Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 29 kwietnia 2015 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Środowisko naturalne — Dyrektywa 2003/87/WE — System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii — Wyznaczenie zakresu obowiązku zwrotu uprawnień — Sankcje — Artykuł 16 ust. 1 i 3

W sprawie C-148/14

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Bundesverwaltungsgericht (Niemcy) postanowieniem z dnia 20 lutego 2014 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 31 marca 2014 r., w postępowaniu:

Bundesrepublik Deutschland

przeciwko

Nordzucker AG,

przy udziale:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes izby, J.C. Bonichot (sprawozdawca), A. Arabadjiev, J.L. da Cruz Vilaça i C. Lycourgos, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Bundesrepublik Deutschland przez G. Buchholza, Rechtsanwalt,

— w imieniu Nordzucker AG przez I. Zenke oraz M.Y. Vollmer, Rechtsanwältinnen,

— w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego oraz K. Petersen, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niemiecki.

— w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka oraz S. Šindelkovą, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez M. de Ree oraz M. Bulterman, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez J. Beeko, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez R. Palmera, barrister,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez E. White'a oraz C. Hermesa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 5 lutego 2015 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji [uprawnieniami do emisji] gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275, s. 32 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 7, s. 631), zmienionej dyrektywą 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. (Dz.U. L 338, s. 18) (zwanej dalej „dyrektywą 2003/87").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Bundesrepublik Deutschland, reprezentowaną przez Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (niemiecki organ handlu emisjami podległy federalnemu biuru ds. środowiska, zwany dalej „Emissionshandelsstelle"), a Nordzucker AG (zwaną dalej „spółką Nordzucker") w przedmiocie decyzji nakładającej na tę spółkę karę w wysokości 106 920 EUR z powodu naruszenia ciążącego na niej obowiązku zwrotu liczby uprawnień do emisji gazów cieplarnianych wystarczającej do pokrycia jej emisji z poprzedniego roku.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Artykuł 6 ust. 2 dyrektywy 2003/87 brzmi następująco:

„Pozwolenia na emisje gazów cieplarnianych zawierają, co następuje:

[…]

e) zobowiązanie do poddania przydziałów zarówno emisji z instalacji ogółem, jak i w każdym roku kalendarzowym, jak zweryfikowano zgodnie z art. 15, w okresie czterech miesięcy po zakończeniu tego roku [obowiązek zwrotu, w terminie czterech miesięcy po zakończeniu każdego roku kalendarzowego, uprawnień odpowiadających całości emisji danej instalacji w poprzednim roku kalendarzowym, poddanych wcześniejszej kontroli zgodnie z art. 15]".

4 Artykuł 12 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Przenoszenie, przekazywanie [zwrot] oraz anulowanie [umarzanie] przydziałów [uprawnień]”, przewiduje w ust. 3:

„Państwa członkowskie zapewniają, że najpóźniej do dnia 30 kwietnia każdego roku operatorzy każdego urządzenia przyznają przydziały jednakowo dla emisji całkowitej z urządzeń w trakcie poprzedniego roku kalendarzowego, jak zweryfikowano zgodnie z art. 15, oraz że są one następnie anulowane [Państwa członkowskie zapewniają, by najpóźniej do dnia 30 kwietnia każdego roku operatorzy danej instalacji zwrócili uprawnienia w liczbie odpowiadającej całości emisji tej instalacji w poprzednim roku kalendarzowym, poddanych wcześniejszej kontroli zgodnie z art. 15, oraz by uprawnienia te były następnie umarzane]”.

5 Artykuł 14 tej samej dyrektywy stanowi:

„1. Komisja przyjmuje wytyczne w odniesieniu do monitorowania oraz sprawozdawczości emisji, wynikających z działań wymienionych w załączniku I, gazów cieplarnianych określonych w odniesieniu do tych czynności, i zgodnie z procedurą określoną w art. 23 ust. 2, do dnia 30 września 2003 r. Wytyczne opierają się na zasadach dotyczących monitorowania oraz sprawozdawczości określonych w załączniku IV.

2. Państwa członkowskie zapewniają, że [by] emisje są [były] monitorowane zgodnie z wytycznymi.

3. Państwa członkowskie zapewniają, [by] każdy operator instalacji składa[ł] sprawozdanie dotyczące emisji z tej instalacji w trakcie każdego roku kalendarzowego właściwemu organowi po zakończeniu tego roku zgodnie z wytycznymi”.

6 Artykuł 15 dyrektywy 2003/87 wskazuje:

„Państwa członkowskie zapewniają, że [by] sprawozdania przedłożone przez operatorów na podstawie art. 14 ust. 3 są [były] kontrolowane zgodnie z kryteriami wymienionymi w załączniku V oraz że jest [by był] o nich powiadamiany właściwy organ.

Państwa członkowskie zapewniają, że [by] operatorzy, których sprawozdania nie zostały zweryfikowane jako zadowalające zgodnie z kryteriami ustalonymi w załączniku V do dnia 31 marca każdego roku w odniesieniu do emisji w trakcie poprzedniego roku kalendarzowego, nie mog[li] dokonywać dalszych przeniesień przydziałów [uprawnień], do momentu aż sprawozdanie od tego operatora zostanie zweryfikowane jako zadowalające”.

7 Artykuł 16 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Kary”, przewiduje:

„1. Państwa członkowskie ustanawiają reguły dotyczące [system] kar mających zastosowanie do naruszeń przepisów krajowych przyjętych na mocy niniejszej dyrektywy i podejmują środki niezbędne w celu zapewnienia, że [by] takie kary są [były] wykonywane. Przewidziane sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające […].

2. Państwa członkowskie zapewniają opublikowanie nazw (nazwisk) operatorów naruszających wymogi przekazania wystarczającej ilości przydziałów [uprawnień] na mocy art. 12 ust. 3.

3. Państwa członkowskie zapewniają, że [by] każdy operator, który nie przekazuje [zwraca] wystarczających przydziałów do dnia 30 kwietnia każdego roku w celu objęcia [uprawnień wystarczających do pokrycia] jego emisji w trakcie roku poprzedniego, jest odpowiedzialny za opłacenie kary [poniósł karę] za przekroczenie emisji. Kary za przekroczenie emisji wynoszą 100 EUR za każdą tonę równoważnika ditlenku węgla wyemitowaną przez urządzenie [instalację], w odniesieniu do której operator nie przekazał [zwrócił] przydziału [uprawnień]. Płatności kary za przekroczenie

emisji nie uwalniają operatora od obowiązku przekazania [zwrotu] ilości [liczby] przydziałów [uprawnień] równych temu przekroczeniu emisji przekazując [zwracając] przydziały [uprawnienia] w odniesieniu do następnego roku kalendarzowego.

4. W trakcie trzyletniego okresu rozpoczynającego się dnia 1 stycznia 2005 r. państwa członkowskie stosują niższe kary za przekroczenie emisji w wysokości 40 EUR […]".

8 Artykuł 23 ust. 2 dyrektywy 2003/87 brzmi następująco:

„W przypadku dokonywania odniesienia do niniejszego ustępu stosuje się art. 5 i 7 decyzji 1999/468/WE, uwzględniając przepisy jej art. 8.

[…]".

9 Decyzja Komisji 2004/156/WE z dnia 29 stycznia 2004 r. ustanawiająca wytyczne dotyczące monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 59, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 8, s. 100, zwana dalej „wytycznymi") przewiduje w pkt 7.4 akapity piąty i szósty:

„Na końcu procesu weryfikacji weryfikator dokonuje oceny w odniesieniu do tego, czy sprawozdanie na temat wielkości emisji zawiera jakiekolwiek istotne nieprawidłowości. W sytuacji gdy weryfikator dochodzi do wniosku, że sprawozdanie na temat emisji nie zawiera żadnych poważnych nieprawidłowości, operator może przedstawić sprawozdanie na temat emisji właściwym władzom [właściwemu organowi] zgodnie z art. 14 ust. 3 dyrektywy [2003/87]. Jeżeli natomiast weryfikator dochodzi do wniosku, że sprawozdanie na temat emisji zawiera istotne nieprawidłowości, sprawozdanie operatora zostanie zweryfikowane jako niesatysfakcjonujące. Zgodnie z art. 15 dyrektywy [2003/87] państwa członkowskie zapewniają, aby operator, którego sprawozdanie, w odniesieniu do emisji z poprzedniego roku, nie zostało ocenione jako satysfakcjonujące do dnia 31 marca następnego roku, nie miał możliwości dalszego przekazywania [przeniesienia] pozwoleń [uprawnień], dopóki jego sprawozdanie nie zostanie zweryfikowane jako satysfakcjonujące. Państwa członkowskie ustanawiają mające zastosowanie kary, zgodnie z art. 16 dyrektywy [2003/87].

Na podstawie sprawozdania na temat emisji, które zostało zweryfikowane jako satysfakcjonujące, w odniesieniu do łącznej liczby wyrażającej wielkość emisji z danej instalacji właściwe władze sprawdzają, czy operator oddał wystarczającą liczbę zezwoleń przyznanych w odniesieniu do tej samej instalacji [właściwy organ sprawdza, czy operator dokonał zwrotu wystarczającej liczby uprawnień]".

Prawo niemieckie

10 W Niemczech Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (ustawa o handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych) z dnia 8 lipca 2004 r. (BGBl. I, s. 1578, zwana dalej „TEHG") stanowi transpozycję dyrektywy 2003/87.

11 Paragraf 5 ust. 1 i 3 TEHG stanowi:

„1. Podmiot odpowiedzialny oblicza od dnia 1 stycznia 2005 r. emisje spowodowane swoją działalnością w danym roku kalendarzowym […] i przedkłada właściwemu organowi do dnia 1 marca następnego roku sprawozdanie w tej sprawie […].

3. Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1, przed złożeniem musi zostać skontrolowane przez wyznaczoną przez właściwy organ jednostkę ekspercką zgodnie z załącznikiem 3 do niniejszej ustawy […]".

12 Paragraf 6 ust. 1 TEHG jest sformułowany następująco:

„Podmiot odpowiedzialny zwraca do dnia 30 kwietnia danego roku, po raz pierwszy w 2006 r., właściwemu organowi liczbę uprawnień, która odpowiada emisjom spowodowanym jego działalnością w poprzednim roku kalendarzowym”.

13 Paragraf 18 TEHG, zatytułowany „Egzekwowanie obowiązku zwrotu uprawnień”, przewiduje w ust. 1 i 3:

„1. Jeżeli podmiot odpowiedzialny nie wykonuje obowiązku ciążącego na nim na mocy § 6 ust. 1, właściwy organ ustala za każdą tonę równoważnika dwutlenku węgla, w odniesieniu do której podmiot odpowiedzialny nie dokonał zwrotu uprawnień, obowiązek zapłaty 100 EUR – w pierwszym okresie przydziału 40 EUR. Od obowiązku zapłaty można odstąpić, jeżeli podmiot odpowiedzialny nie mógł wykonać obowiązku ciążącego na nim na mocy § 6 ust. 1 w związku z działaniem siły wyższej.

[…]

3. Podmiot odpowiedzialny pozostaje zobowiązany do dokonania zwrotu brakujących uprawnień […] do dnia 31 kwietnia następnego roku […]”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

14 Z postanowienia odsyłającego wynika, że Nordzucker prowadził do marca 2008 r. cukrownię. Instalacja ta obejmowała wytwornicę pary służącą częściowo do osuszania plastrów buraczanych. Buraki te, w formie wysuszonej i skondensowanej, były sprzedawane jako pasza dla bydła.

15 Zgodnie z pismem Bundesministerium für Umwelt (federalnego ministerstwa ochrony środowiska) z dnia 17 czerwca 2004 r. skierowanym do Verein der Zuckerindustrie (niemieckiego związku przemysłu cukrowniczego) suszarnie konieczne dla działalności przemysłu cukrowniczego nie podlegają systemowi handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Natomiast w przypadku gdy kotłownia przeznaczona do wytwarzania pary lub prądu jest eksploatowana w charakterze instalacji ubocznej, która jest powiązana z instalacją do produkcji lub rafinacji cukru, podlega ona z zasady temu systemowi.

16 W 2006 r. Nordzucker sporządził sprawozdanie na temat emisji gazów cieplarnianych w roku 2005, wskazując, że ilość emisji w przypadku wytwornicy pary wyniosła 40 288 ton dwutlenku węgla, z wyłączeniem emisji spowodowanych suszeniem plastrów buraczanych, które wyniosły 2673 tony dwutlenku węgla. Po zatwierdzeniu omawianego sprawozdania przez kontrolera Nordzucker dokonał, w terminie przewidzianym przez TEHG, zwrotu liczby uprawnień odpowiadającej całkowitej ilości emisji wskazanych w sprawozdaniu tej spółki. Po upływie tego terminu Emissionshandelsstelle stwierdził istnienie nieprawidłowości w sprawozdaniu spółki Nordzucker w odniesieniu do przyporządkowania poszczególnych przepływów paliw. W konsekwencji Nordzucker skorygował swoje sprawozdanie, ujmując w nim emisje, które można przyporządkować do suszenia plastrów buraczanych, i w dniu 24 kwietnia 2007 r. dokonał zwrotu dalszych 2673 uprawnień do emisji gazów cieplarnianych

17 Decyzją z dnia 7 grudnia 2007 r. Emissionshandelsstelle nałożył na Nordzucker na mocy § 18 TEHG karę w wysokości 106 920 EUR z tytułu naruszenia obowiązku zwrotu liczby uprawnień do emisji gazów cieplarnianych wystarczającej do pokrycia emisji z poprzedniego roku.

18 Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie), do którego Nordzucker wniósł skargę, uchylił decyzję nakładającą karę. Odwołanie wniesione przez Emissionshandelsstelle zostało oddalone przez Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (sąd administracyjny wyższej instancji dla Berlina-Brandenburga). Z wyroku tego sądu wynika, że Nordzucker nie naruszył ciążącego na nim obowiązku zwrotu uprawnień w związku z tym, że dokładny zakres tego obowiązku jest wyznaczony przez liczbę uprawnień wskazanych w zweryfikowanym sprawozdaniu. Uznawszy, że obowiązek zwrotu nie jest ograniczony przez zweryfikowane sprawozdanie operatora, Emissionshandelsstelle wniósł do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) o uchylenie tego wyroku.

19 Z wyjaśnień Bundesverwaltungsgericht wynika, że przepisy TEHG zezwalają na rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu na korzyść każdej ze stron. Sąd ten wskazuje jednak, że w jego przekonaniu zasada proporcjonalności zagwarantowana zarówno na gruncie prawa niemieckiego, jak i na gruncie prawa Unii powinna stać na przeszkodzie temu, by operator, który dokonuje zwrotu liczby uprawnień odpowiadającej emisjom wskazanym w jego zweryfikowanym sprawozdaniu, podlegał karze przewidzianej w art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87. Podczas gdy dochowanie terminu zwrotu uprawnień jest proste, znacznie trudniej jest uniknąć błędów w sprawozdaniach poddanych wcześniejszej kontroli.

20 Poza tym sąd odsyłający uważa, że z rozpatrywanych łącznie przepisów wspomnianego art. 16 ust. 2 i 3 wynika, iż obowiązek zwrotu dotyczy liczby uprawnień odpowiadającej całości emisji z danej instalacji poddanych wcześniejszej kontroli przez niezależnego kontrolera zgodnie z art. 15 dyrektywy 2003/87. Tak więc operator instalacji dokonujący emisji gazów cieplarnianych powinien dokonać zwrotu liczby uprawnień wskazanej w swoim sprawozdaniu, które zostało złożone właściwemu organowi, pod warunkiem że sprawozdanie to zostało zatwierdzone przez kontrolera jako satysfakcjonujące.

21 Taka wykładania jest zgodna z wytycznymi, gdyż z ich pkt 7.4 wynika, że „na podstawie sprawozdania na temat emisji, które zostało zweryfikowane jako satysfakcjonujące, w odniesieniu do łącznej liczby wyrażającej wielkość emisji z danej instalacji właściwy organ sprawdza, czy operator dokonał zwrotu wystarczającej liczby uprawnień".

22 W tej sytuacji Bundesverwaltungsgericht postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 16 ust. 2 i 3 dyrektywy 2003/87 należy interpretować w ten sposób, że kara za przekroczenie emisji musi zostać nałożona również wtedy, gdy operator dokonał zwrotu do dnia 30 kwietnia danego roku liczby uprawnień odpowiadającej całkowitym emisjom, które podał w pozytywnie zweryfikowanym przez kontrolera sprawozdaniu dotyczącym emisji z instalacji w poprzednim roku, lecz gdy właściwy organ stwierdza po dniu 30 kwietnia, iż całkowita ilość emisji została podana w zweryfikowanym sprawozdaniu błędnie – na zbyt niskim poziomie, sprawozdanie to zostaje skorygowane i operator dokonuje zwrotu dalszych uprawnienia w nowym terminie?".

W sprawie wniosku o otwarcie na nowo ustnego etapu postępowania

23 W następstwie ogłoszenia opinii rzecznika generalnego rząd niemiecki pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 20 lutego 2015 r. wniósł o otwarcie na nowo ustnego etapu postępowania. Na poparcie powyższego wniosku rząd niemiecki twierdzi zasadniczo, że opinia przedstawiona przez rzecznika generalnego zawiera błędy w ustaleniach faktycznych.

24 Należy zaznaczyć, że Trybunał może w dowolnym momencie, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, postanowić o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo, zgodnie z art. 83 regulaminu postępowania, w szczególności jeśli uzna, że okoliczności zawisłej przed nim sprawy nie są wystarczająco wyjaśnione lub też jeśli sprawa ma zostać rozstrzygnięta na podstawie argumentu, który

nie był przedmiotem dyskusji między stronami lub podmiotami określonymi w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wyrok Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, pkt 26).

25 W niniejszej sprawie zaś tak nie jest. Podobnie jak pozostali interwenienci, rząd niemiecki wskazał bowiem w uwagach przedstawionych na etapie pisemnym postępowania swoją ocenę stanu faktycznego sporu. Tak więc Trybunał uważa, że dysponuje wszystkimi elementami koniecznymi do wydania rozstrzygnięcia.

26 W świetle powyższych rozważań Trybunał uznaje, że nie należy zarządzać otwarcia ustnego etapu postępowania na nowo.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

27 W drodze postawionego pytania prejudycjalnego sąd odsyłający zwraca się zasadniczo do Trybunału o wyjaśnienie, czy art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87 należy interpretować w ten sposób, że ma on zastosowanie do operatora, który dokonuje zwrotu liczby uprawnień do emisji gazów cieplarnianych odpowiadającej podanej w sprawozdaniu ilości emisji w poprzednim roku, która została poddana kontroli zgodnie z art. 15 tej dyrektywy, w przypadku gdy w wyniku dodatkowej kontroli przeprowadzonej przez właściwy organ krajowy po upływie terminu zwrotu okaże się, że podano zaniżoną ilość emisji i że w konsekwencji została zwrócona niewystarczająca liczba uprawnień.

28 Ogólna systematyka dyrektywy 2003/87 polega na rygorystycznym księgowaniu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych wydanych, posiadanych, przeniesionych i umorzonych, którego ramy zostały określone w art. 19 tego aktu, i wymaga ustanowienia w drodze odrębnego rozporządzenia Komisji znormalizowanego systemu rejestrów. To skrupulatne księgowanie jest niezbędne do osiągnięcia celu owej dyrektywy, jakim jest ustanowienie wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, który ma służyć ograniczeniu emisji tych gazów do atmosfery do poziomu zapobiegającego zakłócaniu klimatu przez czynniki antropogeniczne i którego celem ostatecznym jest ochrona środowiska. Poza tym ustawodawca Unii, ustanawiając samodzielnie karę finansową w określonej wysokości, miał na względzie ochronę systemu handlu uprawnieniami do emisji przed zakłóceniami konkurencji spowodowanymi manipulacjami na rynku (wyrok Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, pkt 27).

29 Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 29 opinii, jednym z filarów, na których oparto system ustanowiony na mocy dyrektywy 2003/87, jest ciążący na operatorach obowiązek dokonania zwrotu przed dniem 30 kwietnia danego roku, celem umorzenia, liczby uprawnień do emisji gazów cieplarnianych równej ilości ich emisji w poprzednim roku kalendarzowym.

30 Obowiązek ten jest szczególnie rygorystycznie egzekwowany. Musi on zostać wskazany w pozwoleniu na emisję gazów cieplarnianych zgodnie z art. 6 ust. 2 lit. e) dyrektywy 2003/87 i jest sformułowany w sposób jednoznaczny w art. 12 ust. 3 tej dyrektywy, oraz jest jedynym obowiązkiem obwarowanym, na mocy art. 16 ust. 3, w samej dyrektywie konkretną sankcją, podczas gdy karanie wszelkich innych zachowań sprzecznych z jej przepisami pozostawiono, zgodnie z art. 16 ust. 1 tej dyrektywy, uznaniu państw członkowskich (zob. podobnie wyrok Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, pkt 25).

31 Jak wynika z art. 14 ust. 3 dyrektywy 2003/87, obowiązek dokonania zwrotu zasadza się na sprawozdaniach, jakie operatorzy instalacji opracowują wedle zasad przedstawionych w wytycznych. Zgodnie z wymogiem rygorystycznego księgowania wydanych uprawnień oraz na mocy art. 6 ust. 2 lit. e) i art. 12 ust. 3 tej dyrektywy sprawozdania te, zanim zostaną złożone do właściwych organów krajowych, podlegają procesowi kontroli przewidzianemu w szczególności w art. 15 rzeczonej dyrektywy.

32 Z tego ostatniego przepisu w związku z załącznikiem V do dyrektywy 2003/87 wynika, że kontrola sprawozdań na temat emisji stanowi niezbędny warunek dokonania zwrotu uprawnień. Operator, którego sprawozdanie nie zostało zweryfikowane jako zadowalające, nie może przenosić uprawnień, do momentu aż jego sprawozdanie zostanie zweryfikowane jako zadowalające.

33 Powyższa kontrola, mająca na celu zatwierdzenie sprawozdania na temat emisji, jest wykonywana, zgodnie z pkt 12 wspomnianego załącznika V, przez kontrolera „niezależn[ego] od operatorów, [który] wykonuje swoje czynności w sposób rzetelny oraz obiektywnie profesjonalny". Zgodnie z pkt 7.4 akapit piąty wytycznych, w przypadku gdy na końcu procesu kontroli kontroler „dochodzi do wniosku, że sprawozdanie na temat emisji zawiera istotne nieprawidłowości, sprawozdanie operatora zostanie zweryfikowane jako niesatysfakcjonujące". Dopiero w przypadku gdy sprawozdanie „nie zawiera żadnych poważnych nieprawidłowości, operator może przedstawić sprawozdanie na temat emisji właściwym władzom [właściwemu organowi] zgodnie z art. 14 ust. 3 dyrektywy [2003/87]".

34 Należy stwierdzić, że dyrektywa 2003/87 nie przewiduje innych mechanizmów kontroli i nie uzależnia zwrotu uprawnień od spełnienia warunku innego niż stwierdzenie satysfakcjonującego charakteru sprawozdania na temat emisji. Zresztą wytyczne potwierdzają w pkt 7.4 akapit szósty, że „na podstawie sprawozdania na temat emisji […] w odniesieniu do łącznej liczby wyrażającej wielkość emisji z danej instalacji właściwy organ sprawdza, czy operator dokonał zwrotu wystarczającej liczby uprawnień".

35 Z powyższego wynika, że karę ryczałtową przewidzianą w art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87 nakłada się na operatorów, którzy nie wypełniają tego obowiązku, gdyż albo nie dokonują zwrotu żadnego uprawnienia, albo liczba zwróconych uprawnień jest niższa niż ilość emisji wskazanych w sprawozdaniu na temat emisji.

36 Wobec powyższego, stawiając przytoczone pytanie prejudycjalne, sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy przepis ten wymaga, by kara ryczałtowa została także nałożona na operatora w wypadku, gdy organ krajowy sam stwierdzi nieprawidłowość – w drodze własnej kontroli i po upływie terminu zwrotu.

37 W powyższym względzie z całości przepisów dyrektywy 2003/87 wynika, że dyrektywa ta nie stoi na przeszkodzie temu, by właściwe organy państw członkowskich dokonały dodatkowych kontroli albo ustaleń, takich jak dokonane przez Emissionshandelsstelle, po tym jak Nordzucker zwrócił uprawnienia. Jako że ustalenia takie pozwalają na wykrycie nieprawidłowości albo usiłowania popełnienia oszustwa, przyczyniają się one do prawidłowego funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami. Niemniej w wypadku, gdy w ich ramach organ państwa członkowskiego stwierdzi, że ilość emisji z poprzedniego roku wskazana w poddanym kontroli sprawozdaniu operatora została zaniżona i że w konsekwencji liczba zwróconych uprawnień jest niewystarczająca, nie może to skutkować zastosowaniem kary przewidzianej w art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87.

38 Jak bowiem wskazał rzecznik generalny w pkt 34 opinii, rzeczonej dyrektywy nie można interpretować w ten sposób, że wymaga ona automatycznego nałożenia kary za naruszenie obowiązku, którego jasno nie określa. Jak wynika w szczególności z pkt 34 niniejszego wyroku, art. 6 ust. 2 lit. e) i art. 12 ust. 3 dyrektywy 2003/87, jak również pkt 7.4 akapit szósty wytycznych definiują w jasny i jednoznaczny sposób konkretne wymogi wynikające z obowiązku zwrotu. Należy zatem stwierdzić, że zastosowanie art. 16 ust. 3 tej dyrektywy powinno ograniczać się jedynie do przypadków naruszenia tego obowiązku.

39 Wniosek ten znajduje potwierdzenie w systematyce art. 16 dyrektywy 2003/87, który obejmuje, jak przypomniano w pkt 30 niniejszego wyroku, dwa różne systemy kar, przewidziane, odpowiednio, w ust. 3 oraz w ust. 1 tego artykułu. Na mocy drugiego przepisu państwa członkowskie są zobowiązane przewidzieć kary „skuteczne, proporcjonalne i odstraszające", mające zastosowanie „do naruszeń przepisów krajowych, przyjętych na mocy niniejszej dyrektywy", oraz podjąć środki niezbędne w celu zapewnienia, by kary takie były wykonywane. Innymi słowy, państwa członkowskie powinny

określić kary nakładane na operatora, który, choć wypełnia obowiązek zwrotu w rozumieniu dyrektywy 2003/87, nie czyni jednak zadość innym wymogom związanym z funkcjonowaniem systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii. Powyższe ma miejsce zwłaszcza w przypadku, gdy sprawozdanie na temat emisji zostało opracowane z naruszeniem zasad technicznych przewidzianych dyrektywą 2003/87, a uściślonych wytycznymi, lub w przypadku, gdy sprawozdanie takie nie obejmuje wszystkich emisji podlegających omawianemu systemowi.

40 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, iż wbrew twierdzeniom rządu niemieckiego niemożność zastosowania kary przewidzianej w art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87 nie skutkuje tym, że operator, który opracuje niepoprawne sprawozdanie na temat emisji, może pozostać bezkarny, jeśli kontroler nie wykryje zaistniałych nieprawidłowości.

41 Wykładnia zakresu stosowania art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87, która wynika z pkt 38 niniejszego wyroku, nasuwa się także w świetle zasady proporcjonalności.

42 W świetle rozważań zawartych zwłaszcza w pkt 29–34 niniejszego wyroku należy bowiem przypomnieć, że operator taki jak Nordzucker w postępowaniu głównym, składający właściwym organom sprawozdanie na temat emisji poddane kontroli niezależnego eksperta, który uznał je za satysfakcjonujące, może zgodnie z art. 6 ust. 2 lit. e) oraz art. 12 ust. 3 dyrektywy 2003/87 dokonać zwrotu liczby uprawnień odpowiadającej ilości emisji z instalacji tego operatora w poprzednim roku kalendarzowym, wynikającej z przeprowadzonej kontroli. Tak więc dyrektywa ta dozwala, by w celu wypełnienia obowiązku dokonania zwrotu w rozumieniu powyższych przepisów operator powołał się na to, iż jego sprawozdanie zostało zatwierdzone przez niezależnego kontrolera.

43 Co prawda operator nie może wykluczyć, że po dokonaniu zwrotu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych właściwe organy państwa członkowskiego stwierdzą, w trakcie ich własnych dodatkowych kontroli, że jego sprawozdanie na temat emisji jest obarczone nieprawidłowością mającą wpływ na liczbę uprawnień podlegających zwrotowi. Niemniej automatyczne zastosowanie kary ryczałtowej przewidzianej w art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87 byłoby nieproporcjonalne z uwagi na to, że operator – pod warunkiem że działał w dobrej wierze – nie może przewidzieć z wystarczającą pewnością wyniku takich dodatkowych kontroli.

44 Natomiast kary, jakie państwa członkowskie są zobowiązane przewidzieć na mocy art. 16 ust. 1 dyrektywy 2003/87, stanowią w sytuacji tego rodzaju odpowiednie narzędzie, zgodnie z brzmieniem wspomnianego przepisu, gdyż kary te powinny być proporcjonalne do popełnionego naruszenia. Powyższe oznacza zwłaszcza, że to właściwe organy krajowe powinny rozważyć ogół okoliczności faktycznych lub prawnych każdego przypadku w celu ustalenia, czy na operatora należy nałożyć karę, a jeśli tak, to w jakiej wysokości. Dokonanie tej oceny wymaga zwłaszcza wzięcia pod uwagę zachowania operatora oraz tego, czy działał on w dobrej wierze, czy też z zamiarem popełnienia oszustwa.

45 W świetle powyższych rozważań na postawione pytanie należy odpowiedzieć, iż art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87 należy interpretować w ten sposób, że nie ma on zastosowania do operatora, który dokonuje zwrotu liczby uprawnień do emisji gazów cieplarnianych odpowiadającej podanej w sprawozdaniu ilości emisji z poprzedniego roku, która została poddana kontroli zgodnie z art. 15 tej dyrektywy, w przypadku gdy w wyniku dodatkowej kontroli przeprowadzonej przez właściwy organ krajowy po upływie terminu zwrotu okaże się, że podano zaniżoną ilość emisji, wobec czego liczba zwróconych uprawnień jest niewystarczająca. Państwa członkowskie powinny ustanowić kary, które można nałożyć w tego rodzaju sytuacji, zgodnie z art. 16 ust. 1 dyrektywy 2003/87.

W przedmiocie kosztów

46 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji [uprawnieniami do emisji] gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE, zmienionej dyrektywą 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r., należy interpretować w ten sposób, że nie ma on zastosowania do operatora, który dokonuje zwrotu liczby uprawnień do emisji gazów cieplarnianych odpowiadającej podanej w sprawozdaniu ilości emisji z poprzedniego roku, która została poddana kontroli zgodnie z art. 15 tej dyrektywy, w przypadku gdy w wyniku dodatkowej kontroli przeprowadzonej przez właściwy organ krajowy po upływie terminu zwrotu okaże się, że podano zaniżoną ilość emisji, wobec czego liczba zwróconych uprawnień jest niewystarczająca.

Państwa członkowskie powinny ustanowić kary, które można nałożyć w tego rodzaju sytuacji, zgodnie z art. 16 ust. 1 dyrektywy 2003/87, zmienionej dyrektywą 2004/101.

Podpisy