Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

29. aprill 2015 *

Eelotsusetaotlus — Keskkond — Direktiiv 2003/87/EÜ — Liidu kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem — Lubatud heitkoguse ühikute tagastamise kohustuse ulatuse kindlaksmääramine — Karistused — Artikli 16 lõiked 1 ja 3

Kohtuasjas C-148/14,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Bundesverwaltungsgericht'i (Saksamaa) 20. veebruari 2014. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 31. märtsil 2014, menetluses

**Bundesrepublik Deutschland**

*versus*

**Nordzucker AG,**

menetluses osales:

**Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,**

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president R. Silva de Lapuerta, kohtunikud J.-C. Bonichot (ettekandja), A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça ja C. Lycourgos,

kohtujurist: N. Wahl,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades kirjalikke seisukohti, mille esitasid:

— Bundesrepublik Deutschland, esindaja: *Rechtsanwalt* G. Buchholz,

— Nordzucker AG, esindajad: *Rechtsanwaltin* I. Zenke ja *Rechtsanwaltin* M.-Y. Vollmer,

— Saksamaa valitsus, esindajad: T. Henze ja K. Petersen,

— Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek ja S. Šindelková,

— Madalmaade valitsus, esindajad: M. de Ree ja M. Bulterman,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

— Ühendkuningriigi valitsus, esindaja: J. Beeko, keda abistas *barrister* R. Palmer,

— Euroopa Komisjon, esindajad: E. White ja C. Hermes,

olles 5. veebruari 2015. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

**otsuse**

1 Eelotsusetaotlus puudutab seda, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiivi 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (ELT L 275, lk 32; ELT eriväljaanne 15/07, lk 631), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. oktoobri 2004. aasta direktiiviga 2004/101/EÜ (ELT L 338, lk 18; edaspidi „direktiiv 2003/87”), artikli 16 lõikeid 3 ja 4.

2 Taotlus on esitatud Bundesrepublik Deutschlandi, keda esindab Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (Saksamaa keskkonnakaitseameti lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise asutus, edaspidi „Emissionshandelsstelle”), ning Nordzucker AG (edaspidi „Nordzucker”) vahelises vaidluses, mis puudutab otsust, millega viimasele määrati trahv summas 106 920 eurot, kuna ta rikkus oma kohustust tagastada oma eelneva aasta heitmetele vastaval hulgal kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikuid.

## Õiguslik raamistik

### *Liidu õigus*

3 Direktiivi 2003/87 artikli 6 lõige 2 on sõnastatud järgmiselt:

„Kasvuhoonegaaside heitmeload sisaldavad järgmisi andmeid:

[...]

e) kohustus tagastada käitise iga kalendriaasta kooskõlas artikliga 15 tõendatud koguheitmetele vastaval hulgal kvoote nelja kuu jooksul pärast kõnealuse aasta lõppu.”

4 Direktiivi artikli 12 „Saastekvootide üleandmine, tagastamine ja kehtetuks tunnistamine” lõikes 3 on ette nähtud:

„Liikmesriigid tagavad, et iga käitise käitaja tagastab hiljemalt iga aasta 30. aprilliks kõnealuse käitise kooskõlas artikliga 15 tõendatud eelnenud kalendriaasta koguheitmetele vastava hulga saastekvoote, mis seejärel kehtetuks tunnistatakse.”

5 Direktiivi artiklis 14 on sätestatud:

„1. Komisjon võtab 30. septembriks 2003 vastu suunised I lisas loetletud tegevusaladest tulenevate ja nende tegevusaladega seotud kindlaksmääratud kasvuhoonegaaside heitkoguste kontrollimiseks ja nendest aruandmiseks artikli 23 lõikes 2 sätestatud korras. Suunised peavad põhinema IV lisas sätestatud järelevalve ja aruandluse põhimõtetel.

2. Liikmesriigid tagavad, et heitkoguseid kontrollitakse kooskõlas suunistega.

3. Liikmesriigid tagavad, et iga käitise käitaja annab pädevale asutusele sellest käitisest kõnealuse kalendriaasta jooksul pärinevate heitkoguste kohta aru pärast iga aasta lõppu ja kooskõlas suunistega.”

6 Direktiivi 2003/87 artiklis 15 on ette nähtud:

„Liikmesriigid tagavad, et käitajatele kooskõlas artikli 14 lõikega 3 edastatud aruanded tõendatakse vastavalt V lisas sätestatud kriteeriumidele ja sellest teatatakse pädevale asutusele.

Liikmesriigid tagavad, et käitaja, kelle aruanne ei ole iga aasta 31. märtsiks eelneva aasta heitkoguste osas vastavalt V lisas sätestatud kriteeriumidele rahuldavaks tunnistatud, ei või saastekvootide üleandmist jätkata enne, kui selle käitaja aruanne on rahuldavaks tunnistatud.”

7 Direktiivi artiklis 16 „Karistused” on ette nähtud:

„1. Liikmesriigid kehtestavad eeskirjad karistuste kohta, mida kohaldatakse käesoleva direktiivi alusel vastuvõetud siseriiklike õigusnormide rikkumise korral, ning võtavad kõik vajalikud meetmed, et tagada nende rakendamine. Ette nähtud karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. [...]

2. Liikmesriigid tagavad nende käitajate nimede avaldamise, kes rikuvad nõuet tagastada artikli 12 lõike 3 kohaselt piisaval hulgal kvoote.

3. Liikmesriigid tagavad, et käitaja, kes ei tagasta iga aasta 30. aprilliks eelneva aasta heitkogustele vastaval hulgal kvoote, peab ülemääraste heitkoguste eest trahvi tasuma. Ülemääraste heitkoguste trahv on 100 eurot iga õhku paisatud tonni süsinikdioksiidi ekvivalendi kohta, mille osas käitaja või õhusõiduki käitaja ei ole kvoote tagastanud. Ülemääraste heitkoguste trahvi tasumine ei vabasta käitajat kohustusest tagastada järgneva kalendriaastaga seotud kvootide tagastamisel nendele ülemäärastele heitkogustele vastaval hulgal kvoote.

4. 1. jaanuaril 2005 algava kolmeaastase ajavahemiku jooksul kohaldavad liikmesriigid […] madalamat ülemääraste heitkoguste trahvi, milleks on 40 eurot. [...]”

8 Direktiivi 2003/87 artikli 23 lõige 2 on sõnastatud järgmiselt:

„Kui viidatakse käesolevale lõikele, kohaldatakse otsuse 1999/468/EÜ artikleid 5 ja 7, võttes arvesse selle artiklis 8 sätestatut.

[...]”

9 Komisjoni 29. jaanuari 2004. aasta otsuse 2004/156/EÜ, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ kohaselt kasvuhoonegaaside heitmeseire ja aruandluse suunised (ELT L 59, lk 1; ELT eriväljaanne 15/08, lk 100, edaspidi „suunised”) punkti 7.4 viiendas ja kuuendas lõigus on ette nähtud:

„Tõendamismenetluse lõpus teeb tõendaja otsuse selle kohta, kas heitkoguste aruanne sisaldab olulisi ebatäpsusi. Kui tõendaja jõuab järeldusele, et heitkoguste aruanne ei sisalda olulisi ebatäpsusi, võib käitaja heitkoguste aruande kooskõlas direktiivi [2003/87] artikli 14 lõikega 3 pädevale asutusele esitada. Kui tõendaja jõuab järeldusele, et heitkoguste aruanne sisaldab olulisi ebatäpsusi, ei tunnistata käitaja aruannet rahuldavaks. Liikmesriigid tagavad vastavalt [direktiivi 2003/87] artiklile 15, et käitaja, kelle aruanne ei ole iga aasta 31. märtsiks eelneva aasta heitkoguste osas rahuldavaks tunnistatud, ei või saastekvootide üleandmist jätkata enne, kui selle käitaja aruanne on rahuldavaks tunnistatud. Liikmesriigid sätestavad direktiivi [2003/87] artikli 16 kohaselt sel juhul kohaldatavad karistused.

Pädev asutus kasutab rahuldavaks tunnistatud heitkoguste aruandes esitatud käitise koguheitmete summat, et kontrollida, kas käitaja on asjaomase käitise osas tagastanud piisava arvu kvoote.”

*Saksa õigus*

10 Direktiiv 2003/87 võeti Saksamaal üle 8. juuli 2004. aasta kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi seadusega (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen) (*Bundesgesetzblatt* I, lk 1578, edaspidi „TEHG”).

11 TEHG § 5 lõigetes 1 ja 3 on sätestatud:

„(1) Vastutav isik arvutab alates 1. jaanuarist 2005 […] tema tegevuse tõttu kalendriaasta jooksul põhjustatud heitkogused ja esitab hiljemalt järgneva aasta 31. märtsiks pädevale ametiasutusele […] heitkoguse aruande. [...]

(3) Enne lõike 1 kohaselt koostatava aruande esitamist peab pädeva ametiasutuse akrediteeritud tõendaja heitkoguse aruannet hindama vastavalt käesoleva seaduse lisale 3. [...]”

12 TEHG § 6 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Vastutav isik tagastab pädevale asutusele iga aasta 30. aprilliks, esimest korda 2006. aastal, lubatud heitkoguse ühikud, mis vastavad eelmise kalendriaasta jooksul tema tegevuse tõttu põhjustatud heitkogustele.”

13 TEHG § 18 „Lubatud heitkoguse ühikute tagastamise kohustuse täitmise tagamine” lõigetes 1 ja 3 on ette nähtud:

„(1) Kui vastutav isik ei täida käesoleva seaduse § 6 lõikest 1 tulenevat kohustust, kohustab pädev ametiasutus teda tasuma 100 eurot, esimesel kauplemisperioodil 40 eurot iga õhku paisatud tonni süsinikdioksiidi ekvivalendi kohta, mille osas käitaja ei ole lubatud heitkoguse ühikuid tagastanud. Trahvi määramisest võib loobuda, kui vastutav isik ei saanud käesoleva seaduse § 6 lõikest 1 tulenevat kohustust täita vääramatu jõu tõttu.

[...]

(3) Vastutav isik on kohustatud tagastama […] puuduvad lubatud heitkoguse ühikud järgmise aasta 30. aprilliks. [...]”

**Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus**

14 Eelotsusetaotlusest nähtub, et Nordzucker käitas 2008. aasta märtsini suhkruvabrikut. Vabrikul oli aurukatel, mida osaliselt kasutati suhkrupeedilõikude kuivatamiseks. Neid müüdi kuivatatult ja kokkupressitult söödana.

15 Bundesministerium für Umwelt (Saksamaa keskkonnaministeerium) teatas Verein der Zuckerindustrie’le (suhkrutööstuse liit) 17. juuni 2004. aasta kirjaga, et kuivatid kui suhkrutööstuses vajalikud käitise osad ei kuulu kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi. Seevastu juhul, kui suhkru tootmiseks või rafineerimiseks ette nähtud käitise käitamiseks kasutatakse abiseadmena katlamaja, mis toodab auru ja elektrienergiat, kuulub katlamaja põhimõtteliselt kõnealusesse süsteemi.

16 Nordzucker koostas 2006. aastal kasvuhoonegaaside heitkoguse aruande 2005. aasta kohta, milles ta märkis aurukatla koguseks 40 288 tonni süsinikdioksiidi, mis ei hõlmanud peedilõikude kuivatamisel tekkinud 2673 tonni suurust süsinikdioksiidi hulka. Pärast aruande kinnitamist tõendaja poolt tagastas Nordzucker TEHG-s ette nähtud tähtaja jooksul tema aruandes märgitud heitmete üldkogusele vastaval hulgal lubatud heitkoguse ühikuid. Pärast kõnealuse tähtaja lõppemist tuvastas Emissionshandelsstelle Nordzuckeri aruandes puudusi seoses eri kütusevoogude kajastamisega. Selle tulemusel parandas Nordzucker oma aruannet, lisades sellesse peedilõikude kuivatamisega seotud heitkogused ja tagastas 24. aprillil 2007 täiendavalt 2673 kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikuid.

17 Emissionshandelsstelle määras 7. detsembri 2007. aasta otsuses TEHG § 18 alusel Nordzuckerile trahvi summas 106 920 eurot, kuna ta oli rikkunud kohustust tagastada oma eelneva aasta heitkogustele vastaval hulgal kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikuid.

18 Nordzuckeri kaebuse alusel tühistas Verwaltungsgericht Berlin (Berliini halduskohus) trahvi määrava otsuse. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Berlin-Brandenburgi teise astme halduskohus) jättis Emissionshandelsstelle esitatud apellatsioonkaebuse rahuldamata. Nimetatud kohtu otsuse kohaselt ei rikkunud Nordzucker oma kohustust tagastada lubatud heitkoguse ühikud, kuna selle kohustuse täpne ulatus on kindlaks määratud tõendatud aruandes märgitud ühikute hulgaga. Kuna Emissionshandelsstelle oli seisukohal, et tagastamise kohustus ei saa piirduda käitaja esitatud tõendatud aruandega, pöördus ta selle kohtuotsuse tühistamise nõudes Bundesverwaltungsgerichti (liitvabariigi kõrgeim halduskohus) poole.

19 Bundesverwaltungsgerichti selgitustest nähtub, et TEHG sätted võimaldavad talle esitatud vaidluse lahendada ühe või teise poole kasuks. See kohus märgib siiski, et tema arvates peaks nii Saksa õiguses kui ka liidu õiguses tagatud proportsionaalsuse põhimõttega olema vastuolus see, et direktiivi 2003/87 artikli 16 lõikes 3 ette nähtud trahviga karistatakse käitajat, kes on tagastanud oma tõendatud aruandes märgitud heitkogustele vastaval hulgal ühikuid. Ent kui tagastamise tähtajast on lihtne kinni pidada, on vigade esinemist tõendatud aruandes märkimisväärselt raskem vältida.

20 Lisaks on eelotsusetaotluse esitanud kohus seisukohal, et artikli 16 lõigetest 2 ja 3 koostoimes nähtub, et tagastamise kohustus hõlmab käitise eelnenud kalendriaasta sõltumatu tõendaja kooskõlas direktiivi 2003/87 artikliga 15 tõendatud koguheitmetele vastava hulga ühikuid. Seega peab kasvuhoonegaaside heitkoguseid tekitava käitise käitaja tagastama pädevatele asutustele esitatud aruandes märgitud hulga ühikuid, tingimusel et tõendaja on aruande rahuldavaks tunnistanud.

21 Selline tõlgendus on kooskõlas suunistega, kuna nende punktist 7.4 nähtub, et „pädev asutus kasutab rahuldavaks tunnistatud heitkoguste aruandes esitatud käitise koguheitmete summat, et kontrollida, kas käitaja on asjaomase käitise osas tagastanud piisava arvu kvoote”.

22 Neil asjaoludel otsustas Bundesverwaltungsgericht menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas direktiivi 2003/8 artikli 16 lõikeid 3 ja 4 tuleb tõlgendada nii, et ülemääraste heitkoguste trahv määratakse ka juhul, kui käitaja tagastas teatava aasta 30. aprilliks sellise hulga lubatud heitkoguse ühikuid, mis vastab heitmete üldkogusele, mille käitaja märkis eksperdi poolt tõendatud, käitise eelmise aasta heitkoguse kohta koostatud heitkoguse aruandesse, aga pädev ametiasutus tuvastab pärast 30. aprilli, et kõnealuses heitkoguse aruandes on ekslikult esitatud liiga väike heitmete üldkogus, heitkoguse aruannet korrigeeritakse nõuetekohaselt ja käitaja tagastab täiendavad lubatud heitkoguse ühikud uue tähtaja jooksul?”

**Suulise menetluse uuendamise taotlus**

23 Pärast kohtujuristi ettepaneku esitamist palus Saksamaa valitsus Euroopa Kohtu kantseleile 20. veebruaril 2015 esitatud avalduses uuendada menetluse suuline osa. Avalduse põhjendamiseks väidab Saksamaa valitsus sisuliselt, et kohtujuristi ettepanek sisaldab faktivigu.

24 Olgu märgitud, et kodukorra artikli 83 kohaselt võib Euroopa Kohus igal ajal, olles kohtujuristi ära kuulanud, uuendada määrusega menetluse suulise osa, eelkõige kui ta leiab, et tal ei ole piisavalt teavet või kui asja lahendamisel tuleks tugineda argumendile, mille üle pooled või Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklis 23 nimetatud huvitatud isikud ei ole vaielnud (kohtuotsus Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, punkt 26).

25 Käesolevas asjas ei ole aga tegemist sellise olukorraga. Nimelt esitas Saksamaa valitsus sarnaselt teiste menetlusosalistega menetluse kirjalikus osas esitatud seisukohtades vaidluse faktiliste asjaolude kohta oma hinnangu. Seetõttu leiab Euroopa Kohus, olles kohtujuristi ära kuulanud, et tal on olemas kogu vajalik teave otsuse tegemiseks.

26 Eeltoodud kaalutlusi arvestades leiab Euroopa Kohus, et menetluse suulise osa uuendamiseks ei ole alust.

**Eelotsuse küsimuse analüüs**

27 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub oma küsimusega sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2003/87 artikli 16 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et see on kohaldatav käitaja suhtes, kes tagastab eelnenud aasta heitkogustele vastaval hulgal kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikuid, mille kohta on esitatud aruanne ja mida on tõendatud kooskõlas direktiivi artikliga 15, kui pärast tagastamise tähtaja lõppemist pädeva riikliku asutuse täiendava kontrolli tulemusel ilmneb, et aruandes on esitatud liiga väike heitmete üldkogus ja sellest tulenevalt tagastati ebapiisav hulk ühikuid.

28 Direktiivi 2003/87 üldine ülesehitus põhineb väljaantud, omatud, üleantud ja kehtetuks tunnistatud kvootide rangel arvestamisel, mille raamistik on määratletud selle direktiivi artiklis 19 ja milleks on vaja, et komisjon võtaks eraldi määrusega vastu registrite standarditud süsteemi. See täpne arvestamine on lahutamatu kõnealuse direktiivi eesmärgist endast, st ühenduse kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi loomine, mis on suunatud nende gaaside õhku paisatud koguste vähendamisele tasemeni, mis võimaldab vältida inimtegevusest tulenevaid ohtlikke kliimahäireid, ning mille lõppeesmärk on keskkonnakaitse. Lisaks soovis liidu seadusandja eelnevalt kindlaksmääratud trahvi ise kehtestades välistada saastekvootidega kauplemise süsteemi puhul turuga manipuleerimisest tulenevaid konkurentsimoonutusi (kohtuotsus Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punkt 27).

29 Nagu märkis kohtujurist ettepaneku punktis 29, on direktiiviga 2003/87 rajatud süsteemi üks alustalasid käitajate kohustus tagastada enne asjaomase aasta 30. aprilli asjaomase käitise eelnenud kalendriaasta koguheitmetele vastav hulk saastekvoote, mis seejärel kehtetuks tunnistatakse.

30 Kõnealune kohustus on eriti range. See kohustus, mis on kohustuslikus korras märgitud direktiivi 2003/87 artikli 6 lõike 2 punkti e alusel antud kasvuhoonegaaside heitmeloas ja mis on selgelt sõnastatud kõnealuse direktiivi artikli 12 lõikes 3, on ainus kohustus, mille eest direktiivis 2003/87 endas on vastavalt artikli 16 lõikele 3 ette nähtud täpne karistus, samas kui karistus mis tahes muude direktiivi sätetega vastuolus oleva tegevuse eest on direktiivi artikli 16 lõike 1 alusel jäetud liikmesriikide otsustada (vt selle kohta kohtuotsus Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punkt 25).

31 Nagu nähtub direktiivi 2003/87 artikli 14 lõikest 3, rajaneb tagastamise kohustus suunistes esitatud eeskirjade alusel käitise käitajate koostatud aruandel. Kooskõlas väljaantud kvootide range arvestamise nõudega ning direktiivi artikli 6 lõike 2 punkti e ja artikli 12 lõike 3 kohaselt tõendatakse neid aruandeid enne pädevatele siseriiklikele asutustele esitamist muu hulgas direktiivi artiklis 15 ette nähtud menetluse kohaselt.

32 Viimati nimetatud sättest nähtub koostoimes direktiivi 2003/87 V lisaga, et heitkoguste aruande tõendamine on kvootide tagastamise vältimatu tingimus. Nimelt ei saa käitaja, kelle aruannet ei ole tõendatud ja rahuldavaks tunnistatud, kvoote üle anda enne, kui tema aruanne on rahuldavaks tunnistatud.

33 Seda kontrolli, mis viiakse läbi heitkoguste aruande kinnitamiseks, teostab vastavalt V lisa punktile 12 „käitajast sõltumatu tõendaja, [kes] täidab oma ülesandeid usaldusväärselt, objektiivselt ja professionaalselt". Suuniste punkti 7.4 viiendas lõigus on ette nähtud, et kui tõendamismenetluse lõpus tõendaja „jõuab järeldusele, et heitkoguste aruanne sisaldab olulisi ebatäpsusi, ei tunnistata käitaja aruannet rahuldavaks". Ainult siis, kui aruanne „ei sisalda olulisi ebatäpsusi", „võib käitaja heitkoguste aruande kooskõlas direktiivi [2003/87] artikli 14 lõikega 3 pädevale asutusele esitada".

34 Tuleb nentida, et direktiiv 2003/87 ei näe ette muid kontrollimehhanisme ega sea kvootide tagastamisele muid tingimusi peale heitkoguste aruande rahuldavaks tunnistamise. Lisaks on suuniste punkti 7.4 kuuendas lõigus kinnitatud, et „[p]ädev asutus kasutab […] heitkoguste aruandes esitatud käitise koguheitmete summat, et kontrollida, kas käitaja on asjaomase käitise osas tagastanud piisava arvu kvoote".

35 Järelikult tuleb direktiivi 2003/87 artikli 16 lõikes 3 ette nähtud kindlasummaline trahv määrata käitajatele, kes seda kohustust ei täida, kuna nad kas ei tagasta üldse kvoote või kuna tagastatud kvootide hulk on väiksem heitkoguste aruandes märgitud heitmetest.

36 Samas palub eelotsusetaotluse esitanud kohus oma küsimusega selgitada, kas selle sätte kohaselt on nõutud, et kindlasummaline trahv määratakse käitajale ka siis, kui siseriiklik asutus ise oma kontrolli tulemusel ja pärast tagastamise tähtaja lõppu puuduse tuvastab.

37 Sellega seoses nähtub direktiivi 2003/87 sätetest kogumis, et direktiiv ei takista liikmesriigi pädevatel asutustel läbi viia täiendavaid kontrolle või tõendamisi nagu need, mille viis läbi Emissionshandelsstelle pärast seda, kui Nordzucker oli lubatud heitkoguse ühikud tagastanud. Kuna sellised kontrollid võimaldavad tuvastada puudusi või pettuskatseid, aitavad need kaasa lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi heale toimimisele. Ent kui liikmesriik sel puhul tuvastab, et käitaja esitatud tõendatud aruandes on esitatud eelnenud aasta liiga väike heitmete üldkogus ja et sellest tulenevalt on tagastatud ebapiisav hulk ühikuid, ei saa see kaasa tuua direktiivi 2003/87 artikli 16 lõikes 2 ette nähtud karistuse kohaldamist.

38 Nimelt, nagu märkis kohtujurist ettepaneku punktis 34, ei saa direktiivi tõlgendada nii, et selle kohaselt tuleb karistus automaatselt määrata kohustuse rikkumise eest, mida selles selgelt määratletud ei ole. Nagu tuleneb eelkõige käesoleva kohtuotsuse punktist 34, on direktiivi 2003/87 artikli 6 lõike 2 punktis e, artikli 12 lõikes 3 ja suuniste punkti 7.4 kuuendas lõigus selgelt ja üheti mõistetavalt määratletud tagastamiskohustusest tulenevad nõuded. Seetõttu tuleb nentida, et direktiivi artikli 16 lõike 3 kohaldamine peab olema piiratud üksnes selle kohustuse rikkumisega.

39 Seda tõdemust kinnitab direktiivi 2003/87 artikli 16 ülesehitus, mis – nagu meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 30 – hõlmab karistuste kahte eri korda, millest üks on ette nähtud selle artikli 16 lõikes 3 ja teine artikli 16 lõikes 1. Teise sätte kohaselt on liikmesriigid kohustatud ette nägema „tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad" karistused, mida kohaldatakse „käesoleva direktiivi alusel vastuvõetud siseriiklike õigusnormide rikkumise korral", ning võtma kõik vajalikud meetmed, et tagada nende rakendamine. Teisisõnu peavad liikmesriigid kehtestama karistused, mille võib määrata käitajale,

kes vaatamata sellele, et ta täidab oma tagastamiskohustuse direktiivi 2003/87 tähenduses, ei täida aga muid kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi toimimisele omaseid nõudeid. Nii on see muu hulgas juhul, kui heitkoguste aruanne on koostatud direktiivis 2003/87 ette nähtud ja suunistes täpsustatud tehnilisi eeskirju eirates või kui aruanne ei sisalda kõiki selle süsteemi kohaldamisalasse kuuluvaid heitkoguseid.

40 Neid kaalutlusi arvestades tuleb tõdeda, et vastupidi Saksamaa valitsuse väidetule ei ole direktiivi 2003/87 artikli 16 lõikes 3 ette nähtud karistuse kohaldamata jätmise tagajärjeks see, et käitaja, kes koostab ebaõige heitkoguste aruande, võib pääseda igasugusest karistusest, kui tõendaja neid puudusi ei avasta.

41 Direktiivi 2003/87 artikli 16 lõike 3 kohaldamisala tõlgendus, nagu see nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 38, on kohaldatav ka proportsionaalsuse põhimõtte seisukohalt.

42 Nimelt tuleb eelkõige käesoleva kohtuotsuse punktidest 29–34 tulenevate kaalutluste alusel meenutada, et niisugune käitaja nagu Nordzucker põhikohtuasjas, kes esitab pädevatele asutustele sõltumatu eksperdi tõendatud ja rahuldavaks tunnistatud heitkoguste aruande, võib vastavalt direktiivi 2003/87 artikli 6 lõike 2 punktile e ja artikli 12 lõikele 3 tagastada tema käitise eelnenud kalendriaasta tõendatud heitkogustele vastaval hulgal ühikuid. Niisiis võimaldab see direktiiv käitajal direktiivi sätete tähenduses oma tagastamise kohustuse täita, tuginedes asjaolule, et tema aruannet on tõendanud sõltumatu tõendaja.

43 Mõistagi ei saa käitaja välistada, et pärast kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikute tagastamist tuvastavad liikmesriigi pädevad asutused oma täiendava kontrolli käigus, et tema heitkoguste aruanne sisaldab viga, mis puudutab tagastatavate ühikute hulka. Siiski oleks direktiivi 2003/87 artikli 16 lõikes 3 ette nähtud kindlasummalise karistuse automaatne kohaldamine ebaproportsionaalne, kuna tingimusel et käitaja oli heauskne, ei saa ta piisava kindlusega sellise täiendava kontrolli tulemust ette näha.

44 Seevastu on karistused, mille liikmesriigid peavad ette nägema direktiivi 2003/87 artikli 16 lõike 1 alusel, sellisel juhul sobiv vahend, kuna vastavalt selle sätte sõnastusele peavad karistused olema toimepandud rikkumisega proportsionaalsed. See tähendab eelkõige, et pädevate siseriiklike asutuste ülesanne on hinnata kõiki juhtumi eripäraseid faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et kindlaks teha, kas käitajale tuleb karistus määrata ja kui tuleb, siis milline. Selle hindamise puhul tuleb muu hulgas arvesse võtta käitaja käitumist ja tema heausksust või tema pettuskavatsusi.

45 Arvestades eelnevat, tuleb eelotsuse küsimusele vastata, et direktiivi 2003/87 artikli 16 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et see ei ole kohaldatav käitaja suhtes, kes tagastab eelnenud aasta heitkogustele vastaval hulgal kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikuid, mille kohta on esitatud aruanne ja mida on tõendatud kooskõlas direktiivi artikliga 15, kui pärast tagastamise tähtaja lõppemist pädeva siseriikliku asutuse täiendava kontrolli tulemusel ilmneb, et aruandes on esitatud liiga väike heitmete üldkogus ja sellest tulenevalt tagastati ebapiisav hulk ühikuid. Liikmesriikide ülesanne on vastavalt direktiivi 2003/87 artikli 16 lõikele 1 kehtestada karistused, mida sellises olukorras võib kohaldada.

## Kohtukulud

46 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

**– Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiivi 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ, muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. oktoobri 2004. aasta direktiiviga 2004/101/EÜ, artikli 16 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et see ei ole kohaldatav käitaja suhtes, kes tagastab eelnenud aasta heitkogustele vastaval hulgal kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikuid, mille kohta on esitatud aruanne ja mida on tõendatud kooskõlas direktiivi artikliga 15, kui pärast tagastamise tähtaja lõppemist pädeva siseriikliku asutuse täiendava kontrolli tulemusel ilmneb, et aruandes on esitatud liiga väike heitmete üldkogus ja sellest tulenevalt tagastati ebapiisav hulk ühikuid.**

**– Liikmesriikide ülesanne on vastavalt direktiivi 2003/87, muudetud direktiiviga 2004/101, artikli 16 lõikele 1 kehtestada karistused, mida sellises olukorras võib kohaldada.**

Allkirjad