Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

29. dubna 2015 *

„Řízení o předběžné otázce — Životní prostředí — Směrnice 2003/87/ES — Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii — Určení rozsahu povinnosti vyřadit povolenky — Sankce — Článek 16 odstavce 1 a 3“

Ve věci C-148/14,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Bundesverwaltungsgericht (Německo) ze dne 20. února 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 31. března 2014, v řízení

Bundesrepublik Deutschland

proti

Nordzucker AG,

za přítomnosti:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení R. Silva de Lapuerta, předsedkyně senátu, J.-C. Bonichot (zpravodaj), A. Arabadžev, J. L. da Cruz Vilaça a C. Lycourgos, soudci,

generální advokát: N. Wahl,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Bundesrepublik Deutschland G. Buchholzem, Rechtsanwalt,

— za Nordzucker AG I. Zenke a M.-Y. Vollmer, Rechtsanwältinnen,

— za německou vládu T. Henzem a K. Petersen, jako zmocněnci,

— za českou vládu M. Smolkem a S. Šindelkovou, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: němčina.

— za nizozemskou vládu M. de Ree a M. Bulterman, jako zmocněnkyněmi,

— za vládu Spojeného království J. Beeko, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s R. Palmerem, barrister,

— za Evropskou komisi E. Whitem a C. Hermesem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 5. února 2015,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 16 odst. 3 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. L 275, s. 32; Zvl. vyd. 15/07, s. 631), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/101/ES ze dne 27. října 2004 (Úř. věst. L 338, s. 18, dále jen „směrnice 2003/87“).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Spolkovou republikou Německo, zastoupenou Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (německý orgán pro obchodování s povolenkami na emise při Spolkovém úřadu pro životní prostředí, dále jen „Emissionshandelsstelle“) a společností Nordzucker AG (dále jen „Nordzucker“) ve věci rozhodnutí, kterým se posledně uvedené společnosti ukládá pokuta ve výši 106 920 eur za porušení povinnosti vyřadit dostačující množství povolenek na emise skleníkových plynů ke krytí jejích emisí během předchozího roku.

Právní rámec

Unijní právo

3 Článek 6 odst. 2 směrnice 2003/87 zní následovně:

„Povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů obsahuje tyto údaje:

[...]

e) povinnost vyřadit povolenky ve výši rovnající se celkovým emisím zařízení v každém kalendářním roce, ověřené podle článku 15, do čtyř měsíců po konci uvedeného roku.“

4 Článek 12 uvedené směrnice, nadepsaný „Převod, vyřazení a zrušení povolenek“, v odstavci 3 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby nejpozději do 30. dubna každého roku provozovatel každého zařízení vyřadil počet povolenek rovnající se celkovým emisím z uvedeného zařízení během předchozího kalendářního roku, ověřeným podle článku 15, a aby uvedené povolenky byly následně zrušeny.“

5 Článek 14 téže směrnice stanoví:

„1. Do 30. září 2003 přijme Komise v souladu s postupem podle čl. 23 odst. 2 pokyny pro monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů specifikovaných ve vztahu k činnostem uvedeným v příloze I, přičemž emise vznikají v důsledku těchto činností. Tyto pokyny jsou založeny na zásadách pro monitorování a vykazování uvedených v příloze IV.

2. Členské státy zajistí, aby emise byly monitorovány podle těchto pokynů.

3. Členské státy zajistí, aby každý provozovatel zařízení v souladu s těmito pokyny podal příslušnému orgánu výkaz emisí z uvedeného zařízení během každého kalendářního roku po skončení uvedeného roku.“

6 Článek 15 směrnice 2003/87/ES uvádí:

„Členské státy zajistí, aby zprávy [výkazy], které provozovatelé předložili podle čl. 14 odst. 3, byly ověřeny v souladu s kritérii stanovenými v příloze V a aby o tom byl příslušný orgán informován.

Členské státy zajistí, aby provozovatel, jehož zpráva nebyla [výkaz nebyl] do 31. března každého roku se zřetelem na emise předchozího roku posouzena [posouzen] jako uspokojující v souladu s kritérii stanovenými v příloze V, nemohl provádět další převody povolenek do doby, než bude zpráva [výkaz] uvedeného provozovatele posouzena [posouzen] jako uspokojující.“

7 Článek 16 uvedené směrnice, nadepsaný „Sankce“, stanoví:

„1. Členské státy stanoví pravidla ohledně sankcí uplatňovaných při porušení vnitrostátních právních předpisů přijatých na základě této směrnice a učiní opatření nezbytná k zajištění provádění těchto pravidel. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a dostatečně odrazující. [...]

2. Členské státy zajistí, aby byla zveřejněna jména provozovatelů, kteří porušují požadavky na vyřazení dostačujícího množství povolenek podle čl. 12 odst. 3.

3. Členské státy zajistí, aby každý provozovatel, který do 30. dubna každého roku nevyřadí dostačující množství povolenek ke krytí svých emisí během předchozího roku, musel zaplatit pokutu za překročení emisí. Pokuta za překročení emisí činí 100 EUR za každou tunu ekvivalentu oxidu uhličitého vypuštěnou zařízením, pro které provozovatel nevyřadil povolenky. Platba pokuty za překročení emisí nezprošťuje provozovatele povinnosti vyřadit povolenky ve výši tohoto překročení emisí, až bude vyřazovat povolenky pro následující kalendářní rok.

4. Během tříletého období počínajícího dnem 1. ledna 2005 členské státy uplatní nižší pokutu za překročení emisí ve výši 40 EUR. [...]“

8 Článek 23 odst. 2 směrnice 2003/87 zní takto:

„Odkazuje-li se na tento odstavec, použijí se články 5 a 7 rozhodnutí 1999/468/ES s ohledem na článek 8 zmíněného rozhodnutí.

[...]“

9 Rozhodnutí Komise 2004/156/ES ze dne 29. ledna 2004, kterým se stanoví pokyny pro monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (Úř. věst. L 59, s. 1; Zvl. vyd. 15/08, s. 100, dále jen „pokyny“), v bodě 7.4, pátém a šestém pododstavci stanoví:

„Na konci ověřování ověřovatel posoudí, zda výkaz emisí neobsahuje určité závažné nepřesnosti. Pokud ověřovatel dojde k závěru, že výkaz emisí neobsahuje žádné závažné nepřesnosti, může provozovatel výkaz emisí předložit příslušnému orgánu podle čl. 14 odst. 3 směrnice [2003/87]. Pokud ověřovatel dojde k závěru, že výkaz emisí obsahuje závažnou nepřesnost, není výkaz provozovatele ověřen s uspokojivým výsledkem. V souladu s článkem 15 směrnice [2003/87] zajistí členské státy, aby provozovatel, jehož výkaz nebyl ověřen s uspokojivým výsledkem do 31. března každého roku, pokud jde o emise za předcházející rok, nemohl dále převádět povolenky, dokud není výkaz tohoto provozovatele ověřen s výsledkem uspokojivým. Členské státy stanoví v souladu s článkem 16 směrnice [2003/87] použitelné sankce.

Celkové množství emisí z určitého zařízení, uvedené ve výkazu emisí, který je ověřen s uspokojivým výsledkem, použije příslušný orgán ke kontrole toho, zda provozovatel za dané zařízení vyřadil dostatečný počet povolenek.“

Německé právo

10 V Německu byla směrnice 2003/87 provedena zákonem o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen) ze dne 8. července 2004 (BGBl. I, s. 1578, dále jen „TEHG“).

11 Ustanovení § 5 odst. 1 a 3 TEHG stanoví:

„(1) Dotčený provozovatel má od 1. ledna 2005 povinnost zjistit [...] množství jím vyprodukovaných emisí a [...] ohlásit tyto emise příslušnému vnitrostátnímu orgánu ve lhůtě do 1. března následujícího roku. [...]

(3) Výkaz emisí podle odstavce 1 musí být před odevzdáním posouzen znalcem, oznámeným příslušným orgánem v souladu s podmínkami obsaženými v příloze 3 tohoto zákona. [...]“

12 Ustanovení § 6 odst. 1 TEHG zní následovně:

„Dotčený provozovatel má povinnost nejpozději do 30. dubna daného roku, poprvé v roce 2006, vyřadit u příslušného vnitrostátního orgánu počet povolenek, který odpovídá množství emisí vyprodukovaných v důsledku jeho činnosti za předchozí kalendářní rok.“

13 V odstavcích 1 a 3 stanoví § 18 TEHG, nadepsaný „Provádění povinnosti vyřadit povolenky“:

(1) V případě, že dotčený provozovatel nesplní povinnost obsaženou v § 6 odst. 1, uloží mu příslušný orgán za každou jednu vyprodukovanou tunu ekvivalentu oxidu uhličitého, za kterou dotčený provozovatel nevyřadil emisní povolenky, pokutu ve výši 100 EUR, v prvním alokačním období pak ve výši 40 EUR. Od uložení pokuty může být upuštěno, pokud dotčený provozovatel nemohl splnit povinnost vyřadit povolenky dle § 6 odst. 1 z důvodu vyšší moci.

[...]

(3) Dotčený provozovatel je [...] povinen vyřadit [...] chybějící povolenky do 30. dubna následujícího roku. [...]“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

14 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že společnost Nordzucker provozovala do března roku 2008 cukrovar. Toto zařízení zahrnovalo parní kotel, který byl zčásti využíván k sušení cukrovkových řízků. Po usušení a peletování byly tyto řízky prodávány jako krmivo pro dobytek.

15 Dopisem ze dne 17. června 2004, jehož příjemcem byl Verein der Zuckerindustrie (Svaz cukrovarnického průmyslu), sdělilo Bundesministerium für Umwelt (spolkové ministerstvo pro životní prostředí), že sušárny jakožto nezbytné součásti zařízení cukrovarnického průmyslu nepodléhají povinnému režimu obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Pokud je naproti tomu kotel určený pro výrobu páry nebo elektřiny provozován v rámci vedlejšího zařízení spojeného se zařízením na výrobu nebo rafinování cukru, řídí se kotel v zásadě tímto režimem.

16 V roce 2006 vypracovala společnost Nordzucker výkaz emisí skleníkových plynů za rok 2005 a vykázala u svého parního kotle množství emisí ve výši 40 288 tun oxidu uhličitého, přičemž v tomto množství nebyly zahrnuty emise připadající na sušení cukrovkových řízků, které činily 2 673 tun oxidu uhličitého. Po ověření tohoto výkazu ověřovatelem vyřadila společnost Nordzucker ve lhůtě stanovené TEHG počet povolenek odpovídající celkovému množství emisí vykázaných ve svém výkazu. Po uplynutí této lhůty shledal Emissionshandelsstelle ve výkazu společnosti Nordzucker nesrovnalosti v přidělení různých toků paliva. Společnost Nordzucker z toho důvodu opravila svůj výkaz a zahrnula do něj emise související se sušením cukrovkových řízků a dne 24. dubna 2007 vyřadila dalších 2 673 povolenek na emise skleníkových plynů.

17 Rozhodnutím ze dne 7. prosince 2007 uložil Emissionshandelsstelle společnosti Nordzucker podle § 18 TEHG pokutu ve výši 106 920 eur za porušení povinnosti vyřadit dostačující počet povolenek na emise skleníkových plynů ke krytí emisí během předchozího roku.

18 Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně), který projednával žalobu podanou společností Nordzucker, zrušil rozhodnutí ukládající pokutu. Odvolání podané Emissionshandelsstelle bylo zamítnuto Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (vrchní správní soud pro spolkové země Berlín a Braniborsko). Z rozsudku tohoto soudu vyplývá, že společnost Nordzucker nezanedbala povinnost vyřadit povolenky, neboť přesný rozsah této povinnosti je určen počtem povolenek vykázaných v ověřeném výkazu. Emissionshandelsstelle se domnívá, že povinnost vyřazení nelze omezovat ověřeným výkazem provozovatele a podal k Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) opravný prostředek „Revision“, kterým se domáhal zrušení tohoto rozsudku.

19 Z odůvodnění Bundesverwaltungsgericht vyplývá, že ustanovení TEHG umožňují rozhodnout spor, který projednává, ve prospěch jedné i druhé strany. Tento soud nicméně uvádí, že má za to, že zásada proporcionality, zaručená jak německým, tak unijním právem, brání tomu, aby byla provozovateli, který vyřadí počet povolenek odpovídající emisím vykázaným ve svém ověřeném výkazu, uložena pokuta, která je stanovena v čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87. Podle tohoto soudu je snadné dodržet lhůtu pro vyřazení, avšak je mnohem obtížnější zabránit chybám v již ověřených výkazech.

20 Kromě toho má předkládající soud za to, že z čl. 16 odst. 2 ve spojení s odst. 3 téhož článku uvedené směrnice vyplývá, že povinnost vyřazení se týká počtu povolenek ve výši rovnající se celkovým emisím zařízení, které byly ověřeny nezávislým ověřovatelem podle článku 15 směrnice 2003/87. Provozovatel zařízení produkující emise skleníkových plynů by měl tedy vyřadit počet povolenek, který uvedl příslušným orgánům ve svém výkazu, pod podmínkou, že tento výkaz byl ověřen ověřovatelem jakožto uspokojující.

21 Tento výklad je slučitelný s pokyny, neboť z bodu 7.4 vyplývá, že „celkové množství emisí z určitého zařízení, uvedené ve výkazu emisí, který je ověřen s uspokojivým výsledkem, použije příslušný orgán ke kontrole toho, zda provozovatel za dané zařízení vyřadil dostatečný počet povolenek“.

22 Za těchto podmínek se Bundesverwaltungsgericht rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být čl. 16 odst. 3 a 4 směrnice 2003/87 vykládán tak, že pokuta za překročení emisí musí být uložena také tehdy, když provozovatel do 30. dubna daného roku vyřadil určitý počet povolenek odpovídající celkovému množství emisí, které provozovatel ohlásil ve výkazu emisí pocházejících z daného zařízení za předchozí rok, který byla ověřovatelem posouzen jako uspokojující, ale příslušný vnitrostátní orgán po datu 30. dubna konstatuje, že v ověřeném výkazu emisí bylo nesprávně uvedeno příliš nízké celkové množství emisí, výkaz je řádně opraven a provozovatel vyřadí další povolenky v rámci nově stanovené lhůty pro vyřazení?“

K návrhu na znovuotevření ústní části řízení

23 Po přednesení stanoviska generálního advokáta požádala německá vláda podáním doručeným kanceláři Soudního dvora dne 20. února 2015, aby bylo nařízeno znovuotevření ústní části řízení. Na podporu tohoto návrhu uplatňuje německá vláda v podstatě argument, že stanovisko předložené generálním advokátem obsahuje nesprávná skutková zjištění.

24 Je třeba podotknout, že Soudní dvůr může podle článku 83 svého jednacího řádu kdykoli po vyslechnutí generálního advokáta nařídit znovuotevření ústní části řízení, zejména má-li za to, že věc není dostatečně objasněna, nebo předložil-li některý z účastníků řízení po ukončení této části řízení novou skutečnost, která může mít rozhodující vliv na rozhodnutí Soudního dvora, anebo má-li být věc rozhodnuta na základě argumentu, který nebyl mezi účastníky řízení nebo zúčastněnými uvedenými v článku 23 statutu Soudního dvora Evropské unie projednán (rozsudek Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, bod 26).

25 Tak tomu však v projednávaném případě není. Německá vláda totiž stejně jako jiní vedlejší účastníci řízení uvedla ve vyjádření předloženém během písemné části řízení své posouzení skutkového rámce sporu. Soudní dvůr má po vyslechnutí generálního advokáta za to, že má všechny nezbytné informace pro vydání rozhodnutí.

26 S ohledem na výše uvedené úvahy má Soudní dvůr za to, že není třeba nařídit znovuzahájení ústní části řízení.

K předběžné otázce

27 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87 vykládán v tom smyslu, že se použije na provozovatele, který vyřadí počet povolenek na emise skleníkových plynů odpovídající emisím předchozího roku, tak jak byly vykázány a ověřeny v souladu s článkem 15 této směrnice, jestliže po dalším ověření vykonaném příslušným vnitrostátním orgánem po uplynutí lhůty pro vyřazení vyjde najevo, že bylo uvedeno příliš nízké množství těchto emisí a že v důsledku toho nebyl vyřazen dostatečný počet povolenek.

28 Obecná struktura směrnice 2003/87 spočívá na vedení přesné evidence vydávání, držení, převádění a rušení povolenek na emise skleníkových plynů, jejíž rámec stanoví článek 19 uvedené směrnice, který nařizuje vytvoření normalizovaného systému registrů prostřednictvím samostatného nařízení Komise. Tato přesná evidence je nerozlučně spojena s cílem uvedené směrnice, tedy vytvořením systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, který má snížit emise skleníkových plynů do atmosféry na úroveň, jež brání nebezpečným důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému, a jehož konečným cílem je ochrana životního prostředí. Kromě toho unijní zákonodárce stanovením přesné pokuty zamýšlel chránit systém obchodování s povolenkami před narušením hospodářské soutěže v důsledku manipulace trhem (rozsudek Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, point 27).

29 Jak uvedl generální advokát v bodě 29 svého stanoviska, jedním z pilířů, na kterých je založen systém vytvořený směrnicí 2003/87, je povinnost provozovatelů vyřadit do 30. dubna průběžného roku počet povolenek na emise skleníkových plynů, který odpovídá jejich celkovým emisím za předchozí kalendářní rok.

30 Tato povinnost se uplatňuje zvláště striktně. Je povinně uvedena v povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů podle čl. 6 odst. 2 písm. e) směrnice 2003/87, je jednoznačně formulována v čl. 12 odst. 3 této směrnice a je jedinou povinností, které směrnice 2003/87 přiřazuje podle svého čl. 16

odst. 3 konkrétní sankci, kdežto sankce za jakékoli jiné jednání v rozporu s jejími ustanoveními je podle čl. 16 odst. 3 uvedené směrnice ponechána na rozhodnutí členských států (v tomto smyslu viz rozsudek Billerud Karlsborg et Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, bod 25).

31 Jak vyplývá z čl. 14 odst. 3 směrnice 2003/87, tato povinnost vyřazení se zakládá na výkazech, které podávají provozovatelé zařízení v souladu s pravidly uvedenými v pokynech. V souladu s požadavkem přesné evidence vydaných povolenek a podle čl. 6 odst. 2 písm. e) a čl. 12 odst. 3 této směrnice podléhají tyto výkazy předtím, než jsou předloženy příslušným vnitrostátním orgánům, postupu ověřování stanovenému zejména v článku 15 uvedené směrnice.

32 Z posledně uvedeného ustanovení ve spojení s přílohou V směrnice 2003/87 vyplývá, že ověření výkazů emisí je nezbytnou podmínkou vyřazení povolenek. Provozovatel, jehož výkaz nebyl ověřen a posouzen jako uspokojující, totiž nemůže převést povolenky, dokud jeho výkaz nebude posouzen jako uspokojující.

33 Toto posouzení za účelem ověření výkazu emisí provádí v souladu s bodem 12 uvedené přílohy V ověřovatel „nezávislý na provozovateli, [který] provádí svou činnost odborně a objektivně“. Podle bodu 7.4 pátého pododstavce pokynů, pokud ověřovatel na konci ověřování „dojde k závěru, že výkaz emisí obsahuje závažnou nepřesnost, není výkaz provozovatele ověřen s uspokojivým výsledkem“. Pouze v případě, že tento výkaz „neobsahuje žádné závažné nepřesnosti, může provozovatel výkaz emisí předložit příslušnému orgánu podle čl. 14 odst. 3 směrnice [2003/87]“.

34 Je tedy třeba konstatovat, že směrnice 2003/87 nestanoví jiné kontrolní mechanismy a nestanoví pro vyřazení povolenek jinou podmínku než konstatování, že výkaz emisí je uspokojivý. Pokyny ostatně v bodě 7.4 šestém pododstavci potvrzují, že „celkové množství emisí z určitého zařízení, uvedené ve výkazu emisí, který je ověřen s uspokojivým výsledkem, použije příslušný orgán ke kontrole toho, zda provozovatel za dané zařízení vyřadil dostatečný počet povolenek“.

35 Z toho vyplývá, že paušální pokuta stanovená v čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87 musí být uložena provozovatelům, kteří tuto povinnost nesplní, neboť nevyřadí žádnou povolenku nebo vyřadí nižší počet povolenek, než odpovídá emisím uvedeným ve výkazu.

36 Podstatou předběžné otázky předkládajícího soudu nicméně je, zda toto ustanovení vyžaduje, aby byla paušální pokuta uložena provozovateli i v případě, že nesrovnalost konstatuje sám vnitrostátní orgán na základě vlastních ověření a po uplynutí lhůty k vyřazení.

37 V tomto ohledu vyplývá ze všech ustanovení směrnice 2003/87, že tato směrnice nebrání tomu, aby příslušné orgány členských států prováděly takové dodatečné kontroly nebo ověřování, jaké provedl Emissionshandelsstelle po vyřazení povolenek společností Nordzucker. Pokud taková ověřování umožní odhalit nesrovnalosti nebo pokus o podvod, přispívají k řádnému fungování systému obchodování s povolenkami. Pokud nicméně v tomto rámci orgán členského státu konstatuje, že množství emisí předchozího roku, vykázané v ověřeném výkazu provozovatele, bylo příliš nízké, a následně byl vyřazen nedostatečný počet povolenek, nemůže to vést k uplatnění sankce stanovené v čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87.

38 Jak totiž uvedl generální advokát v bodě 34 svého stanoviska, uvedená směrnice nemůže být vykládána tak, že vyžaduje, aby byla pokuta automaticky uložena za porušení povinnosti, kterou výslovně nestanoví. Jak vyplývá mimo jiné z bodu 34 tohoto rozsudku, čl. 6 odst. 2 písm. e) a čl. 12 odst. 3 směrnice 2003/87, jakož i bod 7.4, šestý pododstavec pokynů definují jasně a jednoznačně konkrétní požadavky vyplývající z povinnosti vyřazení. Je tudíž třeba konstatovat, že použití čl. 16 odst. 3 této směrnice musí být omezeno pouze na porušení této povinnosti.

39 Toto konstatování je potvrzeno systematikou článku 16 směrnice 2003/87, který – jak bylo připomenuto v bodě 30 tohoto rozsudku – obsahuje dva různé režimy sankcí, upravené v čl. 16 odst. 3 a v čl. 16 odst. 1. Podle posledně uvedeného ustanovení jsou členské státy povinny stanovit „účinné, přiměřené a dostatečně odrazující“ sankce uplatnitelné na „porušení vnitrostátních právních předpisů přijatých na základě této směrnice“ a učinit opatření nezbytná k zajištění provádění těchto pravidel. Jinými slovy je věcí členských států, aby stanovily sankce, které lze uložit provozovateli, který sice splní povinnost vyřazení ve smyslu směrnice 2003/87, ale nevyhoví jiným požadavkům, které jsou nerozlučně spjaty s fungováním systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Tak je tomu mimo jiné v případě, kdy se výkaz emisí zakládal na nedodržení technických pravidel stanovených směrnicí 2003/87 a upřesněných pokyny, nebo kdy takový výkaz neobsahuje všechny emise podléhající tomuto systému.

40 Ve světle těchto úvah je třeba konstatovat, že na rozdíl od toho, co tvrdí německá vláda, nemá neuplatnitelnost sankce stanovené v čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87 za následek to, že provozovatel, který nesprávně vykáže emise, může uniknout jakékoli sankci, jestliže ověřovatel neodhalí nesrovnalosti, kterých se provozovatel dopustil.

41 Výklad oblasti působnosti čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87, jenž vyplývá z bodu 38 tohoto rozsudku, se vztahuje rovněž na zásadu proporcionality.

42 Ve světle úvah, které vyplývají zejména z bodů 29 až 34 tohoto rozsudku, je totiž nutno připomenout, že takový provozovatel, jako je společnost Nordzucker ve věci v původním řízení, který příslušným orgánům předloží výkaz emisí ověřený nezávislým znalcem, který jej považoval za uspokojující, může podle čl. 6 odst. 2 písm. e) a čl. 12 odst. 3 směrnice 2003/87 vyřadit počet povolenek odpovídající emisím svého zařízení v uplynulém kalendářním roce, které byly ověřeny. Tato směrnice tak umožňuje provozovateli, aby se za účelem splnění povinnosti vyřazení ve smyslu těchto ustanovení opíral o skutečnost, že jeho výkaz byl ověřen nezávislým ověřovatelem.

43 Provozovatel samozřejmě nemůže vyloučit, že příslušné orgány členského státu v rámci dodatečných kontrol konstatují po vyřazení povolenek na emise skleníkových plynů, že jeho výkaz emisí je stižen nedostatkem, který má vliv na počet povolenek, které je nutno vyřadit. Automatické uplatnění paušální pokuty stanovené v čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87 by nicméně bylo nepřiměřené, jelikož provozovatel – pokud je v dobré víře – nemůže předvídat s dostatečnou jistotou výsledek takových dodatečných kontrol.

44 Sankce, které členské státy musí stanovit podle čl. 16 odst. 1 směrnice 2003/87, přestavují naproti tomu nástroj, který je v takovém případě vhodný, neboť podle znění tohoto ustanovení musí být sankce přiměřené spáchanému porušení. To zejména znamená, že je věcí příslušných vnitrostátních orgánů, aby zohlednily veškeré skutkové nebo právní okolnosti specifické pro každý případ a určily, zda musí být provozovateli uložena sankce a případně jaká. Toto posouzení zejména vyžaduje zohlednit chování provozovatele, jakož i jeho dobrou víru resp. jeho podvodné úmysly.

45 S ohledem na výše uvedené je třeba odpovědět na položenou otázku tak, že čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87 musí být vykládán v tom smyslu, že se nepoužije na provozovatele, který vyřadí počet povolenek na emise skleníkových plynů odpovídající emisím předchozího roku, tak jak byly vykázány a ověřeny v souladu s článkem 15 této směrnice, jestliže po dalším ověření vykonaném příslušným vnitrostátním orgánem po uplynutí lhůty pro vyřazení vyjde najevo, že bylo uvedeno příliš nízké množství těchto emisí, takže počet vyřazených povolenek je nedostatečný. Členským státům přísluší stanovit sankce, které mohou být v takové situaci uloženy v souladu s čl. 16 odst. 1 směrnice 2003/87.

K nákladům řízení

46 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

Článek 16 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/101/ES ze dne 27. října 2004, musí být vykládán v tom smyslu, že se nepoužije na provozovatele, který vyřadí počet povolenek na emise skleníkových plynů odpovídající emisím předchozího roku, tak jak byly vykázány a ověřeny v souladu s článkem 15 této směrnice, jestliže po dalším ověření vykonaném příslušným vnitrostátním orgánem po uplynutí lhůty pro vyřazení vyjde najevo, že bylo uvedeno příliš nízké množství těchto emisí, takže počet vyřazených povolenek je nedostatečný.

Členským státům přísluší stanovit sankce, které mohou být v takové situaci uloženy v souladu s čl. 16 odst. 1 směrnice 2003/87, ve znění směrnice 2004/101.

Podpisy.