



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NILSA WAHLA,
predstavljeni 5. februarja 2015¹

Zadeva C-148/14

**Bundesrepublik Deutschland
proti
Nordzucker AG**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo

Bundesverwaltungsgericht (Nemčija))

„Okolje — Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov — Člen 16(1) in (3) Direktive 2003/87/ES — Spremljanje emisij in poročanje o njih — Preverjanje poročil, ki jih predložijo upravljavci — Sankcije — Sorazmernost“

1. Direktiva 2003/87/ES² je eden od ključnih pravnih instrumentov, s katerimi nameravajo Evropska unija in njene članice izpolniti svoje zaveze iz Kjotskega protokola glede zmanjšanja antropogenih emisij toplogrednih plinov. Direktiva naj bi prispevala k temu cilju z vzpostavitvijo učinkovitega evropskega trga s pravicami do emisije toplogrednih plinov ob najmanjšem možnem zmanjšanju gospodarskega razvoja in zaposlovanja.³
2. S tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) (Nemčija), se od Sodišča zahteva, naj pojasni, katere sankcije naj se uvedejo, kjer je to ustrezno, za upravljavce, ki do 30. aprila nekega leta predajo neko število pravic, za katero je bilo preverjeno v skladu s členom 15 Direktive, da je enako njihovim emisijam v predhodnem letu, vendar se po naknadnih preverjanjih pristojnega nacionalnega organa izkaže, da ne zadošča za kritje vseh zadevnih emisij.
3. Predložitveno sodišče v bistvu želi izvedeti, ali bi bilo treba za tako ravnanje, glede na posamezni primer, uvesti nacionalne kazni v skladu s členom 16(1) Direktive ali samodejno sankcijo iz člena 16(3) navedene direktive.
4. Spodaj bom razložil, zakaj menim, da je pravilen prvi pristop.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Direktiva 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 (v nadaljevanju: Direktiva) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631).

3 — Glej uvodne izjave od 3 do 5 v preambuli Direktive.

I – Pravni okvir

A – Zakonodaja EU

5. V upoštevnem obdobju⁴ je člen 6 Direktive, naslovljen „Pogoji za izdajo in vsebina dovoljenja za emisije toplogrednih plinov“, določal:

„1. Pristojni organ izda dovoljenje za emisije toplogrednih plinov, s katerim se dovoli izpuščanje toplogrednih plinov iz celotne naprave ali njenega dela, če mu je bilo zadovoljivo dokazano, da je upravljavec zmožen spremljati emisije in o njih poročati.

[...]

2. Dovoljenja za emisije toplogrednih plinov vsebujejo naslednje:

[...]

(e) obveznost, da upravljavec naprave v štirih mesecih po koncu koledarskega leta preda količino pravic, ki ustreza skupnim emisijam naprave v koledarskem letu, preverjene v skladu s členom 15.“

6. Člen je 12(3) Direktive določal:

„Države 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.“

7. Člen 15 Direktive, naslovljen „Preverjanje“, je določal, kolikor je to pomembno za namene tega postopka:

„Države članice zagotovijo, da se poročila, ki jih upravljavci predložijo na podlagi člena 14(3), preverijo v skladu z merili iz Priloge V in da je pristojni organ o tem obveščen.

[...]“

8. V skladu s členom 16 Direktive, naslovljenim „Sankcije“, je veljalo:

„1. Države 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 odvračilne. [...]

2. Države članice zagotovijo objavo imen upravljavcev, ki kršijo zahteve za predajo zadostnega števila pravic v skladu s členom 12(3).

3. Države 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. Kazen za presežne emisije je 100 EUR za vsako tono ekvivalenta ogljikovega dioksida, izpuščeno iz naprave, za katero upravljavec ni predal pravic. Plačilo 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.

4 — Direktiva je bila od takrat večkrat spremenjena. Vendar je videti, da nobena poznejša sprememba ni pomembna za namene tega postopka.

[...]“

B – Nacionalna zakonodaja

9. Zadevne določbe nemške zakonodaje so navedene v Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (zakon o trgovanju s pravicami do emisije toplogrednih plinov; v nadaljevanju: TEHG) z dne 8. julija 2004.⁵

10. Člen 4 TEHG, naslovljen „Dovoljenje za emisije“, določa:

„(1) Za izpust toplogrednih plinov zaradi dejavnosti, opredeljene v tem zakonu, je potrebno dovoljenje.

[...]

(5) V dovoljenju so navedene naslednje informacije in zahteve:

[...]

5. obveznost predaje pravic v skladu s členom 6.

[...]

(8) Če odgovorni upravljavec ne izpolni obveznosti iz člena 5, imajo ukrepi v skladu s členoma 17 in 18 tega zakona prednost pred ukrepi v skladu s členom 17 zveznega zakona o emisijah [Bundes-Immissionsschutzgesetz]. V primeru kršitev obveznosti iz člena 5 se člena 20 in 21 zveznega zakona o emisijah ne uporabljata. Če odgovorni upravljavec ne izpolni obveznosti iz člena 6(1), se uporabljajo izključno določbe tega zakona.“

11. V skladu s členom 6 TEHG, naslovljenim „Pravice“, velja:

„(1) Odgovorni upravljavec do 30. aprila vsako leto, prvič leta 2006, pristojnemu organu preda število pravic, ki ustreza emisijam, povzročnim z njegovo dejavnostjo v prejšnjem koledarskem letu.

[...]“

12. Oddelek 5 TEHG se nanaša na sankcije. Člen 18 navedenega zakona določa:

„(1) Če odgovorni upravitelj ne izpolni obveznosti iz člena 6(1), določi pristojni organ za vsako izpuščeno tono ekvivalenta ogljikovega dioksida, za katero odgovorni upravitelj ni predal pravic, plačilo kazni v višini 100 EUR, v prvem obdobju dodelitve pa v višini 40 EUR. Plačilno kazni se lahko ne določi, če odgovorni upravitelj svoje obveznosti iz člena 6(1) ni mogel izpolniti zaradi višje sile.

(2) Če odgovorni upravitelj ni ustrezno poročal o emisijah, ki jih je povzročila njegova dejavnost, pristojni organ oceni emisije, ki jih je dejavnost povzročila v preteklem koledarskem letu. Ocena je neizpodbojna podlaga za obveznost iz člena 6(1). Ocena se ne opravi, če odgovorni upravitelj v okviru zaslišanja glede določitve plačila kazni iz odstavka 1 izpolni obveznost poročanja.

(3) Za odgovornega upravitelja se ohrani obveznost, da do 30. aprila naslednjega leta preda manjkajoče pravice, v primerih iz odstavka 2 v skladu z opravljeno oceno. [...]“

⁵ — BGBl I, str. 1578.

II – Dejansko stanje, postopek in vprašanje za predhodno odločanje

13. Družba Nordzucker AG (v nadaljevanju: Nordzucker) je do zaprtja marca 2008 upravljala rafinerijo sladkorja. V obratu sta bila tudi parni generator in sušilna naprava za termično sušenje pulpe sladkorne pese.

14. Po uvedbi sistema za trgovanje z emisijami je Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (zvezno ministrstvo za okolje, varstvo narave, gradnjo in jedrsko varnost; v nadaljevanju: ministrstvo) združenju Verein der Zuckerindustrie (nemško združenje industrije sladkorja) na njegovo zahtevo v dopisu z dne 17. junija 2004 sporočilo, da za sušilne naprave, ki so nujna infrastruktura v industriji sladkorja, ne velja obvezno trgovanje z emisijami. V nasprotju s tem pa je za kotlovnico za proizvodnjo pare in električne energije, ki se uporablja kot pomožna naprava v povezavi z napravo za proizvodnjo ali rafiniranje sladkorja, veljalo obvezno trgovanje z emisijami, če je nazivna vhodna toplotna moč naprave preseгла najnižjo mejno vrednost.

15. Družba Nordzucker je za leto 2005 sestavila poročilo o emisijah. V poročilu so bile za generator pare navedene skupne emisije v višini 40.288 ton ogljikovega dioksida. Ta količina ni vključevala emisij, ki so nastale pri proizvodnji pare, potrebne za delovanje sušilne naprave. Izvedenec je poročilo preveril, ga ocenil kot zadovoljivo in dal soglasje k vpisu sporočenih emisij v register. Poročilo je pristojni deželni organ 16. marca 2006 poslal Deutsche Emissionshandelsstelle (nemška agencija za trgovanje z emisijami; v nadaljevanju: Emissionshandelsstelle). Družba Nordzucker je do 30. aprila 2006 predala agenciji Emissionshandelsstelle število pravic do emisij, ki je ustrezalo količini emisij iz poročila.

16. Pozneje je agencija Emissionshandelsstelle preučila poročilo o emisijah in zahtevala, naj ga družba Nordzucker popravi, pri čemer naj med drugim upošteva emisije, pripisane sušilnim napravam. Družba Nordzucker je pojasnila, da je na podlagi dopisa ministrstva menila, da za sušilne naprave ne velja obvezno trgovanje z emisijami in da zato tudi ni treba poročati o emisijah parnega generatorja, potrebnega za delovanje take naprave. Vseeno je popravila poročilo o emisijah, kot je zahtevala agencija Emissionshandelsstelle. Tako je družba Nordzucker poročala o skupnih emisijah 42.961 ton ogljikovega dioksida in 24. aprila 2007 predala pravice za nadaljnjih 2673 ton.

17. Nemški organi so družbi Nordzucker z odločbo z dne 7. decembra 2007 naložili kazen v skladu s členom 18(1), prvi stavek, TEHG v višini 106.920 EUR. Upravni ugovor zoper navedeno odločbo je bil z odločbo z dne 14. aprila 2009 zavrjen.

18. Družba Nordzucker je navedeno odločbo izpodbijala pred Verwaltungsgericht (upravno sodišče), in to je s sodbo z dne 11. junija 2010 izpodbijano odločbo razveljavilo. Oberverwaltungsgericht (višje upravno sodišče) je s sodbo z dne 20. oktobra 2011 zavrnilo pritožbo, ki so jo zoper prvostopenjsko sodbo vložili nemški organi. Nato so nemški organi izpodbijali sodbo Oberverwaltungsgericht pri Bundesverwaltungsgericht.

19. Bundesverwaltungsgericht je zaradi dvoma o pravilni razlagi člena 16 Direktive prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 16(3) in (4) [Direktive 2003/87] razlagati tako, da mora biti kazen za presežne emisije naložena tudi v primeru, da upravljavec do 30. aprila nekega leta preda število pravic, ki ustreza skupnim emisijam, navedenim v preteklem letu v poročilu o emisijah naprave, ki ga je preveritelj ocenil kot zadovoljivo, vendar pristojni nacionalni organ po 30. aprilu ugotovi, da je bila skupna količina emisij v preverjenem poročilu o emisijah nepravilno prenizko določena, in se poročilo popravi, upravljavec pa nadaljnje pravice preda v novem roku?“

20. V tem postopku so pisna stališča podali Nordzucker, Emissionshandelsstelle, nemška, češka in nizozemska vlada, vlada Združenega kraljestva in Komisija. Sodišče se je odločilo nadaljevati postopek brez obravnave.

III – Analiza

21. Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali se kazen iz člena 16(3) Direktive uporablja za upravitelja, ki je do 30. aprila nekega leta predal število pravic, ki je ustrezalo količini njegovih emisij v predhodnem letu, kot je bilo preverjeno v skladu s členom 15 Direktive, vendar se je po naknadnem preverjanju pristojnega nacionalnega organa izkazalo za nezadostno za kritje vseh emisij upravitelja v predhodnem letu.

22. Bundesverwaltungsgericht v podrobni predložitveni odločbi pojasnjuje, da sta mogoča dva različna pristopa in da za oba vidi prepričljive razloge. Toda navedeno sodišče meni, da bi moral biti odgovor na predloženo vprašanje nikalen, predvsem zaradi besedila zadevnih določb Direktive in upoštevanja načela sorazmernosti.

23. Ta dva pristopa so obravnavale tudi stranke, ki so v tem postopku predložile stališča. Na eni strani Nordzucker, češka in nizozemska vlada, vlada Združenega kraljestva in Komisija v bistvu trdijo, da bi bilo treba člen 16(3) Direktive razlagati restriktivno. Štelo bi se torej, da se v položaju, ki ga opisuje predložitveno sodišče, navedena določba ne uporablja.

24. Na drugi strani nemška vlada in Emissionshandelsstelle predlagata, naj Sodišče na predloženo vprašanje odgovori pritrdilno. Po njunem mnenju je mogoče primerjati položaj v zadevi pred predložitvenim sodiščem in položaj, ki ga je Sodišče preučilo v zadevi Billerud Karlsborg in Billerud Skärblacka.⁶ V navedeni zadevi je potrdilo, da se kazen iz člena 16(3) Direktive samodejno uporablja za upravljavce, ki do 30. aprila nekega leta ne predajo zadostnega števila pravic, in pojasnilo, da nacionalno sodišče ne more spreminjati višine navedene kazni.

25. Kot bom zdaj razložil, menim, da kljub nekoliko dvoumnemu besedilu člena 16(3) Direktive sistematična in teleološka razlaga navedene določbe podpira razloge, ki so jih podali Nordzucker, češka in nizozemska vlada, vlada Združenega kraljestva in Komisija. Čeprav razumem skrbi, ki so v ozadju razlage navedene določbe, za katero se zavzemata nemška vlada in Emissionshandelsstelle, ne verjamem, da so v končni analizi te skrbi dobro utemeljene. Prav tako sodbe Billerud Karlsborg in Billerud Skärblacka ne razumem tako, da bi bila v podporo stališču navedenih strank.

26. Najprej je treba priznati, da besedilo člena 16(3) Direktive ni nedvoumno glede narave obveznosti, ob neizpolnitvi katere je zagrožena tam določena kazen. Dejansko se z določbo od držav članic zahteva, naj naložijo kazen za presežne emisije „vsak[emu] upravljav[cu], ki do 30. aprila vsakega leta ne preda dovolj pravic, ki pokrivajo njegove emisije v predhodnem letu“.

27. Kot pravilno ugotavlja predložitveno sodišče, nobena razlaga ni na prvi pogled nezdržljiva z besedilom člena 16(3) Direktive. Tako se lahko razume, da se navedena določba nanaša na emisije, nastale v predhodnem letu, kot so preverjene v skladu s členom 15 navedene direktive, ali na vse emisije, nastale v predhodnem letu, kot so ugotovljene v končnem poročilu, po možnosti po nadaljnjih kontrolah pristojnih nacionalnih organov.

28. Toda ob branju člena 16(3) Direktive v ustreznem sobesedilu postane po mojem mnenju jasno, da je pravilna prva razlaga.

6 — C-203/12, EU:C:2013:664.

29. Najprej je treba poudariti, da je eden od stebrov, na katerih je zgrajen sistem, vzpostavljen z Direktivo, obveznost upravljavcev, da predajo število pravic, ki ustreza njihovim skupnim emisijam v predhodnem koledarskem letu. Vsak upravljavec mora pristojnim organom poročati o svojih emisijah v skladu s pravili in načeli, določenimi v *ad hoc* smernicah, ki jih je sprejela Komisija⁷ (člen 14(3) Direktive).

30. Toda glede na pomen tega sistema in finančno korist, ki jo imajo lahko upravljavci, če v poročilu navedejo nižje količine emisij od dejanskih, se je zakonodajalec EU odločil, da se organi ne morejo samodejno zanašati na poročila, ki jih predložijo upravljavci, temveč morajo poročila skozi poseben postopek preverjanja. V skladu s prvim odstavkom člena 15 Direktive in Prilogo V k njej mora biti preveritelj „neodvisen od upravljavca, svoje dejavnosti izvaja[ti] profesionalno in objektivno“ ter biti usposobljen za svojo nalogo. Preučiti mora poročila, ki jih predložijo upravljavci, in sisteme spremljanja v predhodnem letu, zlasti pa mora preveriti njihovo „zanesljivost, verodostojnost in točnost“.

31. To preverjanje je pomemben postopkovni korak. Če poročilo ni potrjeno kot zadovoljivo, se postopek ustavi. Upravljavec ne more nadalje prenašati pravic, dokler ni poročilo potrjeno kot zadovoljivo (člen 15, drugi odstavek). Če pa je rezultat preverjanja pozitiven, mora upravljavec, kot je omenjeno zgoraj, do 30. aprila istega leta predati pravice, ki ustrezajo skupni količini nastalih emisij. V členih 6(2)(e) in 12(3) Direktive je dejansko izrecno navedeno, da se obveznost predaje pravic nanaša na tiste, ki ustrezajo emisijam, „preverjenim v skladu s členom 15“.

32. Direktiva ne določa, vsaj ne izrecno, naknadnega preverjanja ali potrjevanja števila pravic, ki so že preverjene v skladu s členom 15. Niti ni določbe, s katero bi se zahtevala predaja dodatnih kvot po 30. aprilu, če bi nacionalni organi ugotovili, da pravice iz katerega koli razloga ne pokrivajo celotnih emisij.

33. Direktive seveda ni mogoče razlagati tako, da prepoveduje nadaljnja preverjanja pristojnih organov ali možnost, da bi upravljavec po 30. aprilu predal dodatne pravice, da bi izpolnil obveznost predaje zadostnega števila pravic do emisije. Nasprotno, zdi se mi, da bi nacionalne določbe, ki omogočajo katero od teh dveh možnosti, le še okrepile sistem, vzpostavljen z Direktivo.

34. Toda kazen iz člena 16(3) Direktive se lahko nanaša samo na neizpolnitev obveznosti, ki se z navedeno določbo izrecno nalaga upravljavcu: obveznosti, da do 30. aprila preda ustrezno število pravic, kot ga je preveril izvedenec. Bilo bi v nasprotju z zdravim razumom, če bi Direktivo razlagali tako, da zahteva samodejno naložitev kazni za kršenje obveznosti, ki je jasno ne navede.

35. Dejstvo, da je število pravic, preverjenih v skladu s členom 15, tisto, ki je osrednjega pomena za delovanje sistema, vzpostavljenega z Direktivo, potrjujejo tudi smernice, objavljene v skladu s členom 14(1) Direktive.⁸ V točki 7.4 smernic je navedeno: „Pristojni organ uporabi skupno vrednost emisij za napravo iz poročila o emisijah, ki je *potrjeno kot zadovoljivo*, za preverjanje, ali je upravljavec predal zadostno število pravic v zvezi s to isto napravo.“⁹

36. Videti je, da tako razumevanje podpirajo pripravljalni akti Direktive. V točki 17 Obrazložitenega memoranduma k predlogu direktive, ki ga je Komisija predložila 23. oktobra 2001, je navedeno, da „je treba primere kršenja obveznosti predaje zadostnega števila pravic za kritje *preverjenih* emisij obravnavati strogo in dosledno po vsej Evropski [uniji]. To bi se doseglo z naložitvijo denarne kazni [...]“.¹⁰

7 — Odločba Komisije z dne 29. januarja 2004 o določitvi smernic za spremljanje in poročanje o emisijah toplogrednih plinov v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta (2004/156/ES) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 8, str. 100) (v nadaljevanju: smernice).

8 — Prav tam.

9 — Poudarek dodan. V tem okviru je treba poudariti, da smernice niso bile sprejete kot nezavezujoč akt, temveč, kot je omenjeno v opombi 6, kot odločba Komisije, torej kot akt s pravnimi učinki.

10 — COM(2001) 581 final. Poudarek dodan.

37. Zanimivo je, da se je člen 16(2) Direktive, ki zadeva objavo imen upravljavcev, ki kršijo zahtevo po predaji zadostnega števila pravic, v svoji prvotni različici, kot se uporablja za dejansko stanje v obravnavani zadevi, izrecno nanašal na obveznost „v skladu s členom 12(3)“ Direktive.¹¹ Seveda bi lahko trdili, da se odstavka 2 in 3 člena 16 Direktive nanašata na različni kršitvi, ker sta bila in sta še vedno oblikovana različno. Dejansko nemška vlada in Emissionshandelsstelle v bistvu trdita, da je področje uporabe člena 16(3) Direktive širše od področja uporabe člena 16(2).

38. Toda pripravljalni akti take razlage ne podpirajo. Različno besedilo odstavkov je namreč razloženo s tem, da naj bi se v predlogu, ki ga je prvotno predložila Komisija, odstavek 2 člena 16 Direktive uporabljal za vse kršitve nacionalne zakonodaje, sprejete za izvajanje Direktive, z odstavkom 3 pa naj bi se kaznovalo neizpolnjevanje obveznosti predaje zadostnih pravic. Vendar je Parlament menil – in Komisija je to sprejela – da je uporaba sramotilnega poimenskega seznama nesorazmerna pri številnih oblikah kršitve Direktive, vključno s tistimi, ki so se nanašale na nacionalne izvedbene ukrepe, in da jo je treba zato omejiti na primere, ko upravljavci ne predajo zadostnega števila pravic.¹²

39. Glede na zakonodajno zgodovino Direktive se torej zdi, da razlika med besediloma odstavkov ne odraža odločitve zakonodajalca EU, da razlikuje med vrstami zadevnih kršitev.

40. Nadaljnjo potrditev te razlage je mogoče najti v sodbi *Billerud Karlsborg* in *Billerud Skärblacka*, v kateri je Sodišče navedlo, da je obveznost predaje števila pravic, ki je enako skupnim emisijam v predhodnem koledarskem letu, preverjenim v skladu s členom 15, določena v členih 6(2)(e) in 12(3) Direktive, „*edina*, za katero Direktiva 2003/87 določa natančno določeno kazen, medtem ko je kazen za vsako drugo ravnanje, ki ni v skladu z njenimi določbami, na podlagi člena 16 prepuščena odločitvi držav članic“.¹³

41. Poleg tega bi drugačna razlaga člena 16(3) Direktive pomenila problem v zvezi s sorazmernostjo kazni iz navedene določbe.

42. Sodišče je namreč v sodbi *Billerud Karlsborg* in *Billerud Skärblacka* menilo tudi, da je fiksna in samodejna kazen iz člena 16(3) Direktive sorazmerna, eden od razlogov za to pa je, da upravljavci poznajo natančno število pravic, ki jih morajo predati (zaradi preverjanja v skladu s členom 15), in imajo na razpolago razumno obdobje, v katerem morajo to obveznost izpolniti. Skrben upravljavec izpolnitve obveznosti seveda ne bi odlagal do zadnjega trenutka. Zato Sodišče ni menilo, da bi moralo biti nacionalnim sodiščem zaradi načela sorazmernosti dovoljeno spreminjati višino kazni iz člena 16(3) Direktive, niti če bi bile za upravljavčevo neizpolnitev obveznosti domnevno krive „interne upravne težave“.¹⁴

43. Toda na podlagi informacij, ki izhajajo iz predložitvene odločbe, se zdi, da se obravnavana zadeva razlikuje od zgoraj navedene. Družba *Nordzucker* namreč trdi, da je do njene napake prišlo, ker se je zanašala na dopis ministrstva, v katerem je bilo razloženo, da za eno vrsto naprav, ki jih je upravljala družba *Nordzucker* (sušilne naprave), sistem trgovanja z emisijami ne velja. Poleg tega je poročilo tudi ustrezno preveril neodvisni izvedenec v skladu s členom 15 Direktive. Šele potem – se pravi po 30. aprilu – so nemški organi družbo *Nordzucker* obvestili, da število predanih pravic ni zadostno, saj je treba za namene Direktive upoštevati tudi emisije sušilnih naprav.

11 — V sedANJI različici se člen 16(2) Direktive nanaša na „zahteve za predajo zadostnega števila pravic v skladu s to direktivo“ (poudarek dodan). Ta sprememba je bila uvedena z Direktivo 2008/101/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o spremembi Direktive 2003/87/ES zaradi vključitve letalskih dejavnosti v sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti (UL 2009, L 8, str. 3), s katero se je sistem trgovanja z emisijami razširil na letalske dejavnosti. S spremembo naj bi se upoštevalo razširjeno področje uporabe Direktive. Vendar kot je pravilno opozorila vlada Združenega kraljestva, sprememba člena 16(2) Direktive ni pomenila sprememb glede obveznosti upravljavcev naprav.

12 — Glej Evropski parlament, Poročilo o predlogu 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 (FINAL A5–0303/2002), str. 28.

13 — Glej sodbo *Billerud Karlsborg* in *Billerud Skärblacka*, EU:C:2013:664, točka 25 (poudarek dodan).

14 — Glej prav tam, točke 19 in od 33 do 42.

44. Če bi že morala biti družbi Nordzucker sploh naložena kazen – to mora preveriti nacionalno sodišče – je dejstvo, da družba Nordzucker pred 30. aprilom ni mogla z zadostno gotovostjo poznati skupnega števila pravic, ki jih mora predati. Samodejna naložitev visoke globe v takih okoliščinah bi lahko tako sprožila resna vprašanja glede sorazmernosti.

45. Po mnenju nemške vlade in Emissionshandelsstelle pa bi bilo nesorazmerno navedeno sankcijo uporabiti za katero koli kršitev obveznosti iz členov 6(2)(e) in 12(3) Direktive, medtem ko bi se upravljavci, ki so morda zavedli izvedenca, ki je poročilo preverjal, da je naredil napako (na primer s sporočanjem zavajajočih podatkov ali drugim goljufovim ravnanjem), kazni izognili.

46. S tem se ne strinjam. Dejstvo, da se kazen iz člena 16(3) Direktive ne uporablja, ne pomeni, da takim upravljavcem ni mogoče naložiti nobene sankcije. V skladu s členom 16(1) Direktive morajo namreč države članice določiti pravila za sankcije za kršitve nacionalnih določb, sprejetih na podlagi Direktive, pri čemer morajo biti navedene sankcije „*učinkovite, sorazmerne in odvračalne*“.¹⁵

47. Nacionalni organi morajo torej določiti sankcije, ki se lahko naložijo upravljavcem, ki kljub izpolnjevanju obveznosti iz členov 6(2)(e) in 12(3) Direktive zakrivijo druge vrste kršitev, ki ovirajo pravilno delovanje sistema trgovanja z emisijami, vzpostavljenega z Direktivo. Navedene sankcije morajo biti po eni strani učinkovite in odvračilne: to po mojem mnenju pomeni, da je lahko (in mora biti) goljufivo ravnanje, ki ga omenjata nemška vlada in Emissionshandelsstelle, strogo kaznovano. Po drugi strani morajo biti sankcije sorazmerne: to pomeni, da je treba položaje, kot je ta, v katerem je družba Nordzucker, oceniti, pri čemer je treba upoštevati vse dejanske okoliščine, da bi lahko odločili o *an debeatur* in *quantum debeatur* v zvezi s sankcijo (kot so dobra vera družbe, ali so družbo zavedli organi sami in tako naprej).

48. Zato ugotavljam, da se za vrsto neizpolnjevanja obveznosti, ki jo je zakrivila družba Nordzucker, ne uporablja člen 16(3) Direktive, temveč spada, odvisno od primera, na področje uporabe člena 16(1) navedene direktive.

IV – Predlog

49. Ob upoštevanju navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je predložilo Bundesverwaltungsgericht, odgovori:

Kazen iz člena 16(3) 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 se ne uporablja za upravitelja, ki je do 30. aprila nekega leta predal število pravic, ki je ustrezalo količini njegovih emisij v predhodnem letu, kot je bilo preverjeno v skladu s členom 15 te direktive, vendar se je po naknadnem preverjanju pristojnega nacionalnega organa izkazalo za nezadostno za kritje vseh upraviteljevih emisij v predhodnem letu. Države članice morajo določiti pravila za sankcije, ki se uporabljajo za tako vrsto kršitve, kjer je to ustrezno. Predvidene sankcije morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne.

15 — Poudarek dodan.