Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

29. travnja 2015.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2003/87/EZ – Sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Unije – Određivanje opsega obveze predaje emisijskih jedinica – Kazne – Članak 16. stavci 1. i 3.“

U predmetu C-148/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Njemačka), odlukom od 20. veljače 2014., koju je Sud zaprimio 31. ožujka 2014., u postupku

Bundesrepublik Deutschland

protiv

Nordzucker AG,

uz sudjelovanje:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

SUD (drugo vijeće),

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

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Bundesrepublik Deutschland, G. Buchholz, *Rechtsanwalt*,

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

— za njemačku vladu, T. Henze i K. Petersen, u svojstvu agenata,

— za češku vladu, M. Smolek i S. Šindelková, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: njemački.

— za nizozemsku vladu, M. de Ree i M. Bulterman, u svojstvu agenata,

— za vladu Ujedinjene Kraljevine, J. Beeko, u svojstvu agenta, uz asistenciju R. Palmera, *barrister*,

— za Europsku komisiju, E. White i C. Hermes, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 5. veljače 2015.,

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.), kako je izmijenjena Direktivom 2004/101/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. listopada 2004. (SL L 338, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 16., str. 80., u daljnjem tekstu: Direktiva 2003/87).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Bundesrepublik Deutschland, koji je zastupao Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (njemačko tijelo za trgovanje emisijskim jedinicama pri Saveznom uredu za okoliš, u daljnjem tekstu: Emissionshandelsstelle), i Nordzuckera AG (u daljnjem tekstu: Nordzucker), povodom odluke o izricanju Nordzuckeru novčane kazne od 106.920 eura zbog povrede obveze da preda broj emisijskih jedinica stakleničkih plinova da bi pokrio svoje emisije tijekom prethodne godine.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Članak 6. stavak 2. Direktive 2003/87 glasi:

„Dozvola za emisije stakleničkih plinova sadržava sljedeće:

[…]

e) obvezu predaje emisijskih jedinica u visini ukupnih emisija postrojenja u svakoj kalendarskoj godini, u skladu s verifikacijom iz članka 15., u roku od četiri mjeseca nakon završetka te godine.“

4 Članak 12. te direktive, pod nazivom „Prijenos, predaja i poništavanje emisijskih jedinica“, u stavku 3. propisuje:

„Države članice osiguravaju da najkasnije do 30. travnja svake godine operater svakog postrojenja preda broj emisijskih jedinica koji odgovara ukupnoj emisiji iz tog postrojenja tijekom prethodne kalendarske godine, verificiranih u skladu s člankom 15., te da one nakon toga budu poništene.“

5 Članak 14. te direktive glasi:

„1. Komisija do 30. rujna 2003. usvaja smjernice za praćenje i izvješćivanje o emisijama, koje su rezultat djelatnosti navedenih u Prilogu I., stakleničkih plinova vezanih uz te djelatnosti, u skladu s postupkom iz članka 23. stavka 2. Smjernice se temelje na načelima za praćenje i izvješćivanje propisanima u Prilogu IV.

2. Države članice osiguravaju da se emisije prate u skladu s tim smjernicama.

3. Države članice osiguravaju da svaki operater postrojenja nadležno tijelo izvješćuje o emisijama iz tog postrojenja nakon završetka te godine, u skladu sa smjernicama."

6 Članak 15. Direktive 2003/87/EZ propisuje:

„Države članice osiguravaju da izvješća koja su podnijeli operateri u skladu s člankom 14. stavkom 3. budu verificirana u skladu s kriterijima iz Priloga V. te da o tome bude obaviješteno nadležno tijelo.

Države članice osiguravaju da operater čije izvješće do 31. ožujka svake godine nije bilo ocijenjeno zadovoljavajućim u skladu s kriterijima iz Priloga V. za emisije tijekom prethodne godine ne može dalje trgovati emisijskim jedinicama sve dok izvješće tog operatera ne bude ocijenjeno zadovoljavajućim."

7 Članak 16. te direktive, pod nazivom „Kazne", propisuje:

„1. 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 odvraćati od kršenja. […]

2. Države članice osiguravaju objavljivanje imena operatera koji krše zahtjeve za predajom dovoljnog broja emisijskih jedinica prema članku 12. stavku 3.

3. Države članice osiguravaju da svi operateri koji ne predaju 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 emisijske jedinice. Plaćanje kazne za prekomjerne emisije operatera ne oslobađa obveze da preda određenu količinu emisijskih jedinica koja je jednaka količini prekomjernih emisija kada bude predavao 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. […]"

8 U članku 23. stavku 2. Direktive 2003/87/EZ navodi se:

„Pri upućivanju na ovaj stavak primjenjuju se članci 5. i 7. Odluke 1999/468/EZ, uzimajući u obzir odredbe članka 8. Odluke.

[…]"

9 Odluka Komisije 2004/156/EZ od 29. siječnja 2004. o utvrđivanju smjernica za praćenje i izvješćivanje o emisijama stakleničkih plinova sukladno Direktivi 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 59, str. 1., u daljnjem tekstu: smjernice) u točki 7.4. petoj i šestoj alineji propisuje:

„Verifikator će na kraju postupka verifikacije prosuditi postoje li u izvješću o emisijama značajna pogrešna prikazivanja. Ako zaključi da u izvješću o emisijama nema značajnih pogrešnih prikazivanja, operater može podnijeti izvješće nadležnom tijelu u skladu s člankom 14. stavkom 3. Direktive [2003/87]. Ako verifikator zaključi da izvješće o emisijama sadrži značajno pogrešno prikazivanje, on takvo izvješće operatera neće verificirati kao zadovoljavajuće. Države članice u skladu s člankom 15. Direktive [2003/87] osiguravaju da operater čije izvješće do 31. ožujka svake godine nije bilo ocijenjeno zadovoljavajućim za emisije tijekom prethodne godine ne može dalje trgovati emisijskim jedinicama sve dok ne podnese izvješće koje nakon verifikacije bude ocijenjeno zadovoljavajućim. Države članice utvrdit će odgovarajuće kazne u skladu s člankom 16. Direktive [2003/87].

Ako izvješće nakon verifikacije bude ocijenjeno zadovoljavajućim, nadležno tijelo na temelju ukupnog broja emisija postrojenja navedenog u izvješću provjerit će je li operater predao dovoljan broj emisijskih jedinica.“ [neslužbeni prijevod]

Njemačko pravo

10 U Njemačkoj je Direktiva 2003/87 prenesena Zakonom o trgovanju emisijskim jedinicama stakleničkih plinova (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen) od 8. srpnja 2004. (BGBl. I, str. 1578., u daljnjem tekstu: TEHG).

11 Članak 5. stavci 1. i 3. TEHG-a propisuje:

„(1) Od 1. siječnja 2005. operater treba izračunati emisije koje su rezultat njegove djelatnosti tijekom kalendarske godine […] i o tome izvijestiti nadležno tijelo […] najkasnije 1. ožujka sljedeće godine. […]

(3) Izvješće iz stavka 1. prije podnošenja treba verificirati posebna institucija koju odredi nadležno tijelo sukladno Prilogu 3. ovom zakonu. […]“

12 Članak 6. stavak 1. TEHG-a glasi kako slijedi:

„Operater najkasnije 30. travnja u godini, počevši od 2006., predaje nadležnom tijelu broj emisijskih jedinica koji odgovara emisijama koje su rezultat njegove djelatnosti tijekom prethodne kalendarske godine.“

13 Članak 18. TEHG-a, pod nazivom „Provođenje obveze predaje“, u stavcima 1. i 3. propisuje:

„(1) U slučaju da operater ne poštuje svoju obvezu na temelju članka 6. stavka 1., nadležno tijelo izreći će novčanu kaznu od 100 eura, 40 eura tijekom prvog razdoblja dodjele, za svaku ispuštenu tonu ekvivalenta ugljikova dioksida za koju operater nije predao emisijske jedinice. Nadležno tijelo može odustati od izricanja novčane kazne ako operater nije mogao postupiti u skladu sa svojom obvezom na temelju članka 6. stavka 1. zbog više sile.

[…]

(3) Operater je i dalje obvezan predati emisijske jedinice koje nedostaju […] najkasnije 30. travnja sljedeće godine. […]“

Glavni postupak i prethodno pitanje

14 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je Nordzucker do ožujka 2008. upravljao tvornicom šećera. To postrojenje sadržavalo je generator pare koji je djelomično korišten za sušenje rezanaca šećerne repe. Osušeni i prešani, oni su prodavani kao stočna hrana.

15 Sukladno dopisu Bundesministeriuma für Umwelt (Savezno ministarstvo okoliša) od 17. lipnja 2004. upućenom Vereinu der Zuckerindustrie (Udruga industrije šećera), postrojenje za sušenje, nužno za funkcioniranje postrojenja šećerne industrije, nije podvrgnuto sustavu trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova. Međutim, ako se kotao namijenjen za proizvodnju pare ili struje koristi u okviru sporednog postrojenja koje je povezano s postrojenjem proizvodnje ili rafiniranja šećera, načelno je podvrgnut tom sustavu.

16 Godine 2006. Nordzucker je sastavio izvješće o emisijama stakleničkih plinova za 2005. godinu navodeći za svoj generator pare količinu od 40.288 tona ugljikova dioksida, čime nisu bile obuhvaćene emisije vezane uz sušenje rezanaca šećerne repe, a koje su iznosile 2673 tone ugljikova dioksida. Nakon što je verifikator potvrdio to izvješće, Nordzucker je u roku koji propisuje TEHG predao broj emisijskih jedinica koji odgovara ukupnoj količini emisija navedenih u njegovu izvješću. Nakon isteka tog roka, Emissionshandelstelle je utvrdio postojanje nepravilnosti u Nordzuckerovu izvješću u odnosu na alokaciju različitih tokova goriva. Posljedično, Nordzucker je ispravio svoje izvješće, uključujući emisije vezane uz sušenje rezanaca šećerne repe, te je 24. travnja 2007. predao dodatne 2673 emisijske jedinice stakleničkih plinova.

17 Odlukom od 7. prosinca 2007. Emissionshandelsstelle je na temelju članka 18. TEHG-a Nordzuckeru izrekao novčanu kaznu od 106.920 eura zbog povrede obveze da preda broj emisijskih jedinica stakleničkih plinova da bi pokrio svoje emisije tijekom prethodne godine.

18 Verwaltungsgericht Berlin (upravni sud, Berlin), pred kojim je Nordzucker pokrenuo postupak, ukinuo je odluku kojom se izriče novčana kazna. Žalbu koju je podnio Emissionhandelsstelle odbio je Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (viši upravni sud, Berlin Brandenburg). Iz presude tog suda proizlazi da Nordzucker nije povrijedio svoju obvezu da preda emisijske jedinice, s obzirom na to da se njezin točan opseg određuje u odnosu na broj emisijskih jedinica u verificiranom izvješću. Smatrajući da obveza predaje ne smije biti ograničena verificiranim izvješćem operatera, Emissionshandelsstelle je pokrenuo postupak pred Bundesverwaltungsgerichtom (Savezni upravni sud) kako bi zatražio ukidanje te presude.

19 Iz objašnjenja Bundesverwaltungsgerichta proizlazi da je na temelju odredbi TEHG-a moguće odlučiti u postupku koji se pred njim vodi u korist jedne ili druge stranke. Međutim, taj sud navodi kako ocjenjuje da bi načelo proporcionalnosti, koje osiguravaju i njemačko pravo i pravo Unije, trebalo biti protivno tome da se operater koji preda broj emisijskih jedinica koji odgovara emisijama u njegovu verificiranom izvješću kažnjava novčanom kaznom poput one u članku 16. stavku 3. Direktive 2003/87. Iako je lako poštovati rok za predaju, znatno je teže izbjeći pogreške već verificiranih izvješća.

20 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev smatra da iz zajedničkog tumačenja stavaka 2. i 3. navedenog članka 16. proizlazi da se obveza predaje odnosi na broj emisijskih jedinica u visini ukupnih emisija postrojenja, kako ih je verificirao neovisni verifikator, sukladno članku 15. Direktive 2003/87. Dakle, operater postrojenja koje proizvodi emisije stakleničkih plinova treba predati broj emisijskih jedinica koji se nalazi u njegovu izvješću nadležnim tijelima pod uvjetom da to izvješće verifikator odobri kao zadovoljavajuće.

21 To tumačenje sukladno je smjernicama, s obzirom na to da iz njihove točke 7.4. proizlazi da, „ako izvješće nakon verifikacije bude ocijenjeno zadovoljavajućim, nadležno tijelo na temelju ukupnog broja emisija postrojenja navedenog u izvješću provjerit će je li operater predao dovoljan broj emisijskih jedinica“.

22 U tim je okolnostima Bundesverwaltungsgericht odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 16. stavke 3. i 4. Direktive 2003/87 tumačiti na način da se novčana kazna zbog prekoračenja emisija mora izreći i u slučaju kada je operater najkasnije do 30. travnja relevantne godine predao određeni broj emisijskih jedinica koji odgovara ukupnim emisijama navedenim od strane operatera u izvješću o emisijama postrojenja u prethodnoj godini koje je verifikator ocijenio zadovoljavajućim, no nadležno nacionalno tijelo je nakon 30. travnja utvrdilo da je u verificiranom izvješću o emisijama pogrešno navedena preniska ukupna količina emisija, izvješće bude ispravljeno i operater preda dodatne emisijske jedinice u dodatnom roku određenom za predaju?“

O zahtjevu za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka

23 Nakon objave mišljenja nezavisnog odvjetnika, njemačka vlada aktom podnesenim tajništvu Suda 20. veljače 2015. zahtijevala je da se odredi ponovno otvaranje usmenog dijela postupka. U prilog tom zahtjevu njemačka vlada u bitnome ističe da mišljenje nezavisnog odvjetnika sadrži činjenične pogreške.

24 Valja istaknuti da Sud može u svakom trenutku, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, u skladu s člankom 83. svojeg Poslovnika, osobito ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena ili pak ako je u predmetu potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među strankama ili zainteresiranim osobama iz članka 23. Statuta Suda Europske unije (presuda Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, t. 26.).

25 To nije slučaj u ovom predmetu. Naime, poput drugih intervenijenata, njemačka vlada u očitovanjima podnesenima tijekom pisanog dijela postupka iznijela je svoju ocjenu činjenica u sporu. Stoga Sud smatra, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da raspolaže svim elementima potrebnima za donošenje odluke.

26 S obzirom na prethodno navedena razmatranja, Sud ocjenjuje da ne treba odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.

O prethodnom pitanju

27 Sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 16. stavak 3. Direktive 2003/87 tumačiti na način da se primjenjuje na operatera koji preda broj emisijskih jedinica stakleničkih plinova u visini emisija prethodne godine, kako je o njima izviješteno i kako su verificirane u skladu s člankom 15. te direktive, ako se utvrdi, nakon dodatne verifikacije nadležnog nacionalnog tijela poslije isteka roka za predaju, da je navedena preniska količina emisija i da je zbog toga predan nedovoljan broj emisijskih jedinica.

28 Opća struktura Direktive 2003/87 temelji se na strogom računovodstvu izdavanja, držanja, prijenosa i poništenja emisijskih jedinica stakleničkih plinova, čiji je okvir propisan u članku 19. te direktive i koji zahtijeva uspostavljanje standardiziranog sustava registara posebnom Komisijinom uredbom. To precizno računovodstvo svojstveno je samoj svrsi te direktive, odnosno uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova Zajednice, koji teži smanjenju emisija tih plinova u atmosferi do razine koja bi spriječila opasno antropogeno ugrožavanje klimatskog sustava i čiji je konačni cilj zaštita okoliša. Osim toga, zakonodavac Unije uvođenjem prethodno određene novčane

kazne želio je zaštititi sustav trgovanja emisijskim jedinicama od narušavanja tržišnog natjecanja na temelju manipuliranja tržištem (presuda Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, t. 27.).

29 Kako je nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 29. svojeg mišljenja, jedan od stupova na kojima počiva sustav uspostavljen Direktivom 2003/87 jest obveza operatera da prije 30. travnja tekuće godine predaju, radi poništavanja, broj emisijskih jedinica stakleničkih plinova u visini svojih emisija u prethodnoj kalendarskoj godini.

30 Ta obveza primjenjuje se osobito strogo. Obvezno navedena u dozvoli za emisije stakleničkih plinova na temelju članka 6. stavka 2. točke (e) Direktive 2003/87 i nedvojbeno izrečena u njezinu članku 12. stavku 3., spomenuta je obveza jedina za koju sama Direktiva 2003/87, na temelju članka 16. stavka 3., propisuje preciznu kaznu, dok je kazna za svako drugo postupanje protivno njezinim odredbama, na temelju članka 16. stavka 1. te direktive, prepuštena odluci država članica (vidjeti u tom smislu presudu Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, t. 25.).

31 Kako to proizlazi iz članka 14. stavka 3. Direktive 2003/87, ta obveza predaje temelji se na izvješćima operatera postrojenja, sukladno pravilima u smjernicama. U skladu sa zahtjevom strogog računovodstva u odnosu na izdane emisijske jedinice, a na temelju članka 6. stavka 2. točke (e) i članka 12. stavka 3. te direktive, ta se izvješća, prije predaje nadležnim nacionalnim tijelima, podvrgavaju postupku verifikacije propisanom, među ostalim, člankom 15. te direktive.

32 Iz potonje odredbe, tumačene zajedno s Prilogom V. Direktivi 2003/87, proizlazi da je verifikacija izvješća o emisijama nužna pretpostavka za predaju emisijskih jedinica. Naime, operater čije izvješće nije verificirano i proglašeno zadovoljavajućim ne može prenijeti emisijske jedinice sve dok njegovo izvješće ne bude proglašeno zadovoljavajućim.

33 Tu verifikaciju, u svrhu potvrđivanja izvješća o emisijama, sukladno točki 12. spomenutog Priloga V., obavlja verifikator „neovisan o operateru, [koji] obavlja svoje aktivnosti ispravno, objektivno i profesionalno“. Na temelju točke 7.4. pete alineje smjernica, ako na završetku postupka verifikacije verifikator „zaključi da izvješće o emisijama sadrži značajno pogrešno prikazivanje, on takvo izvješće operatera neće verificirati kao zadovoljavajuće“. Tek ako u tom izvješću „nema značajnih pogrešnih prikazivanja“, „operater može podnijeti izvješće nadležnom tijelu u skladu s člankom 14. stavkom 3. Direktive [2003/87]“.

34 Valja utvrditi da Direktiva 2003/87 ne propisuje druge mehanizme kontrole i predaju emisijskih jedinica ne podvrgava drugim uvjetima osim utvrđenja da je izvješće o emisijama zadovoljavajuće. Nadalje, smjernice u točki 7.4. šestoj alineji potvrđuju „da će nadležno tijelo na temelju ukupnog broja emisija postrojenja navedenog u izvješću provjeriti je li operater predao dovoljan broj emisijskih jedinica“.

35 Proizlazi da se paušalna novčana kazna propisana u članku 16. stavku 3. Direktive 2003/87 mora izreći operaterima koji ne ispune tu obvezu, bilo zbog toga što ne predaju nikakve emisijske jedinice ili zbog toga što je broj predanih emisijskih jedinica manji od emisija navedenih u izvješću o emisijama.

36 S obzirom na navedeno, sud koji je uputio zahtjev svojim prethodnim pitanjem pita zahtijeva li ta odredba da se paušalna novčana kazna također izrekne operateru ako nacionalno tijelo samo utvrdi nepravilnost, vlastitim verifikacijama i nakon isteka roka za predaju.

37 U tom smislu, iz ukupnih odredbi Direktive 2003/87 proizlazi da ona ne sprječava da nadležna tijela država članica obavljaju dodatne kontrole ili verifikacije, poput onih koje je obavio Emissionshandelsstelle nakon što je Nordzucker predao emisijske jedinice. U mjeri u kojoj je pomoću tih verifikacija moguće otkriti nepravilnosti ili pokušaje prijevare, one pridonose dobrom funkcioniranju sustava trgovanja emisijskim jedinicama. Međutim, ako u tom kontekstu nadležno

tijelo države članice utvrdi da je količina emisija u prethodnoj godini, onako kako je navedena u verificiranom izvješću operatera, preniska te da je posljedično predan nedovoljan broj emisijskih jedinica, to neće dovesti do primjene kazne propisane u članku 16. stavku 3. Direktive 2003/87.

38 Naime, kako to nezavisni odvjetnik navodi u točki 34. svojeg mišljenja, tu direktivu ne treba tumačiti na način da automatski zahtijeva kaznu zbog neispunjenja obveze koju jasno ne određuje. Kao što to osobito proizlazi iz točke 34. ove presude, članak 6. stavak 2. točka (e) i članak 12. stavak 3. Direktive 2003/87, kao i točka 7.4. šesta alineja smjernica, na jasan i nedvojben način određuju konkretne zahtjeve koji proizlaze iz obveze predaje. Stoga valja utvrditi da primjena članka 16. stavka 3. te direktive treba biti ograničena samo na povrede te obveze.

39 To utvrđenje potvrđeno je strukturom članka 16. Direktive 2003/87, koji obuhvaća, kao što je to navedeno u točki 30. ove presude, dva sustava različitih kazni, koje su, s jedne strane, propisane u članku 16. stavku 3., a s druge strane u članku 16. stavku 1. Na temelju druge odredbe, države članice moraju propisati „učinkovite, razmjerne i [kazne koje] odvraća[ju] od kršenja“ primjenjive „na kršenje nacionalnih odredbi donesenih u skladu s ovom Direktivom“ i poduzeti sve potrebne mjere da bi osigurale njihovu primjenu. Drukčije rečeno, zadaća je država članica da odrede kazne koje se mogu izreći operateru koji, iako je ispunio obvezu povrata u smislu Direktive 2003/87, ne poštuje, s druge strane, ostale zahtjeve svojstvene funkcioniranju sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova. To je, među ostalim, slučaj kada se izvješće o emisijama sastavi protivno tehničkim pravilima propisanima Direktivom 2003/87 i preciziranima u smjernicama ili kada takvo izvješće ne sadrži sve emisije koje podliježu tom sustavu.

40 S obzirom na ta razmatranja, valja utvrditi da, protivno tvrdnjama njemačke vlade, neprimjenjivost kazne propisane člankom 16. stavkom 3. Direktive 2003/87 ne dovodi do toga da operater koji sastavi netočno izvješće o emisijama može izbjeći svaku kaznu ako verifikator ne otkrije počinjene nepravilnosti.

41 Tumačenje područja primjene članka 16. stavka 3. Direktive 2003/87, kako proizlazi iz točke 38. ove presude, nameće se i u odnosu na načelo proporcionalnosti.

42 Naime, s obzirom na razmatranja koja osobito proizlaze iz točaka 29. do 34. ove presude, valja podsjetiti da operater, poput Nordzuckera u glavnom postupku, koji nadležnim tijelima podnese izvješće o emisijama koje verificira neovisni stručnjak te ga ocijeni zadovoljavajućim može, sukladno članku 6. stavku 2. točki (e) i članku 12. stavku 3. Direktive 2003/87, predati broj emisijskih jedinica u visini emisija svojeg postrojenja u protekloj kalendarskoj godini, kako su verificirane. Tako, kako bi ispunio svoju obvezu predaje u smislu tih odredbi, ta direktiva omogućuje operateru da se pouzda u činjenicu da mu je izvješće potvrdio neovisni verifikator.

43 Doduše, operater ne može isključiti da, nakon predaje emisijskih jedinica stakleničkih plinova, nadležna tijela države članice prilikom vlastitih dodatnih kontrola utvrde da njegovo izvješće o emisijama sadrži nepravilnost koja utječe na broj emisijskih jedinica koje treba predati. Međutim, automatska primjena paušalne novčane kazne iz članka 16. stavka 3. Direktive 2003/87 bila bi neproporcionalna s obzirom na to da, pod uvjetom da je postupao u dobroj vjeri, operater ne može s dovoljnom sigurnošću predvidjeti rezultat tih dodatnih kontrola.

44 S druge strane, kazne koje države članice trebaju propisati na temelju članka 16. stavka 1. Direktive 2003/87 predstavljaju prikladan instrument prilagođen takvom slučaju na način da, sukladno tekstu te odredbe, te kazne trebaju biti razmjerne počinjenom prekršaju. To, među ostalim, podrazumijeva da je zadaća nacionalnih nadležnih tijela da uzmu u obzir ukupne pravne i činjenične okolnosti karakteristične za svaki slučaj kako bi odredila treba li operateru izreći kaznu i, ovisno o slučaju, koju. Ta ocjena osobito zahtijeva vođenje računa o ponašanju operatera kao i o njegovoj dobroj vjeri ili prijevarnim namjerama.

45 S obzirom na sve prethodno navedeno, na postavljeno pitanje valja odgovoriti da članak 16. stavak 3. Direktive 2003/87 treba tumačiti na način da se ne primjenjuje na operatera koji preda broj emisijskih jedinica stakleničkih plinova u visini emisija prethodne godine, kako je o njima izviješteno i kako su verificirane u skladu s člankom 15. te direktive, ako se, nakon dodatne verifikacije nadležnog nacionalnog tijela poslije isteka roka za predaju, utvrdi da je navedena preniska količina tih emisija, tako da je predan nedovoljan broj emisijskih jedinica. Zadaća je država članica da odrede kazne koje se mogu izreći u tom slučaju, sukladno članku 16. stavku 1. Direktive 2003/87.

Troškovi

46 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 navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Članak 16. stavak 3. 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, kako je izmijenjena Direktivom 2004/101/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. listopada 2004., treba tumačiti na način da se ne primjenjuje na operatera koji preda broj emisijskih jedinica stakleničkih plinova u visini emisija prethodne godine, kako je o njima izviješteno i kako su verificirane u skladu s člankom 15. te direktive, ako se, nakon dodatne verifikacije nadležnog nacionalnog tijela poslije isteka roka za predaju, utvrdi da je navedena preniska količina tih emisija, tako da je predan nedovoljan broj emisijskih jedinica.

Zadaća je država članica da odrede kazne koje se mogu izreći u tom slučaju, sukladno članku 16. stavku 1. Direktive 2003/87, kako je izmijenjena Direktivom 2004/101.

Potpisi