Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. WAHL
представено на 5 февруари 2015 година[1]

Дело C-148/14

Bundesrepublik Deutschland
срещу
Nordzucker AG
(Преюдициално запитване,

отправено от Bundesverwaltungsgericht (Германия)

„Околна среда — Схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове — Член 16, параграфи 1 и 3 от Директива 2003/87/ЕО — Мониторинг и докладване на емисии — Проверка на докладите, представени от оператори — Санкции — Пропорционалност“

1. Директива 2003/87/ЕО[2] е един от ключовите правни инструменти, посредством които Европейският съюз и неговите държави членки целят да изпълнят своите ангажименти съгласно Протокола от Киото за намаляване на антропогенните емисии от парникови газове. Директивата е предназначена да допринесе за постигането на тази цел чрез създаване на ефикасен европейски пазар за търговия с квоти за емисии на парникови газове, с възможно най-малкото забавяне на икономическото развитие и намаляване на заетостта[3].

2. Настоящото преюдициално запитване, отправено от германския Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд), поканва Съда да изясни какви санкции се налагат съответно на оператори, които до 30 април на дадена година са върнали определен брой квоти, който е верифициран съгласно член 15 от Директивата като равен на техните емисии през предходната година, но вследствие на последващи проверки от компетентния национален орган е приет за недостатъчен за покриване на всички тези емисии.

3. Запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали такова поведение трябва да бъде обект, както би могло да се смята, на национални санкции в съответствие с член 16, параграф 1 от Директивата, или на автоматичната санкция, предвидена в член 16, параграф 3 от тази директива.

4. По-долу ще обясня причините, поради които съм на мнение, че правилен е първият подход.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (наричана по-нататък „Директивата“) (ОВ L 275, 2003 г., стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 78 и поправка в ОВ L 199, 2011 г., стр. 76).

3 — Вж. съображения 3—5 от преамбюла на Директивата.

I – **Правна уредба**

A – *Правото на Европейския съюз*

5. Към релевантния момент [4] член 6 от Директивата („Условия за издаване и съдържание на разрешителното за емисии на парникови газове“) гласи:

„1. Компетентният орган издава разрешително за емисии на парникови газове, с което се позволява отделянето на газове от цялата инсталация или от част от нея, ако се е уверил, че операторът е в състояние да следи и докладва емисиите.

[…]

2. Разрешителните за емисии на парникови газове съдържат следните елементи:

[…]

д) задължение за връщане на квоти, равни на общото количество емисии от инсталацията за всяка календарна година, проверено и потвърдено в съответствие с член 15, в рамките на четири месеца след приключване на дадената година“.

6. Съгласно член 12, параграф 3 от Директивата:

„Държавите членки осигуряват най-късно до 30 април на всяка година операторът на всяка инсталация да върне определен брой квоти, равняващи се на общото количество емисии, изпуснати от тази инсталация през предходната календарна година, след проверка съгласно член 15, както и за тяхната отмяна впоследствие“.

7. Член 15 от Директивата („Проверка“), доколкото е релевантно за настоящите цели, гласи:

„Държавите членки трябва да се погрижат докладите, представени от операторите съгласно член 14, параграф 3, да бъдат проверени в съответствие с критериите, изложени в приложение V, и компетентният орган да бъде информиран за това.

[…]“.

8. Съгласно член 16 от Директивата („Санкции“):

„1. Държавите членки определят правилата за налагане на санкциите, приложими при нарушение на националните разпоредби, приети съгласно настоящата директива, и предприемат всички необходими мерки, за да гарантират прилагането на тези правила. Предвидените санкции трябва да бъдат ефективни, съразмерни и възпиращи. […]

2. Държавите членки трябва да осигурят да се публикуват имената на операторите, които нарушават изискванията за връщане на достатъчно квоти съгласно член 12, параграф 3.

3. Държавите членки трябва да осигурят от всеки оператор, който не върне достатъчно квоти до 30 април на всяка година за покриване на своите емисии през предходната година, да се търси отговорност чрез определяне на санкция за извънредно количество емисии. Размерът на санкцията за извънредно количество емисии е 100 EUR за всеки тон еквивалент на въглероден

4 — Междувременно Директивата е изменяна неколкократно. Явно е обаче, че никое от последващите изменения не е от значение за настоящото производство.

диоксид емисии, отделен от тази инсталация, за който операторът не е върнал квоти. Заплащането на сумата по санкцията не освобождава оператора от задължението да върне определено количество квоти, равняващи се на това извънредно количество емисии при връщане на квоти за следващата календарна година.

[…]“.

Б – *Национално право*

9. Релевантните разпоредби на германското право се съдържат в Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Закон относно схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове, наричан по-нататък „TEHG“) от 8 юли 2004 г.[5]

10. Член 4 от TEHG („Разрешително за емисии“) предвижда:

„(1) За отделянето на парникови газове при извършването на дейност по смисъла на този закон се изисква разрешително.

[…]

(5) Разрешителното съдържа следните данни и предписания:

[…]

5. Задължение за връщане на квоти съгласно член 6.

[…]

(8) В случай че отговорното лице не изпълни посочените в член 5 задължения, мерките по членове 17 и 18 от този закон се прилагат с приоритет пред мерките по член 17 от Федералния закон за предотвратяване на замърсяването [Bundes-Immissionsschutzgesetz]. При нарушения на задълженията по член 5 не се прилагат членове 20 и 21 от Bundes-Immissionsschutzgesetz. В случай че отговорното лице не изпълни посочените в член 6, параграф 1 задължения, се прилагат само разпоредбите на този закон“.

11. Съгласно член 6 от TEHG („Квоти“):

„(1) До 30 април на съответната година, първоначално през 2006 г., отговорното лице следва да върне на компетентния орган определен брой квоти, равняващи се на емисиите, които са причинени от неговата дейност през предходната календарна година.

[…]“.

12. Раздел 5 от TEHG се отнася до санкциите. Член 18 от този закон гласи следното:

„(1) В случай че отговорното лице не спази задължението си по член 6, параграф 1, компетентният орган определя задължение за плащане в размер на 100 EUR, а за първия период на разпределяне — в размер на 40 EUR, за всеки емитиран тон еквивалент на въглероден двуоксид, за който отговорното лице не е върнало квоти. Задължение за плащане може да не бъде определено, когато отговорното лице не е изпълнило задължението си по член 6, параграф 1 на основание на непреодолима сила.

5 — BGBl I, стр. 1578.

(2) Доколкото отговорното лице не е докладвало по съответния ред за причинените в резултат на негова дейност емисии, за предходната календарна година те се преценяват от компетентния орган. Преценката е необоримо основание за задължението по член 6, параграф 1. Тя не се извършва, когато отговорното лице изпълни своето задължение за докладване в рамките на производството по изслушване за съставяне на установителния акт по параграф 1.

(3) В случаите по параграф 2 се запазва задължението на отговорното лице до 30 април на следващата година да върне липсващите квоти в съответствие с направената преценка. […]“.

II – **Фактите, производството и отправеният въпрос**

13. До закриването ѝ през март 2008 г. Nordzucker AG (наричано по-нататък „Nordzucker“) експлоатира захарна рафинерия. Фабриката включва парогенератор, както и сушилна инсталация за термично сушене на парчета цвекло.

14. След въвеждането на схемата за търговия с емисии и в отговор на запитване от Verein der Zuckerindustrie (германският Съюз на захарната индустрия) Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Федерално министерство за околната среда, защитата на природата и ядрената безопасност, наричано по-нататък „Министерството“) уведомява този съюз с писмо от 17 юни 2004 г., че сушилните инсталации, като необходими съставни части на инсталациите в захарната индустрия, не подлежат на задължителната търговия с емисии. За разлика от това, котелно помещение за производство на пара и електроенергия, експлоатирано като допълнително съоръжение във връзка с инсталация за производство или рафиниране на захар, подлежало на търговия с емисии, когато е превишен стойностният праг на нормата на вложена топлинна енергия.

15. Nordzucker изготвя доклад за емисиите за 2005 г. Посочените в доклада общи емисии за парогенератора са в размер на 40 288 тона въглероден двуоксид. Това количество не обхваща емисиите, които са получени при производството на парата за работата на сушилната инсталация. Експертен орган проверява доклада, верифицира го като удовлетворителен и обявява своето съгласие с вписването на посочените емисии в регистъра. На 16 март 2006 г. докладът е препратен чрез компетентния орган на провинцията на Deutsche Emissionshandelsstelle (германският орган за търговия с емисии, наричан по-нататък „Emissionshandelsstelle“). Към 30 април 2006 г. Nordzucker връща на Emissionshandelsstelle количество квоти за емисии, което съответства на посоченото в доклада.

16. Впоследствие Emissionshandelsstelle проверява доклада за емисии и изисква от Nordzucker да го поправи, в това число като отчете емисиите, които се отнасят до сушилните инсталации. Nordzucker обяснява, че въз основа на писмото от Министерството е на мнение, че сушилните инсталации не подлежат на задължителна търговия с емисии и затова получените при тяхната работа емисии на парен генератор също не трябва да бъдат докладвани. Nordzucker обаче коригира своя доклад, както е поискано от Emissionshandelsstelle. В резултат на това Nordzucker посочва общи емисии в размер на 42 961 тона въглероден двуоксид и на 24 април 2007 г. връща още 2 673 квоти за емисии.

17. С решение от 7 декември 2007 г. германските органи определят на Nordzucker задължение за плащане в размер на 106 920 EUR съгласно член 18, параграф 1, първо изречение от TEHG. Подадената жалба по административен ред срещу това решение е отхвърлена с решение от 14 април 2009 г.

18. Nordzucker обжалва това решение пред Verwaltungsgericht (Административен съд), който с решение от 11 юни 2010 г. отменя обжалваното решение. Oberverwaltungsgericht (Върховен административен съд на провинция) с решение от 20 октомври 2011 г. оставя без уважение жалбата на германските органи срещу първоинстанционното решение. Впоследствие германските органи обжалват решението на Oberverwaltungsgericht пред Bundesverwaltungsgericht.

19. Поради съмнения относно тълкуването на член 16 от Директивата Bundesverwaltungsgericht решава да спре производството по делото и да отправи следния преюдициален въпрос:

„Следва ли член 16, параграфи 3 и 4 от [Директива 2003/87] да се тълкува в смисъл, че санкцията за извънредно количество емисии трябва да се наложи и тогава, когато до 30 април на дадена година операторът е върнал определен брой квоти, съответстващ на общото количество емисии, посочено в неговия доклад за емисии от инсталацията през предходната година, който проверяващият орган е верифицирал като удовлетворителен, но след 30 април компетентният национален орган установява, че по погрешка в проверения доклад е било посочено твърде ниско общо количество на емисиите, докладът е коригиран и операторът връща другите квоти в рамките на нов срок?“.

20. Писмени становища по настоящото производство представят Nordzucker, Emissionshandelstelle, германското, чешкото и нидерландското правителство, правителството на Обединеното кралство, както и Комисията. Съдът решава да разгледа делото без провеждане на съдебно заседание.

III – **Анализ**

21. С въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали предвидената в член 16, параграф 3 от Директивата санкция трябва да се прилага за оператор, който до 30 април на дадена година е върнал определен брой квоти, равняващ се на неговото количество емисии през предходната година, както е верифицирано в съответствие с член 15 от Директивата, но след последваща проверка от компетентния национален орган се е оказало недостатъчно за покриване на емисиите на оператора през предходната година.

22. В подробния си акт за преюдициално запитване Bundesverwaltungsgericht обяснява, че са възможни два различни подхода и че той вижда силни доводи и за двата. Този съд обаче намира, главно въз основа на текста на приложимите разпоредби от Директивата и с оглед на принципа на пропорционалност, че отговорът на поставения въпрос трябва да бъде отрицателен.

23. Тези два подхода са обсъждани и между страните, представили писмени становища по това производство. От една страна, Nordzucker, чешкото и нидерландското правителство, правителството на Обединеното кралство, както и Комисията твърдят по същество, че член 16, параграф 3 от Директивата трябва да се тълкува ограничително. Тази разпоредба следователно не трябва да се счита за приложима в положението, описано от запитващата юрисдикция.

24. От друга страна, германското правителство и Emissionshandelsstelle предлагат на Съда да отговори на отправения въпрос утвърдително. Според тях може да се провежда сравнение между положението по делото пред запитващата юрисдикция и положението, разглеждано от Съда по дело Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka[6]. По това дело Съдът потвърждава, че предвидената в член 16, параграф 3 от Директивата санкция се прилага автоматично по отношение на операторите, които до 30 април на дадена година не са върнали достатъчен брой квоти, и изяснява, че размерът на тази санкция не може да се променя от национален съд.

25. Както ще обясня по-нататък, смятам, че въпреки до известна степен двусмисления текст на член 16, параграф 3 от Директивата, систематичният и телеологичният прочит на тази разпоредба подкрепят доводите, изтъкнати от Nordzucker, чешкото и нидерландското правителство, правителството на Обединеното кралство и Комисията. Макар да разбирам загрижеността, която стои зад тълкуването на тази разпоредба, подкрепяно от германското правителство и Emissionshandelsstelle, не вярвам, че в крайна сметка тази загриженост е основателна. Освен това моят прочит на решението по дело Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka не е в подкрепа на позицията, която заемат тези страни.

26. В самото начало трябва да се признае, че текстът на член 16, параграф 3 от Директивата не е еднозначен, що се отнася до естеството на задължението, което трябва да се изпълни под страх от санкцията, предвидена в него. Всъщност тази разпоредба изисква от държавите членки да наложат санкция за извънредно количество емисии на „всеки оператор, който не върне достатъчно квоти до 30 април на всяка година за покриване на своите емисии през предходната година“.

27. Както правилно отбелязва запитващата юрисдикция, никое от предложените тълкувания не е prima facie несъвместимо с формулировката на член 16, параграф 3 от Директивата. В съответствие с това може да се приеме, че тази разпоредба се отнася до емисиите, отделени през предходната година, както са верифицирани в съответствие с член 15 от Директивата, или, алтернативно, до всички емисии, отделени през предходната година, както са установени в окончателен доклад, което може да се случи и след по-нататъшни проверки от компетентните национални органи.

28. При прочит на член 16, параграф 3 от Директивата в собствения му контекст обаче според мен става ясно, че първото тълкуване е правилното.

29. Трябва да се подчертае, на първо място, че един от стълбовете, върху които е установена създадената с Директивата система, е задължението на операторите да връщат определен брой квоти, равняващ се на тяхното общо количество емисии през предходната календарна година. От всеки оператор зависи да докладва своите емисии на компетентните национални органи в съответствие с правилата и принципите, съдържащи се в ad hoc насоките, приети от Комисията[7] (член 14, параграф 3 от Директивата).

30. Същевременно, предвид значението на това действие и финансовото предимство, което потенциално извличат операторите от докладване на по-ниски стойности на техните емисии, законодателят на ЕС решава, че предадените от операторите доклади не могат да се приемат автоматично от органите, а трябва първо да преминават през специфичен процес на проверка. Съгласно член 15, параграф 1 от Директивата и приложение V към нея проверяващият орган

6 — C-203/12, EU:C:2013:664.

7 — Решение 2004/156/ЕО на Комисията от 29 януари 2004 година за създаване на насоки за мониторинга и докладването на емисиите на парникови газове съгласно Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 59, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 11, стр. 3) (наричано по-нататък „Насоките“).

трябва да е „независим от оператора; той осъществява дейността си благонадеждно, обективно и професионално“, и да е квалифициран за задачата. Той трябва да разглежда докладите, подадени от операторите и системите за мониторинг през предходната година, с оглед по-конкретно да провери тяхната „надеждност, достоверност и точност“.

31. Тази проверка съставлява ключова процедурна стъпка. Ако даден доклад не е верифициран като удовлетворителен, процесът се спира. Операторът не може да извършва други прехвърляния на квоти, докато този доклад не бъде верифициран като удовлетворителен (член 15, параграф 2). Ако, обратно, верифицирането даде положителен резултат, операторът трябва, както бе споменато по-горе, до 30 април на същата година да върне квотите, равняващи се на общото количество отделени емисии. Наистина, член 6, параграф 2, буква д) и член 12, параграф 3 от Директивата изрично гласят, че задължението за връщане на квоти се отнася до тези, съответстващи на емисиите, „проверени в съответствие с член 15“.

32. Директивата не предвижда, поне изрично, никаква последваща проверка или верифициране на броя на квотите, вече проверени в съответствие с член 15. Нито пък съдържа разпоредба, която да изисква връщането на допълнителни квоти след 30 април, ако националните органи определят, че — поради каквато и да е причина — тези квоти не покриват общото количество емисии.

33. Ясно е, че Директивата не може да се тълкува като възпрепятстваща по-нататъшни проверки от компетентните органи или възможността оператор да върне допълнителни квоти след 30 април, за да изпълни своето задължение за връщане на достатъчно квоти за емисии. Обратно, струва ми се, че националните разпоредби, които допускат една от тези възможности, само биха укрепили създадената с Директивата система.

34. Предвидената в член 16, параграф 3 от Директивата санкция обаче може да се отнася само до неизпълнение на задължението, което тази разпоредба изрично налага на оператора: това за връщане до 30 април на дължимите квоти, проверени от експерт. Би било неестествено Директивата да се тълкува в смисъл, че изисква автоматично да бъде налагана санкция за неспазване на задължение, което тя не конкретизира ясно.

35. Фактът, че количеството квоти, проверено в съответствие с член 15, има централно място за функционирането на установената от Директивата система, се потвърждава и от Насоките, публикувани съгласно член 14, параграф 1 от Директивата [8]. Точка 7.4 от Насоките гласи: „Цифрата за общите емисии за дадена инсталация в доклада за емисиите, който *е бил верифициран като отговарящ* на изискванията, се използва от компетентния орган, за да провери дали достатъчен брой квоти са били отпуснати от оператора по отношение на същата инсталация“ [9].

36. Този прочит изглежда се потвърждава от подготвителните работи по Директивата. Точка 17 от изложението на мотивите на предложението за директива, представено от Комисията на 23 октомври 2001 г. гласи, че „[с]лучаи, засягащи нарушения на задължението за връщане на достатъчен брой квоти за покриване на *проверени* емисии, трябва да се третират стриктно и по един и същ начин в целия Европейски [съюз]. Това ще бъде постигнато чрез налагането на финансова санкция […]“ [неофициален превод] [10].

8 — Пак там.

9 — Курсивът е мой. В този контекст следва да се подчертае, че Насоките са приети не като акт с незадължителен правен характер, а както бе споменато в бележка под линия 6, посредством решение на Комисията, следователно под формата на акт със задължително правно действие.

10 — COM (2001) 581 окончателен. Курсивът е мой.

37. Интересен факт е, че член 16, параграф 2 от Директивата, който се отнася до публикуването на имената на операторите, които нарушават изискването за връщане на достатъчен брой квоти, изрично препраща в оригиналния си вариант, както е приложим към фактите в настоящия случай, към задължението „по член 12, параграф 3“ от Директивата [11]. Несъмнено би могло да се твърди, че доколкото текстовете на параграфи 2 и 3 от член 16 от Директивата са били и все още са формулирани по различен начин, те засягат различни нарушения. Всъщност германското правителство и Emissionshandelsstelle оспорват по същество, че член 16, параграф 3 от Директивата е с по-широк обхват от член 16, параграф 2.

38. Този прочит обаче не се подкрепя от подготвителните работи. Различната формулировка на двата параграфа се обяснява по-скоро с факта, че в първоначалното предложение, внесено от Комисията, член 16, параграф 2 от Директивата е трябвало да се прилага за всички нарушения на национално законодателство, прието в изпълнение на Директивата, докато параграф 3 е целял да санкционира невръщането на достатъчен брой квоти. Парламентът обаче е бил на мнение — и Комисията е приела — че схемата „посочи и засрами“ не е пропорционална в редица случаи на нарушение на Директивата, включително онези, които засягат национални мерки за въвеждане в изпълнение, и съответно трябва да се ограничи до случаите, в които оператори не върнат достатъчен брой квоти [12].

39. Следователно законодателната история на Директивата изглежда показва, че разликата във формулировката на двата параграфа не отразява решение от страна на законодателя на ЕС да прокара разграничение между съответно уредените в тях видове нарушения.

40. По-нататъшно потвърждение на това тълкуване се открива в решението по дело Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka, в което Съдът обявява, че предвиденото в член 6, параграф 2, буква д) и член 12, параграф 3 от Директивата задължение за връщане на квотите, съответстващи на общото количество емисии през предходната календарна година, проверено в съответствие с член 15, е „*единственото задължение*, за неизпълнението на което самата Директива 2003/87 предвижда конкретна санкция, докато съгласно член 16 от Директивата санкционирането на всяко друго поведение, което е в противоречие с нейните разпоредби, е оставено на преценката на държавите членки“ [13].

41. Освен това различен прочит на член 16, параграф 3 от Директивата би поставил проблем за пропорционалността на предвидената в тази разпоредба санкция.

42. Действително, в решение Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka Съдът постановява също така, че предвидената в член 16, параграф 3 от Директивата фиксирана и автоматична санкция е пропорционална, една от причините за което е, че операторите са в състояние да знаят точния брой квоти, които трябва да върнат (по силата на проверката в съответствие с член 15), и им е предоставен разумен срок, за да изпълнят това задължение. Очевидно един предпазлив оператор не би забавял изпълнението на задължението си до последния момент. Поради тези

11 — В настоящата си редакция член 16, параграф 2 от Директивата споменава „изискванията за връщане на достатъчно квоти *по настоящата директива*“ (курсивът е мой). Това изменение е направено с Директива 2008/101/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година за изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел включване на авиационните дейности в схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността (ОВ L 8, 2009 г., стр. 3), която разширява схемата за търговия с квоти за емисии и за авиационните дейности. Изменението цели да отрази разширения обхват на Директивата. Както обаче правилно отбелязва правителството на Обединеното кралство, изменението на член 16, параграф 2 от Директивата не променя с нищо задълженията, възложени на операторите на инсталации.

12 — Вж. Европейски парламент, Доклад по предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (документ FINAL A5-0303/2002), стр. 28.

13 — Вж. решение Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka, EU:C:2013:664, т. 25 (курсивът е мой).

причини Съдът не е приел, че по силата на принципа на пропорционалност националните съдилища трябва да могат да променят размера на предвидената в член 16, параграф 3 от Директивата санкция, дори в случай че неизпълнението на операторите би могло да се дължи на „вътрешни административни неуредици“ [14].

43. Същевременно настоящият случай — въз основа на информацията, която може да се извлече от акта за преюдициално запитване — се явява доста различен от гореописания. Действително Nordzucker твърди, че неговата грешка се дължи на факта, че компанията се позовавала на писмо от Министерството, обясняващо, че един вид инсталация, експлоатирана от Nordzucker (сушилната инсталация) не се включва в схемата за търговия с квоти за емисии. По-нататък, докладът също е бил надлежно проверен от независим проверяващ орган в съответствие с член 15 от Директивата. Едва впоследствие — тоест след 30 април — германските органи са уведомили Nordzucker, че броят на върнатите квоти е бил недостатъчен, тъй като отделените от сушилната инсталация емисии също е трябвало да се вземат предвид за целите на Директивата.

44. Доколкото поведението на Nordzucker трябва изобщо да подлежи на каквато и да било санкция — въпрос, който националният съд трябва да провери — поне Nordzucker не е могъл преди 30 април да знае с достатъчна сигурност общия брой квоти, които трябва да върне. Следователно автоматичното налагане на глоба в голям размер при тези обстоятелства може да постави сериозни въпроси във връзка с пропорционалността.

45. Според германското правителство и Emissionshandelsstelle, вместо това, нямало да бъде пропорционално да се приложи тази санкция към каквото и да е нарушение на задължението, предвидено в член 6, параграф 2, буква д) и член 12, параграф 3 от Директивата, при положение че оператори, които може да са подвели проверяващия орган (например чрез предаване на грешни данни или чрез други измамни действия), биха избегнали санкциониране.

46. Не съм съгласен с това. Фактът, че предвидената в член 16, параграф 3 от Директивата санкция не се прилага, не означава, че на тези оператори не може да се наложи каквато и да било санкция. Действително, член 16, параграф 1 от Директивата гласи, че държавите членки определят правилата за налагане на санкциите, приложими при нарушение на националните разпоредби, приети съгласно Директивата, и че тези санкции трябва да бъдат *„ефективни, съразмерни и възпиращи“* [15].

47. Следователно националните органи трябва да определят санкциите, които могат да се налагат на оператори, които, въпреки че са изпълнили задължението по член 6, параграф 2, буква д) и член 12, параграф 3 от Директивата, извършват други видове нарушения, които затрудняват правилното функциониране на установената с Директивата схемата за търговия с квоти за емисии. Тези санкции трябва, от една страна, да бъдат ефективни и възпиращи: това според мен означава, че измамни действия като посочените от германското правителство и Emissionshandelsstelle могат (и трябва) да подлежат на строги санкции. От друга страна, тези санкции трябва да бъдат съразмерни: това предполага, че в ситуации като тази, в която се намира Nordzucker, трябва да бъде направена оценка, в която да се вземат предвид всички релевантни фактически обстоятелства, за да бъде взето решение относно an debeatur и quantum debeatur на санкцията (като добросъвестността на дадена компания, дали компанията е била подведена от самите органи и т.н.).

14 — Вж., пак там, т. 19 и 33—42.

15 — Курсивът е мой.

48. Поради това заключавам, че видът неизпълнение, допуснат от Nordzucker, не попада в обхвата на член 16, параграф 3 от Директивата, но може да попадне в обхвата на член 16, параграф 1 от тази директива.

IV – **Заключение**

49. Предвид гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалния въпрос, поставен от Bundesverwaltungsgericht, както следва:

„Санкцията, предвидена в член 16, параграф 3 от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета, не трябва да се прилага за оператор, който до 30 април на дадена година е върнал определен брой квоти, който е верифициран съгласно член 15 от Директивата като равен на техните емисии през предходната година, но вследствие на последваща проверка от компетентния национален орган е приет за недостатъчен за покриване на всички емисии на оператора през предходната година. Държавите членки трябва да определят правилата относно приложимите санкции, които могат да се налагат, когато е уместно, за такива видове нарушения. Предвидените санкции трябва да бъдат ефективни, съразмерни и възпиращи“.