TIESAS RĪKOJUMS (sestā palāta)

2015. gada 17. decembrī*

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu — Direktīva 2003/87/EK — Siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas kvotu tirdzniecības sistēma — Naudas sods par emisijas apjoma pārsniegšanu — Samērīgums

Lieta C-580/14

par lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu atbilstoši LESD 267. pantam, ko *Verwaltungsgericht Berlin* (Berlīnes Administratīvā tiesa, Vācija) iesniedza ar lēmumu, kas pieņemts 2014. gada 21. novembrī un kas Tiesā reģistrēts 2014. gada 16. decembrī, tiesvedībā

Sandra Bitter kā *Ziegelwerk Höxter GmbH* maksātnespējas administratore

pret

Bundesrepublik Deutschland .

TIESA (sestā palāta)

šādā sastāvā: palātas priekšsēdētājs A. Arabadžijevs [*A. Arabadjiev*], tiesneši Ž. K. Bonišo [*J.-C. Bonichot*] (referents) un E. Regans [*E. Regan*],

ģenerāladvokāts P. Mengoci [*P. Mengozzi*],

sekretārs A. Kalots Eskobars [*A. Calot Escobar*],

ņemot vērā rakstveida procesu,

ņemot vērā apsvērumus, ko sniedza:

— *Bundesrepublik Deutschland* vārdā – *G. Buchholz, Rechtsanwalt*,

— Vācijas valdības vārdā – *T. Henze* un *K. Petersen*, pārstāvji,

— Eiropas Parlamenta vārdā – *P. Schonard* un *A. Tamás*, pārstāvji,

— Eiropas Savienības Padomes vārdā – *M. Simm* un *N. Rouam*, pārstāves,

— Eiropas Komisijas vārdā – *E. White* un *A. C. Becker*, pārstāvji,

ņemot vērā pēc ģenerāladvokāta uzklausīšanas pieņemto lēmumu lemt, izdodot motivētu rīkojumu saskaņā ar Tiesas Reglamenta 99. pantu,

* Tiesvedības valoda – vācu.

izdod šo rīkojumu.

Rīkojums

1 Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu ir par Eiropas Parlamenta un Padomes 2003. gada 13. oktobra Direktīvas 2003/87/EK, ar kuru nosaka sistēmu siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas kvotu tirdzniecībai Kopienā un groza Padomes Direktīvu 96/61/EK (OV L 275, 32. lpp.) un kas grozīta ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 23. aprīļa Direktīvu 2009/29/EK (OV L 140, 63. lpp.; turpmāk tekstā – "Direktīva 2003/87"), 16. panta 3. punkta otrā teikuma spēkā esamību.

2 Šis lūgums ir iesniegts tiesvedībā starp *S. Bitter* kā *Ziegelwerk Höxter GmbH* (turpmāk tekstā – "*Ziegelwerk Höxter*") maksātnespējas administratori un *Bundesrepublik Deutschland* (Vācijas Federatīvo Republiku) par naudas sodu, ko šī pēdējā uzlikusi *Ziegelwerk Höxter* par to, ka tā nav izpildījusi savu pienākumu paziņot un nodot savas oglekļa dioksīda ekvivalenta kvotas par 2011. gadu.

Atbilstošās tiesību normas

Savienības tiesības

3 Direktīvas 2003/87 preambulas 2. apsvēruma formulējums ir šāds:

"Sestā Kopienas Vides rīcības programma, ko apstiprināja ar Eiropas Parlamenta un Padomes [2002. gada 22. jūlija] Lēmumu 1600/2002/EK [ar ko nosaka Sesto Kopienas vides rīcības programmu (OV L 242, 1. lpp.)], nosaka klimata pārmaiņas par rīcības prioritāti un paredz emisijas kvotu tirdzniecības sistēmu visā Kopienā līdz 2005. gadam. Šī programma atzīst, ka Kopiena ir apņēmusies panākt 2008.–2012. gadā siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisiju samazināšanos par 8 %, salīdzinot ar 1990. gadu [gada] līmeņiem, un ilgākā laika posmā siltumnīcas efektu izraisošo gāzu globālās emisijas samazināt par apmēram 70 %, salīdzinot ar 1990. [gada] līmeni."

4 Šīs direktīvas preambulas 4. apsvērumā ir noteikts:

"Tiklīdz stāsies spēkā Kioto protokols, ko apstiprināja ar Padomes 2002. gada 25. aprīļa Lēmumu 2002/358/EK par ANO Vispārējās konvencijas par klimata pārmaiņām Kioto protokola apstiprināšanu no Eiropas Kopienas puses un tā attiecīgo saistību kopīgu izpildi [(OV L 130, 1. lpp.)], šis protokols uzliks saistības Kopienai un dalībvalstīm 2008.–2012. gadā par 8 % samazināt kopējās antropogēnās to siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas, kuras minētas Protokola A pielikumā, salīdzinot ar 1990. [gadu]."

5 Minētās direktīvas 12. panta 3. punktā ir paredzēts:

"Dalībvalstis nodrošina, ka līdz katra gada 30. aprīlim katras iekārtas operators nodod tādu kvotu, kas nav saskaņā ar II nodaļu piešķirtās kvotas, skaitu, kurš līdzvērtīgs attiecīgās iekārtas kopējam emisijas apjomam iepriekšējā kalendārajā gadā, kas pārbaudīts saskaņā ar 15. pantu, un ka šīs kvotas pēc tam tiek anulētas."

6 Direktīvas 2003/87 16. panta 3. punktā ir noteikts:

"Dalībvalstis nodrošina, ka visi operatori un gaisakuģu operatori, kuri līdz katra gada 30. aprīlim nenodod kvotas, kas nosegtu emisiju iepriekšējā gada laikā, maksā sodanaudu par emisijas apjoma pārsniegšanu. Sodanauda par emisijas apjoma pārsniegšanu ir EUR 100 par katru emitēto tonnu oglekļa dioksīda ekvivalenta, par kuru operators nav nodevis kvotas. Sodanaudas nomaksāšana par

emisijas apjoma pārsniegšanu neatbrīvo operatoru vai gaisakuģa operatoru no pienākuma, nododot kvotas par nākamo kalendāro gadu, nodot tādu kvotu daudzumu, kas nosegtu pārsniegto emisijas apjomu."

7 Direktīvas 2003/87 16. panta 4. punkta sākotnējā redakcijā bija paredzēts:

"Triju gadu periodā, kas sākas 2005. gada 1. janvārī, dalībvalstis piemēro mazāku sodu par emisijas apjoma pārsniegšanu – EUR 40 par katru tonnu oglekļa dioksīda ekvivalenta, ko emitē iekārta, par kuru operators nav nodevis kvotas. Soda nomaksāšana par emisijas apjoma pārsniegšanu neatbrīvo operatoru no pienākuma, nododot kvotas par nākamo kalendāro gadu, nodot tādu kvotu daudzumu, kas nosegtu pārsniegto emisijas apjomu."

Vācijas tiesības

8 Direktīva 2003/87 tika transponēta ar 2004. gada 8. jūlija Likumu par siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas kvotu tirdzniecību (*Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen*) (*BGBl.* I, 1578. lpp.; turpmāk tekstā – "Likums par kvotu tirdzniecību").

9 Likuma par kvotu tirdzniecību 6. panta 1. punktā ir paredzēts:

"Atbildīgajai personai līdz katra gada 30. aprīlim, sākot no 2006. gada, kompetentajai iestādei ir jānodod kvotu skaits, kas atbilst tās darbības iepriekšējā kalendārajā gadā radītajām emisijām."

10 Likuma par kvotu tirdzniecību 18. panta "Nodošanas pienākuma izpilde" 1.–3. punktā ir noteikts:

"(1) Ja atbildīgā persona neizpilda savu pienākumu atbilstoši 6. panta 1. punktam, tad kompetentā iestāde par katru tonnu oglekļa dioksīda ekvivalenta, par kuru atbildīgā persona nav nodevusi kvotas, nosaka sodu EUR 100 apmērā vai pirmajā kvotu sadales periodā – EUR 40 apmērā. No maksāšanas pienākuma atbildīgā persona var tikt atbrīvota, ja tā nav varējusi izpildīt savu 6. punkta 1. punktā noteikto pienākumu nepārvaramas varas dēļ.

(2) Ciktāl atbildīgā persona nav pienācīgi paziņojusi par savas darbības rezultātā radītajām emisijām, kompetentā iestāde emisijas aprēķinās, ņemot vērā emisijas, kas attiecīgās darbības rezultātā ir radušās iepriekšējā kalendārajā gadā. Aprēķins ir neapstrīdams 6. panta 1. punktā paredzētā pienākuma pamats. Aprēķins netiks piemērots, ja atbildīgā persona ir atbilstoši izpildījusi savu ziņojuma iesniegšanas pienākumu ar 1. punktā minēto lēmumu par naudas soda piemērošanu saistītās uzklausīšanas laikā.

(3) Atbildīgajai personai 2. punktā minētajos gadījumos atbilstoši vērtējumam saglabājas pienākums līdz nākamā gada 30. aprīlim nodot trūkstošās kvotas. [..]"

Fakti tiesvedības pamatā un prejudiciālais jautājums

11 *Ziegelwerk Höxter* ir Vācijā reģistrēta sabiedrība, kura līdz 2011. gada septembrim ekspluatēja siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emitējošu iekārtu. Ar 2011. gada 1. novembra rīkojumu *Amtsgericht Paderborn* (Paderbornas pirmās instances tiesa) uzsāka šīs sabiedrības maksātnespējas procesu.

12 Šajā procesā par maksātnespējas administratori iecēla advokāti *S. Bitter*. Šajā statusā Vācijas iestādes viņu uzskatīja par iekārtas operatoru un tādēļ atbildīgu par to saistību ievērošanu, ko piemēro šai iekārtai atbilstoši Likumam par kvotu tirdzniecību.

13 Tādēļ attiecīgās iestādes viņai lūdza iesniegt siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisiju pārskatus par 2011. gadu un nodot emisiju kvotas par šo gadu.

14 *S. Bitter* uzskatīja, ka, tā kā *Ziegelwerk Höxter* bija pārtraukusi savu darbību, pirms 2011. gada septembrī tika uzsākts maksātnespējas process, šim uzņēmumam nebija jāpaziņo un jānodod 2011. gadā emitētā oglekļa dioksīda ekvivalenta kvotas, jo tā iespējamās saistības ir jāreģistrē vienīgi maksātnespējas pasīvā.

15 No lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu izriet, ka ar 2012. gada 20. septembra elektroniskā pasta vēstuli bijušais šā uzņēmuma pārstāvis norādīja Vācijas kompetentajām iestādēm, ka 2011. gadā šis uzņēmums emitēja 3324 oglekļa dioksīda tonnas.

16 Ar 2013. gada 20. marta lēmumu šīs iestādes norādīja, ka minētais uzņēmums par 2011. gadu nav nodevis 3323 emisijas kvotas, un uzlika tam naudas sodu EUR 332 300 apmērā, piemērojot Likuma par kvotu tirdzniecību 18. pantu, ar kuru transponē Direktīvas 2003/87 16. panta 3. punktu.

17 *S. Bitter* apstrīdēja šo lēmumu *Verwaltungsgericht Berlin*, kas vēlas noskaidrot šajā tiesību aktā noteiktā naudas soda apmēra atbilstību samērīguma principam.

18 *Verwaltungsgericht Berlin* (Berlīnes Administratīvā tiesa) it īpaši uzskata, ka, tā kā Tiesa jau nosprieda, ka naudas sods EUR 40 apmērā par katru Direktīvas 2003/87 16. panta 4. punkta sākotnējā redakcijā paredzēto emitēto tonnu oglekļa dioksīda ekvivalenta, par kuru operators nav nodevis kvotas, pirmajā tirdzniecības periodā no 2005. līdz 2007. gadam atbilst samērīguma principam (spriedums *Billerud Karlsborg* un *Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:664), tā tas nevar būt gadījumā ar naudas sodu EUR 100 apmērā par katru šās Direktīvas 2003/87 16. panta 3. punktā paredzēto emitēto tonnu oglekļa dioksīda ekvivalenta, par kuru operators nav nodevis kvotas, sākot no 2008. gada, turklāt ņemot vērā siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas kvotu cenu kritumu kopš 2006. gada decembra.

19 Šajā ziņā iesniedzējtiesa norāda, ka samērīguma princips nozīmē, ka Eiropas Savienības iestāžu ieviestie pasākumi nedrīkst pārsniegt to, kas ir atbilstošs un nepieciešams, lai sasniegtu attiecīgajā tiesiskajā regulējumā noteiktos mērķus, un, ja ir iespēja izvēlēties starp vairākiem piemērotiem pasākumiem, jāizvēlas vismazāk apgrūtinošais, un tā radītie apgrūtinājumi nedrīkst būt nesamērīgi ar sasniedzamajiem mērķiem. Tā atsaucas uz spriedumu *Agrarproduktion Staebelow* (C-504/04, EU:C:2006:30, 35. un 40. punkts).

20 Šādos apstākļos *Verwaltungsgericht Berlin* (Berlīnes Administratīvā tiesa) nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādu prejudiciālu jautājumu:

"Vai ar Direktīvas 2003/87 16. panta 3. punkta otrajā teikumā ietverto noteikumu, saskaņā ar kuru sods par emisijas apjoma pārsniegšanu ir EUR 100 par katru tonnu oglekļa dioksīda ekvivalenta, ko emitē iekārta, par kuru operators vai gaisakuģa operators nav nodevis kvotas, tiek pārkāpts samērīguma princips?"

Par prejudiciālo jautājumu

21 Atbilstoši Reglamenta 99. pantam, ja atbilde uz uzdoto prejudiciālo jautājumu skaidri izriet no judikatūras, Tiesa pēc tiesneša referenta priekšlikuma un pēc ģenerāladvokāta uzklausīšanas jebkurā brīdī var lemt, izdodot motivētu rīkojumu.

22 Šajā lietā ir jāpiemēro šī tiesību norma.

23 Ar savu jautājumu iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot par Direktīvas 2003/87 16. panta 3. punkta otrā teikuma spēkā esamību, it īpaši ņemot vērā samērīguma principu.

24 Šajā ziņā iesākumā ir jāatgādina, ka samērīguma princips, kas ir viens no Savienības tiesību vispārējiem principiem, prasa, lai ar Savienības tiesību normām ieviestie līdzekļi ir atbilstoši attiecīgā tiesiskā regulējuma leģitīmo mērķu īstenošanai un nepārsniedz to sasniegšanai nepieciešamo (skat. spriedumus *Vodafone* u.c., C-58/08, EU:C:2010:321, 51. punkts, ka arī *Billerud Karlsborg* un *Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:664, 34. punkts).

25 Attiecībā uz šo nosacījumu pārbaudi tiesā Savienības likumdevējam tomēr ir jāatzīst plaša rīcības brīvība jomā, kurā tam ir jāizdara izvēle politiskos, ekonomiskos vai sociālos jautājumos un kurā tam ir jāveic sarežģīts novērtējums. Tāpat, veicot pārbaudi tiesā par šādas kompetences īstenošanu, Tiesa nevar aizstāt Savienības likumdevēja vērtējumu ar savējo. Turklāt tā varētu apšaubīt likumdošanas izvēli tikai tad, ja tā šķistu acīmredzami kļūdaina vai ja neērtības, kas no tās rastos atsevišķiem tirgus dalībniekiem, būtu nesamērīgas ar tās vienlaicīgi sniegto ieguvumu (skat. spriedumu *Billerud Karlsborg* un *Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:664, 35. punkts, kā arī tajā minētā judikatūra).

26 Šajā ziņā no Eiropas Savienības Padomes 2001. gada 8. marta secinājumiem, uz ko ir atsauce Direktīvas 2003/87 1. apsvērumā, izriet, ka oglekļa dioksīda ekvivalenta emisijas kvotu uzskaites un apmaiņas sistēmas ieviešana Savienības līmenī rada likumdošanas izvēli, kura kontekstā, kad ir steidzami jārod risinājumi būtiskiem vides apsvērumiem, pauž politisko ievirzi. Šī likumdošanas izvēle turklāt bija balstīta uz īpaši sarežģītiem un plaši apspriestiem saimnieciskiem un tehniskiem apsvērumiem, kas ir izklāstīti Zaļajā grāmatā par siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas kvotu tirdzniecību Eiropas Savienībā (COM(2000) 87, galīgā redakcija). Ar mērķi sniegt ieguldījumu Savienības un tās dalībvalstu Kioto protokolā paredzēto saistību īstenošanā Savienības likumdevējam tātad nācās pašam izvērtēt un izsvērt tā rīcības iespējamās sekas nākotnē, kuras nav droši paredzamas (skat. spriedumu *Billerud Karlsborg* un *Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:664, 36. punkts).

27 Spriedums par Savienības tiesību akta samērīgumu nevar būt atkarīgs no retrospektīviem novērtējumiem par tā iedarbīguma pakāpi. Ja Savienības likumdevējam ir jāizvērtē pieņemamā tiesiskā regulējuma iedarbība nākotnē, lai gan šo iedarbību nevar precīzi noteikt, tā vērtējums var tikt apšaubīts tikai tādā gadījumā, ja tas ir acīmredzami kļūdains, ņemot vērā pierādījumus, kas tā rīcībā bija attiecīgā tiesiskā regulējuma pieņemšanas brīdī (šajā ziņā skat. spriedumus *Jippes* u.c., C-189/01, EU:C:2001:420, 84. punkts un tajā minētā judikatūra, kā arī *Billerud Karlsborg* un *Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:664, 37. punkts).

28 Piemērojot šos principus, spriedumā *Billerud Karlsborg* un *Billerud Skärblacka* (C-203/12, EU:C:2013:664) Tiesa atzina ne vien Direktīvas 2003/87 16. panta 4. punkta sākotnējā redakcijā noteiktā pārejas naudas soda EUR 40 par tonnu samērīgumu, bet arī šā panta 3. punktā noteiktā fiksētā naudas soda EUR 100 par tonnu samērīgumu, ciktāl valsts tiesai nav paredzēta iespēja mainīt tā apmēru.

29 Tiesa arī uzskatīja, ka Direktīva 2003/87 piešķir operatoriem saprātīgu termiņu, lai tie sagatavotos nodošanas pienākuma izpildei, un ka dalībvalstis var ieviest paziņošanas, atkārtotu brīdinājumu un priekšlaicīgas nodošanas kārtību, kas ļautu labticīgiem operatoriem būt pilnībā informētiem par to nodošanas pienākumu un tādējādi nebūt pakļautiem naudas soda piemērošanas riskam (spriedums *Billerud Karlsborg* un *Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:664, 40. un 41. punkts).

30 Tiesa it īpaši uzsvēra, ka Direktīvas 2003/87 12. panta 3. punktā paredzētais nodošanas pienākums un fiksētais naudas sods, kas par [tā neievērošanu] paredzēts šīs direktīvas 16. pantā, bez jebkādām citām atkāpēm, izņemot tā apmēra samazināšanu pārejas periodā laikā no 2005. līdz 2007. gadam, likumdevējam ir šķituši vajadzīgi, lai ceļā uz tā leģitīmā mērķa – ieviest efektīvu oglekļa dioksīda ekvivalenta kvotu tirdzniecības sistēmu, kuras radīšanu atbalsta viss tirgus, – sasniegšanu izvairītos no tā, ka atsevišķiem operatoriem vai tirgus starpniekiem būtu vilinājums apiet vai manipulēt ar sistēmu, ļaunprātīgi rīkojoties ar cenām, skaitu, termiņiem vai sarežģītiem finanšu produktiem, kas rodas jebkurā tirgū (spriedums *Billerud Karlsborg* un *Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:664, 39. punkts).

31 Tā it īpaši norādīja, ka salīdzinoši lielo naudas soda apmēru attaisno nepieciešamība visā Savienībā nodrošināt stingru un konsekventu attieksmi pret pienākuma nodot pietiekamu kvotu skaitu neizpildi (spriedums *Billerud Karlsborg* un *Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:664, 39. punkts).

32 Tas, ka attiecīgā summa ir lielāka nekā tā, par kuru Tiesa lēma spriedumā *Billerud Karlsborg* un *Billerud Skärblacka* (C-203/12, EU:C:2013:664), nevar būt par pamatu, lai apšaubītu šo vērtējumu, jo mazāka naudas soda apmēra piemērošanu pirmajā tirdzniecības periodā pamatoja, kā Tiesa to konstatēja šā sprieduma 25. punktā, sistēmas izmēģinājuma laika posms, kura laikā attiecīgie uzņēmēji bija pakļauti mazāk stingrām saistībām.

33 Jāatceras, ka Savienības likumdevējs turklāt nepalielināja naudas soda apmēru, ko piemēro pēc šī pirmā tirdzniecības perioda, bet gan šajā pirmajā periodā uz laiku "samazināja" naudas soda apmēru, kas saskaņā ar saskaņā ar Direktīvas 2003/87 16. panta 3. punkta otro teikumu ir fiksēts EUR 100 apmērā (skat. spriedumu *Billerud Karlsborg* un *Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:664; 25. un 39. punkts).

34 Attiecībā uz argumentu, saskaņā ar kuru emisiju kvotu cenas ir būtiski pazemājušās kopš šī pirmā tirdzniecības perioda, Tiesa jau norādīja sprieduma *Billerud Karlsborg* un *Billerud Skärblacka* (C-203/12, EU:C:2013:664) 27. punktā, ka Savienības likumdevējs, ieviesdams pats iepriekš noteiktu naudas sodu, ir vēlējies pasargāt kvotu apmaiņas sistēmu no konkurences izkropļojumiem, ko izraisītu tirgus manipulācijas. Tādējādi, kā tas izriet no šī sprieduma 25. punkta, Tiesa nevar aizstāt Savienības likumdevēja vērtējumu ar savējo.

35 Tādējādi uzdotā jautājuma izskatīšana nav atklājusi nevienu apstākli, kas attiecībā uz samērīguma principu ietekmētu Direktīvas 2003/87 16. panta 3. punkta otrā teikuma spēkā esamību, ciktāl tas paredz EUR 100 naudas sodu par katru emitēto tonnu oglekļa dioksīda ekvivalenta, par kuru operators nav nodevis kvotas.

Par tiesāšanās izdevumiem

36 Attiecībā uz lietas dalībniekiem šī tiesvedība ir stadija procesā, kuru izskata iesniedzējtiesa, un tā lemj par tiesāšanās izdevumiem. Tiesāšanās izdevumi, kas radušies, iesniedzot apsvērumus Tiesai, un kas nav minēto lietas dalībnieku tiesāšanās izdevumi, nav atlīdzināmi.

Ar šādu pamatojumu Tiesa (sestā palāta) nospriež:

Uzdotā jautājuma izskatīšana nav atklājusi nevienu apstākli, kas attiecībā uz samērīguma principu ietekmētu Eiropas Parlamenta un Padomes 2003. gada 13. oktobra Direktīvas 2003/87/EK, ar kuru nosaka sistēmu siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas kvotu tirdzniecībai Kopienā un groza Padomes Direktīvu 96/61/EK un kas grozīta ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 23. aprīļa Direktīvu 2009/29/EK, 16. panta 3. punkta otrā teikuma spēkā esamību, ciktāl tas paredz EUR 100 naudas sodu par katru emitēto tonnu oglekļa dioksīda ekvivalenta, par kuru operators nav nodevis kvotas.

[Paraksti]