



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

17. listopada 2013.\*

„Direktiva 2003/87/EZ – Sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova – Novčana kazna zbog prekomjerne emisije – Pojam prekomjerne emisije – Izjednačavanje s povredom obveze vraćanja, u rokovima propisanim direktivom, dovoljnog broja emisijskih jedinica za pokrivanje emisija tijekom prethodne godine – Nepostojanje razloga za oslobođenje od kazne u slučaju stvarne raspoloživosti emisijskih jedinica koje nisu vraćene, osim u slučaju više sile – Nemogućnost prilagodbe novčane kazne – Razmjernost“

U predmetu C 203/12,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Högsta domstolen (Švedska), odlukom od 24. travnja 2012., koju je Sud zaprimio 30. travnja 2012., u postupku

**Billerud Karlsborg AB**

**Billerud Skärblacka AB**

protiv

**Naturvårdsverket,**

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednik vijeća, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (izvjestitelj) i A. Arabadjiev, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Billerud Karlsborg AB i Billerud Skärblacka AB, E. Wernberg i O. Gentile, *advokater*,
- za Naturvårdsverket, R. Janson i U. Gunnesby, *advokater*,
- za grčku vladu, V. Kyriazopoulos i M. Vergou, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, J. Enegren, K. Mifsud-Bonnici i E. White, u svojstvu agenata,

\* Jezik postupka: švedski

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 16. svibnja 2013.,  
donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 16., stavaka 3. i 4. Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL L 275, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 28.).
- 2 Ovaj zahtjev podnesen je u postupku između Billerud Karlsborg AB i Billerud Skärblacka AB (zajedno u daljnjem tekstu: društva Billerud) protiv Naturvårdsverket (agencija za zaštitu prirode) glede novčane kazne koju im je izrekla potonja jer nisu u propisanom roku vratili emisijske jedinice za ekvivalent ugljikovog dioksida koje odgovaraju njihovim stvarnim emisijama tijekom 2006.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

Direktiva 2003/87

- 3 Uvodne izjave 5. do 7. Direktive 2003/87 glase:

„(5) Zajednica i njezine države članice dogovorile su se da zajednički ispune svoje obveze i smanje emisiju stakleničkih plinova uzrokovanih ljudskom djelatnošću prema Kyotskom protokolu. [...] Cilj je ove Direktive doprinijeti učinkovitijem ispunjavanju obveza Europske zajednice i njezinih država članica putem učinkovitog europskog tržišta emisijskim jedinicama stakleničkih plinova, uz najmanje moguće smanjivanje gospodarskog razvoja i zapošljavanja.

(6) Odlukom Vijeća 93/389/EEZ od 24. lipnja 1993. o sustavu praćenja emisija CO<sub>2</sub> i drugih stakleničkih plinova u Zajednici (SL L 167, str. 31.) uspostavljen je sustav za praćenje emisija stakleničkih plinova i ocjenu napretka prema ispunjavanju obveza u pogledu ispuštanja tih plinova. Taj će sustav pomoći državama članicama da odrede ukupnu količinu emisijskih jedinica koje se mogu dodijeliti.

(7) Nužno je donošenje odredaba Zajednice o raspodjeli emisijskih jedinica koje dodjeljuju države članice da bi se doprinijelo očuvanju cjelovitosti unutarnjeg tržišta i izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja.”

- 4 Članak 4. navedene direktive glasi:

„Države članice osiguravaju da od 1. siječnja 2005. nijedno postrojenje ne obavlja djelatnosti navedene u Prilogu I. koje bi rezultirale emisijom plinova navedenih u vezi s tom djelatnošću osim ako njegov operater nema dozvolu. [...]”

- 5 Sukladno članku 6. stavku 2. iste direktive:

„Dozvola za emisije stakleničkih plinova sadržava sljedeće:

(...)

- e) obvezu predaje [vraćanja] emisijskih jedinica u visini ukupnih emisija postrojenja u svakoj kalendarskoj godini ... u roku od četiri mjeseca nakon završetka te godine. [...]"
- 6 Članak 10. Direktive 2003/87 postavlja načelo besplatne raspodjele emisijskih jedinica u visini od najmanje 95 % za razdoblje između 1. siječnja 2005. i 1. siječnja 2008., te od 90 % za razdoblje od 1. siječnja 2008. do 1. siječnja 2013.
- 7 Članak 11. stavak 4. navedene direktive određuje:
- „Nadležno tijelo izdaje dio ukupne količine emisijskih jedinica svake godine [...] do 28. veljače [...].”
- 8 Članak 12. iste te direktive, koji se odnosi na prijenos, [vraćanje] i poništavanje emisijskih jedinica, u svom stavku 3. određuje:
- „Države članice osiguravaju da najkasnije do 30. travnja svake godine operater svakog postrojenja preda [vrati] broj emisijskih jedinica koji odgovara ukupnoj emisiji iz tog postrojenja tijekom prethodne kalendarske godine [...] te da one nakon toga budu poništene.”
- 9 Neispunjavanje te obveze kažnjava se osim objavljivanjem imena operatera koji krše zahtjeve, predviđenog člankom 16. stavkom 2. Direktive 2003/87, novčanom kaznom propisanom stavcima 3. i 4. istog članka, sukladno kojima:
- „3. Države članice osiguravaju da svi operateri koji ne predaju [vrate] dovoljan broj emisijskih jedinica do 30. travnja svake godine, da bi pokrili svoje emisije tijekom prethodne godine, moraju platiti kaznu zbog prekomjerne emisije. Kazna za prekomjerne emisije iznosi 100 EUR za svaku tonu ekvivalenta ugljikovog dioksida koju ispusti postrojenje za koje operater nije predao [vratio] emisijske jedinice. Plaćanje kazne za prekomjerne emisije operatera ne oslobađa obveze da preda [vrati] određenu količinu emisijskih jedinica koja je jednaka količini prekomjernih emisija kada bude predavao [vraćao] emisijske jedinice u odnosu na sljedeću kalendarsku godinu.
4. Tijekom trogodišnjeg razdoblja koje počinje 1. siječnja 2005., države članice primjenjuju nižu kaznu za prekomjerne emisije u iznosu od 40 EUR za svaku tonu ekvivalenta ugljikovog dioksida koju ispusti postrojenje za koje operater nije predao [vratio] emisijske jedinice. [...]"
- 10 Nadalje, sukladno članku 16. stavku 1. Direktive 2003/87:
- „Države članice donose pravila o kaznama primjenjivima na kršenje nacionalnih odredbi donesenih u skladu s ovom Direktivom i poduzimaju sve potrebne mjere da bi osigurale da se ta pravila primjenjuju. Propisane kazne moraju biti učinkovite, razmjerne i moraju odvrćati od kršenja. [...]"
- 11 Članak 19. navedene direktive propisuje vođenje registara Zajednice na sljedeći način:
- „Države članice uređuju osnivanje i rad registra da bi se osiguralo precizno bilježenje izdavanja, držanja, prijenosa i poništenja emisijskih jedinica. [...]"
- [...]
3. Za provedbu ove Direktive, Komisija donosi uredbu [...] o standardiziranom i sigurnom sustavu registara u obliku standardiziranih elektroničkih baza podataka koje sadrže uobičajene elemente podataka za praćenje izdavanja, držanja, prijenosa i poništenja emisijskih jedinica, da bi omogućila pristup javnosti i čuvanje tajnosti, već prema potrebi, te spriječila prijenose koji nisu u skladu s obvezama koje proizlaze iz Kyotskog protokola.”

Uredba (EZ) br. 2216/2004

- 12 Uredba Komisije (EZ) br. 2216/2004 od 21. prosinca 2004. o standardiziranom i zaštićenom sustavu registara u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Odlukom br. 280/2004/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 386, str. 1.), u svom članku 52., naslovljenom „Vraćanje emisijskih jedinica” [neslužbeni prijevod] određuje:

„Operater koji želi vratiti emisijske jedinice za određeno postrojenje tako da od administratora registra neposredno ili na drugi način koji je predviđen zakonodavstvom države članice zatraži:

- a) da prenese određeni broj emisijskih jedinica za određenu godinu s odgovarajućeg računa operatera na račun ugovorne stranke u tom registru;
- b) da naznači broj prenesenih emisijskih jedinica u dio tablice „vraćene jedinice” namijenjen tom postrojenju za tu godinu.

[...]” [neslužbeni prijevod]

#### *Švedsko pravo*

- 13 Zakonom 2004:1199 o trgovanju emisijskim jedinicama i propisima 2004:8 o registrima emisijskih jedinica prenesene su gore citirane odredbe prava Unije.

- 14 Članak 1. glave 6. Zakona 2004:1199, u verziji primjenjivoj na činjenice u glavnom postupku, određuje:

„Za svako postrojenje operater vraća, najkasnije do 30. travnja, pri tijelu nadležnom za vođenje registra broj emisijskih jedinica koji odgovara ukupnim emisijama iz tog postrojenja izvršenih tijekom prethodne kalendarske godine.”

- 15 Članak 6. glave 8. navedenog zakona glasi:

„Operater koji nije vratio dovoljan broj emisijskih jedinica da bi pokrio svoje emisije sukladno glavi 6., članku 1. dužan je platiti državi novčanu kaznu za prekomjerne emisije. Za razdoblje između 2005. i 2007. visina te novčane kazne iznosi 40 eura po toni ugljikovog dioksida ispuštenoj iz postrojenja i za koju operater nije vratio emisijsku jedinicu. Za kasnija razdoblja taj iznos iznosi 100 eura. Protuvrijednost u švedskim krunama temelji se na tečaju eura na dan 1. svibnja u godini u kojoj je izvršeno vraćanje.”

- 16 Članak 7. glave 8. istog zakona glasi:

„Plaćanje novčane kazne za prekomjerne emisije u skladu s člankom 6. ne oslobađa operatera od obveze propisane u glavi 6. članku 1. da tijelu nadležnom za vođenje registra vrati emisijske jedinice koje odgovaraju prekomjernim emisijama prilikom vraćanja emisijskih jedinica za sljedeću kalendarsku godinu.”

#### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

- 17 Dana 30. travnja 2007. društva Billerud, društva osnovana u skladu sa švedskim pravom, koja su nositelji dozvola za emisiju ugljikovog dioksida, nisu vratila emisijske jedinice koje odgovaraju njihovim emisijama u 2006., i to 10.828 odnosno 42.433 tona.

- 18 Naturvårdsverket im je stoga izrekla novčanu kaznu predviđenu Zakonom 2004:1199 kojim je prenesena Direktiva 2003/87, jednom društvu u iznosu od 3.959.366 švedskih kruna (SEK), a drugom u iznosu od 15.516.051 SEK - to jest 433.120 eura odnosno 1.697.320 eura.
- 19 U prilog svom osporavanju te kazne pred nacionalnim sudom društva Billerud navela su da je 30. travnja 2007. na njihovim računima u švedskom registru prava onečišćavanja bio doznačen dovoljan broj emisijskih jedinica za pokriće njihovih ukupnih emisija u 2006. Tvrdila su da ta okolnost potvrđuje kako nisu imala namjeru izbjeći svoje obveze i da je do propuštanja vraćanja u propisanom roku koje im se stavlja na teret došlo uslijed unutarnje administrativne pogreške. Sud prvoga stupnja nije prihvatio to obrazloženje.
- 20 U postupku koji je pred njim pokrenut na temelju žalbe koju su podnijela društva Billerud, Högsta domstolen odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Imaju li odredbe članka 16. stavaka 3. i 4. Direktive 2003/87 [...] za posljedicu da operater koji ne vrati dovoljan broj emisijskih jedinica do 30. travnja treba platiti novčanu kaznu bez obzira na razlog nevraćanja, primjerice čak i kada operater zapravo ima dovoljan broj emisijskih jedinica 30. travnja, ali ih nije vratio na taj dan zbog propusta, administrativne pogreške ili tehničkog problema?
2. Ako je odgovor na prvo pitanje potvrđan, dopuštaju li odredbe članka 16. stavaka 3. i 4. Direktive 2003/87 oslobođenje od novčane kazne ili smanjenje njezinog iznosa, primjerice u okolnostima poput onih opisanih u tom pitanju?”

### **Prethodna pitanja**

#### *Prvo prethodno pitanje*

- 21 U svom prvom pitanju sud koji je uputio zahtjev, u bitnome, želi znati mora li se članak 16. stavci 3. i 4. Direktive 2003/87 tumačiti u smislu da dopušta određenu toleranciju u izricanju novčanih kazni zbog prekomjernih emisija operaterima koji su, iako nisu vratili svoje emisijske jedinice za ekvivalent ugljikovog dioksida iz protekle godine do 30. travnja tekuće godine, na taj dan ipak raspolagali dovoljnim brojem emisijskih jedinica.
- 22 Ovim se pitanjem zapravo želi znati treba li pojam „prekomjernih emisija” kažnjivih novčanom kaznom shvatiti na način da se odnosi na ponašanje koje samo po sebi pretjerano zagađuje, u kojem slučaju bi novčanu kaznu trebali platiti samo operateri koji 30. travnja svake godine ne raspolazu dovoljnim brojem emisijskih jedinica, ili je, naprotiv, ostvaren samim propuštanjem vraćanja emisijskih jedinica koje odgovaraju emisijama tijekom protekle godine najkasnije do 30. travnja, bez obzira na razlog nevraćanja ili na broj emisijskih jedinica kojima dotični operateri stvarno raspolazu.
- 23 Prvi dio ove alternative, koji zagovaraju društva Billerud, proizlazi iz doslovnog shvaćanja pojma „prekomjernih emisija” iz članka 16., stavaka 3. i 4. Direktive 2003/87, sukladno kojemu stvarno držanje na dan 30. travnja tekuće godine dovoljnog broja emisijskih jedinica za pokrivanje emisija u protekloj godini dokazuje nepostojanje posebne štete za okoliš, što jedino opravdava sankcije u pravu Unije, u skladu s načelom da onečišćivač plaća koje je predviđeno člankom 191. stavka 2. UFEU-a.
- 24 Međutim, takva argumentacija nije uvjerljiva.
- 25 Iz samog teksta Direktive 2003/87 proizlazi da je obveza vraćanja, radi poništenja, emisijskih jedinica koje odgovaraju emisijama u protekloj godini do 30. travnja tekuće godine osobito stroga. Obavezno navedena u dozvoli za emisiju stakleničkih plinova u skladu s člankom 6. stavkom 2. točkom (e) te

direktive, nedvosmisleno formulirana u članku 12. stavku 3. navedene direktive, ta je obveza jedina za koju sama Direktiva 2003/87 propisuje točno određenu kaznu, dok je kažnjavanje svakog drugog ponašanja protivnog njezinim odredbama, sukladno članku 16. te direktive, prepušteno odluci država članica. Središnje mjesto koje navedena direktiva dodjeljuje postupku vraćanja emisijskih jedinica vidljivo je također iz toga što izricanje novčane kazne ne oslobađa operatera od obveze da vrati odgovarajuće emisijske jedinice u postupku vraćanja sljedeće godine. Jedina fleksibilnost predviđena Direktivom 2003/87 glede te novčane kazne odnosi se na njezinu visinu, koja je smanjena sa 100 eura na 40 eura tijekom probnog razdoblja sustava, to jest za razdoblje od 2005. do 2007.

- 26 Osim toga, valja napomenuti da, ako je krajnji cilj sustava trgovanja emisijskim jedinicama zaštititi okoliš smanjenjem emisija stakleničkih plinova, ovaj sustav ne smanjuje sam po sebi te emisije, nego potiče i promiče potragu za najnižim troškom za postizanje smanjenja tih emisija na određenu razinu. Konačna korist za okoliš ovisi stoga o strogosti kojom je ustanovljena ukupna količina dodijeljenih kvota, što predstavlja ukupni limit emisija koje su dopuštene tim sustavom (presuda od 16. prosinca 2008, Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., C-127/07, *Recueil*, str. I-9895., točka 31.).
- 27 Opća struktura Direktive 2003/87 temelji se na preciznom bilježenju emisijskih jedinica koje se izdaju, drže, prenose i poništavaju, čiji je okvir određen u članku 19. te direktive i poziva na uspostavu standardiziranih sustava registara kroz posebnu uredbu Komisije. Ovo precizno bilježenje svojstveno je samoj svrsi navedene direktive, odnosno uspostavljanju sustava Zajednice za trgovanje emisijskim jedinicama stakleničkih plinova, koji teži smanjenju emisija stakleničkih plinova u atmosferu na razinu koja će spriječiti opasne antropogene poremećaje klimatskog sustava, a čiji je krajnji cilj zaštita okoliša (vidjeti presudu Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., gore navedenu, točka 29.). Kao što tvrdi Komisija, zakonodavac Unije je želio, sam utvrđujući propisane novčane kazne, zaštititi sustav trgovanja emisijskim jedinicama od narušavanja tržišnog natjecanja nastalih uslijed manipulacija tržištem.
- 28 U tom pogledu argument društava Billerud, prema kojem im ne može biti stavljeno na teret postupanje koje prekomjerno ugrožava okoliš, mora se otkloniti. Doista, članak 16. stavci 3. i 4. Direktive 2003/87 ima za cilj i učinak kazniti ne „zagađivače” općenito, nego operatere čiji broj emisija u posljednjih godinu dana prelazi, na dan 30. travnja tekuće godine, broj emisijskih jedinica koje se nalaze u dijelu tablice „vraćene emisijske jedinice” određenom za njihova postrojenja u toj godini u središnjem registru države članice kojoj pripadaju, sukladno članku 52. Uredbe br. 2216/2004. Na taj način, a ne kao emisije koje su same po sebi prekomjerne, valja razumjeti pojam „prekomjernih emisija”.
- 29 Takvo tumačenje podržano je, s jedne strane, činjenicom da se, na temelju članka 11. stavka 4. Direktive 2003/87, dio ukupne količine emisijskih jedinica za tekuću godinu izdaje operaterima najkasnije do 28. veljače te godine, dva mjeseca prije dana na koji su operateri dužni vratiti svoje emisijske jedinice za prošlu godinu, i s druge strane time što su emisijske jedinice dodijeljene za 2006. gotovo besplatno, sukladno članku 10. te direktive.
- 30 Iz svega navedenog slijedi da se obveza nametnuta Direktivom 2003/87 mora smatrati ne samo kao obična obveza držanja emisijskih jedinica koje pokrivaju emisije u protekloj godini na dan 30. travnja tekuće godine, nego kao obveza vraćanja tih emisijskih jedinica najkasnije do 30. travnja kako bi bile poništene u upisniku Zajednice za osiguranje točnog obračuna emisijskih jedinica.
- 31 Međutim, čak i u nedostatku posebne odredbe priznavanje slučaja više sile moguće je kad se subjekti prava pozivaju na vanjski uzrok koji ima posljedice koje se nisu mogle spriječiti ni izbjeći do te mjere da je i osobama u pitanju bilo objektivno nemoguće poštovati njihove obveze (vidjeti, među ostalim, presudu od 18. ožujka 1980. Ferriera Valsabbia i dr. protiv Komisije 154/78, 205/78, 206/78, 226/78 do 228/78, 263/78, 264/78 31/79, 39/79, 83/79 i 85/79, *Recueil*, str. 907., točka 140.). Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni jesu li društva Billerud, unatoč svim postupcima koje su mogla primijeniti kako bi se poštovali propisani rokovi, bila suočena s okolnostima izvan njihove kontrole, neuobičajenim i nepredvidivim (vidjeti predmet od 18. srpnja 2013., Eurofit, C-99/12, točka 31.), koje nisu samo obična interna pogreška.

32 Valja, dakle, odgovoriti na prvo pitanje da se članak 16. stavci 3. i 4. Direktive 2003/87 mora tumačiti na način da ne dopušta da operater, koji najkasnije do 30. travnja tekuće godine nije vratio emisijske jedinice za ekvivalent ugljikovog dioksida koje odgovaraju njegovim emisijama u protekloj godini, izbjegne izricanje njime propisane novčane kazne za prekomjerne emisije, čak i ako na taj dan raspolaže s dovoljnim brojem emisijskih jedinica.

#### *Drugo prethodno pitanje*

33 U svom drugom pitanju sud koji je uputio zahtjev želi znati, u bitnome, mora li se članak 16. stavci 3. i 4. Direktive 2003/87 tumačiti u smislu da se iznos novčane kazne propisan tim odredbama može prilagoditi od strane nacionalnog suda na temelju načela razmjernosti.

34 U tom smislu valja imati na umu da je načelo razmjernosti jedno od općih načela prava Unije i da ono zahtijeva da sredstva koja se provode temeljem neke odredbe prava Unije budu prikladne za ostvarivanje legitimnih ciljeva koji se njima žele postići i da ne premašuju ono što je nužno kako bi se ti ciljevi postigli (vidjeti presudu od 8. lipnja 2010., Vodafone i dr., C-58/08, *Recueil*, str. I-4999., točka 51.).

35 Što se tiče sudske kontrole tih uvjeta, potrebno je ipak zakonodavcu Unije priznati široku ovlast prosudbe kada je potrebno intervenirati u područje koje za njega uključuje izbore političke, ekonomske i socijalne naravi, i u kojem je pozvan izvršiti složene procjene. Stoga Sud u provođenju sudske kontrole izvršavanja takve nadležnosti ne može zamijeniti prosudbu zakonodavca Unije vlastitom prosudbom. Može samo kritizirati njegov normativni izbor ako se čini očito pogrešnim ili ako bi negativne posljedice koje bi nastale uslijed tog normativnog izbora bile nerazmjerne njegovim prednostima (vidjeti, među ostalim, presude od 12. studenoga 1996., Velika Britanija protiv Vijeća, C-84/94, *Recueil*, str. I-5755., točka 58.; od 13. svibnja 1997., Njemačka protiv Parlamenta i Vijeća, C-233/94, *Recueil*, str. I-2405., točka 56., te od 14. prosinca 2004., Swedish Match, C-210/03, *Recueil*, str. I-11893., točka 48.).

36 Jasno je da je uvođenje sustava za obračun i trgovanje emisijskim jedinicama za ekvivalent ugljikovog dioksida na razini Unije predstavljalo normativni izbor koji odražava političku orijentaciju, u kontekstu hitne potrebe sučeljavanja s ozbiljnim pitanjima zaštite okoliša koja proizlazi iz zaključaka Vijeća Europske unije od 8. ožujka 2001., na koje upućuje uvodna izjava 1. Direktive 2003/87. Taj normativni izbor temelji se, štoviše, na vrlo složenim i naširoko raspravljanim ekonomskim i tehničkim razlozima navedenim u Zelenoj knjizi COM(2000), 87, od 8. ožujka 2000. Kako bi pridonio provedbi obveza Europske unije i njezinih država članica preuzetih Kyotskim protokolom, zakonodavac Unije morao je dakle sam procijeniti i odvagnuti buduće neizvjesne učinke svog djelovanja (vidjeti, slično, presudu Njemačka protiv Parlamenta i Vijeća, gore navedenu, točka 55.).

37 Međutim, prosudba o razmjernosti nekog akta Unije ne može ovisiti o naknadnoj procjeni njegove učinkovitosti. Kada zakonodavac Unije mora procijeniti buduće učinke nekog propisa koji donosi, a da se ti učinci ne mogu točno predvidjeti, njegova procjena podložna je kritici samo ako se pokaže očito pogrešnom s obzirom na podatke kojima je raspolagao u vrijeme donošenja predmetnog propisa (vidjeti, u tom smislu, presudu od 12. srpnja 2001., Jippes i dr., C-189/01, *Recueil*, str. I-5689., točka 84. i navedenu sudsku praksu).

38 Ispitana u svjetlu načela navedenih u točkama 34. do 37. ove presude, novčana kazna zbog prekomjernih emisija propisana Direktivom 2003/87 ne može se smatrati protivnom načelu razmjernosti jer nije predviđena mogućnost prilagodbe njezinog iznosa od strane nacionalnog suca.

39 Doista, s jedne strane, obveza vraćanja iz članka 12. stavka 3. Direktive 2003/87, i fiksna novčana kazna kojom je sankcionirana u članku 16. stavcima 3. i 4. te direktive, i to bez druge fleksibilnosti osim prijelaznog smanjenja njezine visine, činile su se zakonodavcu Unije neophodnim za postizanje

legitimnog cilja uspostavljanja učinkovitog sustava trgovanja emisijskim jedinicama za ekvivalent ugljikovog dioksida kako bi se izbjeglo da pojedini operateri ili tržišni posrednici budu u iskušenju da zaobiđu ili manipuliraju sustav postupajući nepravedno s cijenama, količinama, rokovima ili složenim financijskim proizvodima, čije stvaranje potiče svako tržište. Kao što je vidljivo iz točke 17. obrazloženja prijedloga direktive COM(2001) 581, od 23. listopada 2001., predstavljenog od strane Komisije, relativno visok iznos novčane kazne opravdan je potrebom da se s povredama obveze vraćanja dovoljnog broja emisijskih jedinica postupa strogo i dosljedno u cijeloj Uniji. Ova potreba doimala se, štoviše, osobito važnom tijekom razdoblja uvođenja potpuno novog sustava na razini Unije.

- 40 Osim toga, iz Direktive 2003/87 proizlazi da operateri raspolažu razdobljem od četiri mjeseca kako bi se pripremili na to da vrate emisijske jedinice za proteklu godinu, što im ostavlja dovoljno vremena da udovolje svojoj obvezi vraćanja. Iz ostalih pripremnih akata za ovu direktivu proizlazi da je Vijeće produžilo rok koji je prvotno bio nametnut operaterima, s obzirom na to da se u prijedlogu Komisije navodio 31. ožujka kao krajnji rok. S druge strane, krajnji rok od 30. travnja je kasniji od roka do kojeg države članice moraju dodijeliti operaterima dio njihovih emisijskih jedinica za tekuću godinu, koji je određen za 28. veljače, s time da je navedena raspodjela izvršena besplatno u visini od 95 % tijekom razdoblja od 2005. do 2008. Napokon, kako je navedeno u točkama 22. i 27. ove presude, s obzirom na logiku točnog obračuna emisijskih jedinica na razini Unije koja je uvjetovala pravilno funkcioniranje sustava uspostavljenog Direktivom 2003/87, čini se da novčana kazna od 40 eura po toni ekvivalenta ugljikovog dioksida koja nije vraćena 30. travnja (vrijednost odgovara dvostrukom iznosu tada procijenjene cijene za takvu tonu na budućem tržištu prava onečišćenja okoliša) ne predstavlja teškoće koje bi bile nerazmjerne prednostima koje ona predstavlja time što Unija ispunjava svoje obveze sukladno Kyotskom protokolu.
- 41 Osim toga, državama članicama dopušteno je uspostaviti savjetodavne mehanizme, sustave upozorenja i ranije vraćanje omogućujući operaterima dobre vjere da budu u potpunosti informirani o njihovim obvezama vraćanja i da na taj način ne budu ni u kakvoj opasnosti od kažnjavanja novčanom kaznom. Kao što je vidljivo iz spisa predmeta pred Sudom, pojedina nacionalna zakonodavstva predviđaju takve mjere opreza i povjeravaju nadležnim tijelima dužnost pružanja podrške operaterima u njihovim postupcima u vezi sa sustavom trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova.
- 42 Stoga na drugo pitanje valja odgovoriti da se članak 16. stavci 3. i 4. Direktive 2003/87 mora tumačiti u smislu da iznos fiksne novčane kazne propisan tim odredbama ne može biti prilagođen od strane nacionalnog suda na temelju načela razmjernosti.

## Troškovi

- 43 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

1. **Članak 16. stavci 3. i 4. Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ mora se tumačiti u smislu da ne dopušta da operater, koji najkasnije do 30. travnja tekuće godine ne vrati emisijske jedinice za ekvivalent ugljikovog dioksida koje odgovaraju njegovim emisijama u protekloj godini, izbjegne izricanje njime propisane novčane kazne za prekomjerne emisije, čak i ako na taj dan raspolaže s dovoljnim brojem emisijskih jedinica.**



2. **Članak 16. stavci 3. i 4. Direktive 2003/87/EZ mora se tumačiti u smislu da iznos fiksne novčane kazne propisan tom odredbom ne može biti prilagođen od strane nacionalnog suca na temelju načela razmjernosti.**

Potpisi