in fine, direktive 2003/87.

13 — Poglavje 5, člen 1 TPE. Upravljavec, ki do 31. marca naslednjega leta ni predložil potrjenega poročila, mora plačati kazen za zamudo v višini 20.000 švedskih kron (SEK), razen če je taka kazen očitno neupravičena. Ta kazen se lahko odpusti, ni pa je mogoče znižati (glej poglavje 8, člen 5a TPE).

14 — Poglavje 5, člen 1 TPE.

15 — Poglavje 6, člen 1 TPE.

16 — Poglavje 8, člen 6 TPE. Protivrednost v švedskih kronah je določena v poglavju 8, člen 6, tretji odstavek TPE.

17 — Poglavje 8, člen 7 TPE.

8. Vendar navedeni družbi do 30. aprila 2007 nista predali nobene pravice. Organ, ki upravlja register, je trgovalna računa teh podjetij blokiral, pri čemer bi morali podjetji pravice za skupne emisije iz naprave za koledarsko leto 2006 tako kot pravice za skupne emisije iz naprave za leto 2007 predati pred 30. aprilom 2008.

9. Naturvårdsverket je 10. Decembra 2007 zaradi kršitve obveznosti predaje, ki jo morajo upravljavci izpolniti najkasneje do 30. aprila, poleg tega družbi Billerud Karlsborg AB naložil kazen v višini 3.959.366 SEK, družbi Billerud Skärblacka AB pa kazen v višini 15.516.051 SEK. Navedeni družbi sta zoper odločbi, s katerima sta bili naloženi kazni, neuspešno vložili tožbo na prvi stopnji in nato pritožbo.

10. Pri predložitvenem sodišču sta vložili revizijo in pritožbo zaradi bistvene kršitve postopka, pri čemer sta trdili, da sta imeli 30. aprila 2007 vsaka na svojem računu pravice, ki so ustrezale dejanskim emisijam v letu 2006, in da je bila predaja, ki sta jo nameravali opraviti, onemogočena zaradi internih upravnih težav. Družbi zato menita, da določbe zakona TPE dejansko niso bile kršene in da za naložitev kazni ni nobene pravne podlage. Če ne bi bilo mogoče šteti, da odločbi, s katerima sta naloženi kazni, nimata pravne podlage, družbi predložitvenemu sodišču predlagata, naj zmanjša znesek finančnih sankcij na 0 SEK, 20.000 SEK ali drug primeren znesek, glede na to, da sta naloženi kazni, katerih skupni znesek je blizu 20 milijonov SEK, nesorazmerni, saj ni sporno, da emisije navedenih družb niso presegle dovoljenih emisij. V zvezi s tem trdita, da bi bila, ker sta naloženi kazni primerljivi s kazensko obtožbo, striktna uporaba pravil o sankcijah, določenih v TPE, ki ne omogoča znižanja, v nasprotju s členom 6 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950.

11. Predložitveno sodišče ugotavlja, da določbe o sankcijah za nepredajo na dan 30. aprila, določene v TPE, izhajajo neposredno iz Direktive 2003/87, ki določa, da se upravljavcem, ki 30. aprila niso predali zadostnega števila pravic, naloži kazen 40 EUR na tono ogljikovega dioksida. Predložitveno sodišče dvomi, ali se taka kazen, ki temelji na členu 16(3) in (4) Direktive, naloži le za presežne emisije, ali pa jo je treba naložiti tudi, kadar se ugotovi, da je imel upravljavec dovolj pravic, vendar jih preprosto ni predal. Ker poleg tega Direktiva 2003/87 napotuje na temeljne pravice¹⁸ in načelo sorazmernosti¹⁹, se predložitveno sodišče sprašuje, ali je znesek naložene kazni ob spoštovanju določb navedene direktive mogoče zmanjšati.

12. Ker je bilo Högsta domstolen (Švedska) tako soočeno s težavo glede razlage prava Unije, je prekinilo odločanje in Sodišču s predložitveno odločbo, ki je v sodno tajništvo Sodišča prispela 30. aprila 2012, na podlagi člena 267 PDEU v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba člen 16(3) in (4) Direktive 2003/87/ES [...] razlagati tako, da mora upravljavec, ki do 30. aprila ni predal zadostnega števila pravic do emisije, plačati kazen ne glede na vzrok opustitve, na primer če je upravljavec 30. aprila imel dovolj pravic do emisije, vendar jih pomotoma, zaradi upravne napake ali tehnične težave, ni predal?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali je treba člen 16(3) in (4) Direktive 2003/87 razlagati tako, da se, na primer v okoliščinah iz prvega vprašanja, kazen mora ali lahko odpusti ali zniža?“

III – Postopek pred Sodiščem

13. Sodišču so pisna stališča predložili revidentki v postopku v glavni stvari, Naturvårdsverket, grška vlada in Komisija.

18 — Glej uvodno izjavo 27 Direktive 2003/87.

19 — Glej uvodno izjavo 30 in člen 16(1) Direktive 2003/87.

IV – Pravna analiza

14. Za odgovor na vprašani predložitvenega sodišča, je treba pojasniti logiko trgovalnega sistema, uvedenega z Direktivo 2003/87. Nato bo treba zlasti z vidika člena 16(3) in (4) navedene direktive obravnavati položaj upravljavca, ki ni predal dovolj pravic, ker jih ni imel dovolj in si jih ni priskrbel na trgu, v primerjavi s položajem upravljavca, ki je kršil obveznost predaje iz Direktive 2003/87, čeprav je imel dovolj pravic za pokritje svojih emisij. Iz tega bo razvidno, da pravna podlaga za kazni, naloženi v okviru postopka v glavni stvari, ni člen 16(3) in (4) Direktive 2003/87, ampak njen člen 16(1), pri čemer nastane nov problem v zvezi s sorazmernostjo navedenih kazni, glede katerega bo potrebno navesti nekaj končnih ugotovitev.

A – Logika sistema za trgovanje, ki ga določa Direktiva 2003/87

15. Sprejetje Direktive 2003/87 v pravu Unije pomeni udejanjenje zaveze Skupnosti in držav članic na mednarodni ravni, da prispevajo k skupnim naporom za racionalizacijo in zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, ki povzročajo klimatske spremembe, škodljive za okolje.²⁰ Da bi bil cilj, da se v obdobju od 2008 do 2012 emisije toplogrednih plinov zmanjšajo za 8 % glede na ravni iz leta 1990²¹ učinkoviteje uresničen, Direktiva 2003/87 določa postopno uvajanje „evropskega trga s pravicami do emisije toplogrednih plinov ob čim manjšem zmanjšanju gospodarskega razvoja in zaposlovanja“²².

16. Sistem za trgovanje s pravicami do emisij toplogrednih plinov v Evropski uniji je v bistvu mogoče opisati tako, kot sledi v nadaljevanju.

17. Vsaka naprava, katere delovanje spada na področje uporabe direktive 2003/87²³, mora imeti od 1. januarja 2005 dovoljenje za emisije toplogrednih plinov.²⁴ To dovoljenje se izda le, če pristojni nacionalni organ ugotovi, da je upravljavec, ki upravlja zadevno napravo, „zmožen spremljati emisije in o njih poročati“.²⁵

18. Vsaka država članica pripravi tudi nacionalni načrt za dodeljevanje pravic za vsako obdobje, ki ga določa direktiva 2003/87,²⁶ v katerem navede skupno količino pravic, ki se dodelijo za posamezno obdobje.²⁷ Države članice so tako morale za obdobje od 1. januarja 2005, za katerega sta bili naloženi kazni iz zadeve v glavni stvari, določiti skupno količino dodeljenih pravic in dodelitev teh pravic upravljavcu posamezne naprave.²⁸ Del pravic, določenih za celotno obdobje, je vsako leto do 28. februarja dodeljen upravljavcem.²⁹

20 — Glej sodbo z dne 16. decembra 2008 v zadevi Arcelor Atlantique in Lorraine in drugi (C-127/07, ZOdl., 2008 str. I-9895, točka 28 in naslednje).

21 — Uvodna izjava 2 Direktive 2003/87.

22 — Uvodna izjava 5 Direktive 2003/87.

23 — Čeprav za obravnavano zadevo ni pomembno, navajam, da je bilo področje uporabe nazadnje razširjeno z Direktivo 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spremembi Direktive 2003/87/ES z namenom izboljšanja in razširitve sistema Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov (UL L 140, str. 63).

24 — Člena 4 in 5 Direktive 2003/87.

25 — Člen 6(1) Direktive 2003/87.

26 — Člen 11 Direktive 2003/87.

27 — Člen 9 Direktive 2003/87.

28 — Člena 10 in 11(1) Direktive 2003/87.

29 — Člen 11(4) Direktive 2003/87.

19. Upravljavci morajo spremljati emisije³⁰ in pristojnemu organu poročati o emisijah iz svojih naprav.³¹ Poročilo o emisijah za predhodno koledarsko leto mora preveriti neodvisni nadzornik upravljavca,³² pristojni organ pa mora biti o tem obveščen.³³ Če poročilo o emisijah za predhodno koledarsko leto ni bilo zadovoljivo, morajo države članice zagotoviti, da zadevni upravljavec pravic ne more več prenesti.³⁴

20. Vsak upravljavec naprave mora vsako leto do 30. aprila predati pravice, torej število pravic, ki ustreza skupnim emisijam njegove naprave v predhodnem koledarskem letu.³⁵ Ta letna obveznost predaje upravljavca je določena tudi v dovoljenju za emisije toplogrednih plinov³⁶. Predaja se opravi pred zadnjo fazo, torej ukinitvijo pravic, ki so bile dodeljene in nato dejansko uporabljene.³⁷

21. Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov ima dovršeno računovodsko logiko.³⁸ Poleg tega na nacionalni ravni obstaja register z ločenimi računi za vodenje posedovanih, dodeljenih ali prenesenih pravic zadevnih oseb.³⁹ Tako natančno vodenje računov je še toliko bolj potrebno, ker je od tega, ali upravljavci spoštujejo svoje obveznosti v zvezi s trgovalnim sistemom, končno odvisno, ali se spoštuje obveznosti, ki so jih države članice in Unija sprejele v okviru mednarodnih načrtov in načrtov Skupnosti, da občutno zmanjšajo antropogene emisije toplogrednih plinov⁴⁰.

22. Dobro delovanje sistema je zagotovljeno s sankcijami, določenimi v členu 16 Direktive 2003/87. V odstavku 1 tega člena je kot običajno določeno, da države članice določijo pravila za sankcije za kršitve nacionalnih določb, sprejetih na podlagi navedene direktive. Sankcije, ki jih določijo države članice, morajo biti „učinkovite, sorazmerne in odvrč[a]lne“.

23. Sankcije, ki se uporabijo v primeru kršitve obveznosti predaje „zadostnega števila“ pravic, so izvzete iz svobodne izbire držav članic, saj so določene v sami direktivi 2003/87.

24. Države članice morajo objaviti ime upravljavca, ki krši obveznost „predaje zadostnega števila pravic“.⁴¹ Države članice morajo kazen naložiti tudi vsakemu upravljavcu, ki do 30. aprila vsakega leta ne preda „dovolj pravic, ki pokrivajo njegove emisije v predhodnem letu“.⁴² Ta kazen je v členu 16(3) in (4) Direktive 2003/87 opisana kot „kazen za presežne emisije“. Zakonodajalec je znesek te kazni določil sam. Za obdobje od 2005 do 2008 „države članice uporabljajo [...] kazen za presežne emisije, ki znaša 40 EUR za vsako tono ekvivalenta ogljikovega dioksida, izpuščeno iz naprave, za katero upravljavec ni predal pravic“.⁴³ V navedenem členu je določeno tudi, da „[p]lačilo kazni za presežne emisije upravljavca ne odveže obveznosti, da preda količino pravic, ki je enaka tem presežnim emisijam, ko preda pravice za naslednje koledarsko leto“.⁴⁴

30 — Člen 14(2) Direktive 2003/87.

31 — Člen 14(3) Direktive 2003/87.

32 — Člen 15, prvi odstavek, in Priloga V Direktive 2003/87.

33 — Člen 15, prvi odstavek, Direktive 2003/87.

34 — Člen 15, drugi odstavek 2, Direktive 2003/87. Glede prenosljivosti pravic glej člen 12(1) navedene direktive.

35 — Člen 12(3) Direktive 2003/87. Postopek predaje je določen v členu 52 in naslednjih členih Uredbe Komisije (ES) št. 2216/2004 z dne 21. decembra 2004 za standardiziran in zavarovan sistem registrov v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter Odločbo 280/2004/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 386, str. 1).

36 — Člen 6(2)(e) Direktive 2003/87.

37 — Člen 12(3) in fine Direktiva 2003/87.

38 — Člen 19(1) Direktive 2003/87.

39 — Člen 19 Direktive 2003/87.

40 — Glej uvodno izjavo 4 Direktive 2003/87.

41 — Člen 16(2) Direktive 2003/87.

42 — Člen 16(3) Direktive 2003/87.

43 — Člen 16(4) Direktive 2003/87. Znesek kazni je bil tako manjši za obdobje „uvajanja“ (torej za obdobje od 2005 do 2008).

44 — Člen 16(4), in fine, Direktive 2003/87.

B – Večplastnost kršitve obveznosti predaje pravic

25. Iz besedila člena 16(3) in (4) Direktive 2003/87 je razvidno, da je kazen določena kot „kazen za presežne emisije“ in da je zakonodajalec kazen določil „za vsako tono ekvivalenta ogljikovega dioksida, izpuščeno iz naprave, za katero upravljavec ni predal pravic“. Vprašanji predložitvenega sodišča se izrecno nanašata na to, ali je treba kazen pod enakimi pogoji naložiti upravljavcu, ki ni imel presežnih emisij, vendar formalno ni predal pravic v smislu člena 12(3) Direktive 2003/87, tako da se za vsako izpuščeno tono ekvivalenta ogljikovega dioksida, za katero do 30. aprila ni bila predana nobena pravica, ki jo je upravljavec sicer imel, naloži kazen, določena v tej direktivi.

26. Stališče Naturvårdsverket, grške vlade in Komisije v zvezi s tem je sledeče. Mehanizem sankcij iz člena 16(3) in (4) Direktive 2003/87 naj bi zagotavljal njeno enotno, učinkovito in transparentno uporabo. Glede na temeljni cilj navedene direktive, torej varovanje okolja, in glede na to, da je dobro delovanje sistema za trgovanje odvisno od discipline vseh udeleženih subjektov, naj bi bilo treba kazen plačati ne glede na to, ali ima upravljavec dovolj pravic za emisije, ki so bile dejansko izpuščene. Ker je člen 16(3) in (4) Direktive 2003/87 *lex specialis* glede na njen člen 16(1), naj bi bilo treba sankcije, ki jih določa, uporabljati striktno in z določeno kaznijo v splošnem interesu na enak način kaznovati nepredajo zadostnega števila pravic, ki bi pokrile emisije, v roku, ter prekoračitev pravic do emisije. Šteti naj bi bilo treba, da se pojem „presežne emisije“ v smislu člena 16(3) in (4) navedene direktive nanaša na vse pravice, ki niso predane v roku, ne glede na to ali jih upravljavec ima ali ne.

27. S to argumentacijo imam kar nekaj težav. Kljub temu, da lahko razumem, da je za celoten trgovalni sistem pomembno, da vsak vpleteni subjekt spoštuje obveznosti, ki jih določa Direktiva 2003/87, menim, da teža kršitve obveznosti predaje, kadar je splošno znano in nesporno, da ima upravljavec zadostno število pravic, ni enaka kot, kadar je, nasprotno, ugotovljeno, da so bile emisije upravljavca presežne, to je večje od emisij, ki so bile dovoljene na podlagi števila pravic, ki jih je imel upravljavec. V teh okoliščinah je uporaba enake sankcije za kršitvi Direktive 2003/87, ki sta po naravi in obsegu različni, problematična. Menim, da jezikovna in teleološka razlaga člena 16(3) in (4) navedene direktive potrjujeta, da je treba ta položaja razlikovati.

28. Iz jezikovnega vidika je treba ugotoviti, da besedilo člena 16(3) in (4) Direktive 2003/87 ni nedvoumno. Vendar se glede na to, da celotni sistem temelji na predpostavki, da imajo upravljavci dovoljenje za emisije in da jim je bilo na podlagi tega dovoljenja dodeljeno določeno število pravic, „presežne emisije“ v smislu tega člena nedvomno nanašajo na emisije, ki niso pokrite z dodeljenimi pravicami, s katerimi upravljavec razpolaga. Iz besedila navedenega člena je razvidno tudi, da se sankcije nanašajo na „vsak[ega] upravljav[ca], ki [...] ne preda dovolj pravic, ki pokrivajo njegove emisije v predhodnem letu“⁴⁵, čeprav bi bilo besedilo mogoče omejiti na „vsakega upravljavca, ki ne opravi predaje“. Iz te ugotovitve je treba sklepati, da se s kaznijo, naloženo na podlagi tega člena, ne kaznuje kršitev obveznosti predaje *per se*, ampak kršitev obveznosti predaje, ki je posledica tega, da upravljavec nima dovolj pravic za pokritje svojih emisij in da si zadostnega števila teh pravic ni priskrbel na trgu, zaradi česar je odgovoren za presežne emisije, ki se štejejo za nedovoljene.

29. Taka jezikovna razlaga je podprta s teleološko razlago. V pripravljalnem gradivu za Direktivo 2003/87 je navedeno, da je cilj sankcije iz člena 16(3) in (4) navedene direktive zagotoviti, da „je znesek kazni dovolj visok, da je za upravljavce edina razumna odločitev, da na trgu pridobijo zadostno število pravic za pokritje dejanskih emisij njihove naprave“.⁴⁶ Zakonodajalec je znesek kazni glede na postavljeno ceno pravice zato določil tako, da upravljavce spodbuja, da pravice pridobijo na trgu.⁴⁷

45 — Moj poudarek v ležeči pisavi.

46 — Glej točko 17 Obrazložitev predloga Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES, (COM(2001) 581 final).

47 — Glej zgoraj navedeni predlog direktive (str. 52).

30. Vendar je v okoliščinah v postopku v glavni stvari neobičajno to, da ni sporno, da sta imeli družbi, ki jima je bila naložena kazen, bistveno večjo količino pravic, kot je bila potrebna za pokritje dejanskih emisij. Manjkajočih pravic jima zato ni bilo treba pridobiti na trgu. Spodbujevalni cilj sankcij, določenih v navedem členu torej potrjuje, da se ta določba nanaša na položaj upravljavca, ki za pokritje svojih emisij ni predal dovolj pravic, ker manjkajočih pravic ni pridobil na trgu. Tovrstno izrazito goljufivo ravnanje je tisto, ki ga je treba strogo sankcionirati in zanj naložiti kazen, določeno v členu 16(3) in (4) Direktive 2003/87.

31. Čeprav to, da predaja ni bila opravljena v predpisanem roku, nedvomno predstavlja motnjo za sistem glede na strogo računovodsko logiko, na kateri ta temelji, pa je treba upoštevati, da navedeni družbi nista odgovorni za nobeno dodatno onesnaženje in da tudi ni bilo ugotovljeno, da sta ti družbi predajo opravili prepozno, zato da bi obšli sistem, špekulirali na trgu in/ali da bi si pridobili korist na način, ki bi lahko izkrivljaj konkurenco,⁴⁸ in to še toliko bolj, ker revidentki v postopku v glavni stvari navajata, da je organ, ki upravlja register, njuna trgovalna računa hitro blokiral.⁴⁹ V skladu s členom 16(2) Direktive 2003/87 se poleg naložitve kazni objavijo tudi imena „upravljavcev, ki kršijo zahteve za predajo zadostnega števila pravic“. Ta metoda, ki deluje po principu „*name and shame*“ in ki je uporabljena v kontekstu te direktive, je smiselna le, če se nanaša na upravljavce, ki so izpustili večjo količino emisij od dovoljene, ne da bi upoštevali pravila igre na trgu, torej ne da bi manjkajoče pravice pridobili na trgu, s čimer so ogrozili uresničitev cilja navedene direktive. Tako bi bila objava imen družb, ki sta revidentki v postopku v glavni stvari, ki je posledica sankcij iz člena 16(3) in (4) direktive 2003/87, očitno neupravičena iz navedenih razlogov.

32. Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba člen 16(3) in (4) Direktive 2003/87 razlagati tako, da ne pokriva kršitve obveznosti predaje, ki jo stori upravljavca, ki ima 30. aprila tekočega leta dejansko zadostno število pravic za pokritje svojih emisij v predhodnem letu in ki torej ni odgovoren za nikakršno onesnaženje nad dovoljeno količino. Iz te ugotovitve izhaja, da drugo vprašanje predložitvenega sodišča ni upoštevno za razsojo spora o glavni stvari.

33. Ta ugotovitev ne pomeni, da se kršitev obveznosti predaje, za katero sta odgovorni revidentki v postopku v glavni stvari, ne kaznuje, ampak le, da sankcije za opustitev obveznosti upravljavca, ki ima zadostno število pravic za pokritje svojih emisij za preteklo leto, a jih do 30. aprila tekočega leta ne preda, zakonodajalec Unije ni harmoniziral in jo je prepustil v presojo državam članicam. Pravna podlaga za naloženi kazni torej ni člen 16(3) in (4) Direktive 2003/87, ampak člen 16(1) navedene direktive.

34. Člen 16(1) Direktive 2003/87 pa državam članicam nalaga, da določijo sistem sankcij, ki je sorazmeren. Ob upoštevanju okoliščin primera je primerno navesti nekaj ugotovitev, na katere mora biti pozorno predložitveno sodišče, ki mora za razsojo spora o glavni stvari ugotoviti, ali določbe švedskega prava, na podlagi katerih sta bili naloženi kazni, to zahtevo sorazmernosti izpolnjujejo.

C – Končne ugotovitve glede sorazmernosti kazni iz postopka v glavni stvari

35. Pravna podlaga za kazni, naloženi revidentkama v postopku v glavni stvari, je torej člen 16(1) Direktive 2003/87. V skladu s tem členom morajo države članice določiti sistem sankcij za kršitve nacionalnih določb, sprejetih na podlagi te direktive, pri čemer morajo biti navedene sankcije učinkovite, sorazmerne in odvračalne.

48 — V zvezi s tem je treba opozoriti, da bi bil radikalen način zaščite pred špekulativnimi poizkusi, ki bi lahko mikali upravljavce, ob sočasnem zagotavljanju ugodnih učinkov za okolje drastično zmanjšanje pravic, ki jih dodelijo države članice (glej zgoraj navedeno sodbo C-127/07, (točka 31)). Iz spisa tako izhaja, da sta imeli družbi Billerud Karlsborg AB in Billerud Skärblacka AB na dan 30. aprila 2007, v času, ki vsekakor spada v obdobje uvajanja sistema, 66.705 pravic (od katerih jih je bilo treba predati 10.828) in 178.405 (od katerih jih je bilo treba predati 42.433).

49 — Trgovalna računa sta bila po navedbah revidentk v postopku v glavni stvari blokirana od datuma med 1. in 14. majem 2007.

36. Ker sistem sankcij za kršitve pravil, ki jih določa Direktiva 2003/87, ni v celoti harmoniziran, je treba državam članicam dati široko polje proste presoje.⁵⁰ Poleg tega je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da „so države članice pristojne, da lahko v primeru neharmonizirane zakonodaje Unije na področju sankcij za neizpolnitev pogojev, ki jih določa sistem, ki ga uvaja ta zakonodaja, izberejo sankcije, ki se jim zdijo ustrezne. Vendar morajo to pristojnost izvajati v skladu s pravom Unije in z njegovimi temeljnimi načeli, torej ob spoštovanju načela sorazmernosti“.⁵¹ Navedene sankcije tako „ne smejo presežati tega, kar je primerno in potrebno za uresničitev ciljev, ki jim legitimno sledi ta zakonodaja“ in „povzročene neugodnosti ne smejo biti nesorazmerne s cilji, ki se jim sledi“.⁵² Načelo sorazmernosti morajo „države članice [...] spoštovati ne samo pri določitvi [...] pravil o določanju višine glob, temveč tudi pri presoji elementov, ki se upoštevajo pri določitvi globe“.⁵³

37. Uporabo poglavja 8, člen 6, TPE za družbi, revidentki v postopku v glavni stvari, je torej treba razumeti kot sankcijo, ki jo uporabi pristojni švedski organ, za kršitev obveznosti predaje, ki jo stori upravljavec, ki je imel 30. aprila tekočega leta zadostno število pravic za pokritje svojih emisij za predhodno leto in ki ni bil odgovoren za nobeno onesnaženje nad dovoljeno količino. Vsaki od navedenih družb je bilo tako naloženo plačilo visoke kazni (3.959.366 SEK in 15.516.051 SEK), določene samodejno (brez opozorila in, zdi se, brez možnosti spremembe), za vsako tono ekvivalenta ogljikovega dioksida, izpuščenega v predhodnem letu. Zakonodajalec Unije pa je poudaril ne le, da se z Direktivo 2003/87 spoštujejo temeljne pravice,⁵⁴ ampak tudi, da mora vzpostavitev evropskega trga s pravicami do emisije toplogrednih plinov „čim manj zmanjšati gospodarski razvoj in zaposlovanje“.⁵⁵

38. Pristojni švedski organ je tako sistem sankcij navezal na sistem, določen v členu 16(3) in (4) Direktive 2003/87. Tako navezovanje zaradi svojega zelo represivnega učinka uresničuje legitimne cilje, ki jim sledi Direktiva 2003/87, in sicer varstvo okolja z dolgoročnim zmanjšanjem antropogenih emisij toplogrednih plinov in odvrčanje od vsakega ravnanja, ki predstavlja motnjo za trgovni sistem, ki ga navedena direktiva vzpostavlja. Naložitev kazni je v teh okoliščinah povsem primerna za doseg cilja, ki ga uresničuje zakonodaja Unije.

39. Vendar se je treba vprašati, ali ta kazen ne presega tega, kar je potrebno za uresničitev legitimnih ciljev. V zvezi s tem se bom omejil na pojasnitev pomembnih elementov mehanizma sankcij, določenega v poglavju 8, člen 6, TPE.

40. Tako opozarjam, da iz spisa ni razvidno, da bi bilo družbama, revidentkama v postopku v glavni stvari, preden jima je bila naložena kazen, poslano kakršnokoli obvestilo ali opomin. Zlahka pa si je mogoče predstavljati blažji ukrep.⁵⁶ Poleg tega to, da je naložitev kazni samodejna in takojšna, onemogoča kakršnokoli preveritev ali presojo okoliščin obravnavanega primera, čeprav, prvič, naj bi bila vzrok za kršitev obveznosti, ki jo nalaga direktiva, upravna ali tehnična napaka, drugič, ni prišlo do onesnaženja, večjega od dovoljenega, niti ni bila dejansko ugotovljena nobena zloraba in, tretjič, je iz spisa razvidno – s pridržkom preverjanja s strani predložitvenega sodišča – da sta revidentki v postopku v glavni stvari, da bi svoj položaj uskladili s predpisi, 14. maja 2007 kontaktirali organ, ki upravlja register, ki je že blokiral njuna trgovna računa.

41. S pridržkom preverjanja, ki ga mora izvesti predložitveno sodišče, je mogoče skratka ugotoviti, da uporaba poglavja 8, člen 6, TPE, ki ima težke posledice za družbi, revidentki v postopku v glavni stvari, ni sorazmerna s posledicami, ki jih je kršitev imela na trgovni sistem.

50 — Glej po analogiji sodbo z dne 29. marca 2012 v zadevi Komisija proti Estoniji (C-505/09 P, točka 53).

51 — Sodba z dne 9. februarja 2012 v zadevi Urbán (C-210/10, točka 23 in navedena sodna praksa).

52 — Zgoraj navedena sodba Urbán (točka 24 in navedena sodna praksa).

53 — Glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Urbán (točka 54).

54 — Uvodna izjava 27 Direktive 2003/87.

55 — Uvodna izjava 5 Direktive 2003/87.

56 — Francosko pravo na primer glede naložitve kazni iz člena 16(3) in (4) Direktive 2003/87 določa, da pristojni organ upravljavca, ki je kršil obveznost predati ustrezno število pravic za pokritje svojih emisij za predhodno leto, pozove, naj to obveznost izpolni v roku enega meseca (glej člen L. 229-18, odstavek II, zakona o okolju).

42. Iz zgoraj navedenega je razvidno, da v okoliščinah, kot so te v postopku v glavni stvari, zahteva sorazmernosti iz člena 16(1) Direktive 2003/87 nasprotuje temu, da se mehanizem sankcij, kot je ta iz poglavja 8, člen 6, TPE, uporabi pod enakimi pogoji samodejno, takoj in brez preverjanja okoliščin za upravljavca, ki ni izpolnil obveznosti predaje, čeprav je imel zadostno število pravic za pokritje svojih emisij, in ki ni bil odgovoren za onesnaženje nad dovoljeno količino.

V – Predlog

43. Ob upoštevanju zgornjih preudarkov predlagam, da Sodišče na vprašanji, ki ju je postavilo Högsta domstolen, odgovori:

Člen 16(3) in (4) Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES je treba razlagati tako, da ne pokriva kršitve obveznosti predaje, ki jo stori upravljavec, ki ima 30. aprila tekočega leta dejansko zadostno število pravic za pokritje svojih emisij v predhodnem letu in ki torej ni odgovoren za nikakršno onesnaženje nad dovoljeno količino.

Pravna podlaga za sankcijo za kršitev obveznosti predaje, ki jo je storil upravljavec, za katerega je ugotovljeno, da ima zadostno število pravic za pokritje svojih emisij za predhodno leto in ki ni odgovoren za onesnaženje, večje od dovoljenega, je člen 16(1) Direktive 2003/87.

V okoliščinah, kot so te v postopku v glavni stvari, je treba s pridržkom preverjanja dejanskega stanja, ki ga mora izvesti predložitveno sodišče, zahtevo sorazmernosti iz člena 16(1) Direktive 2003/87 razlagati tako, da nasprotuje temu, da se mehanizem sankcij, kot je ta iz poglavja 8, člen 6, zakona št. 1199 z leta 2004 o trgovanju s pravicami do emisije (lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrättigheter), uporabi pod enakimi pogoji samodejno, takoj in brez preverjanja okoliščin za upravljavca, ki ni izpolnil obveznosti predaje, čeprav je imel zadostno število pravic za pokritje svojih emisij, in ki ni bil odgovoren za nikakršno onesnaženje nad dovoljeno količino.