Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NILSE WAHLA
přednesené dne 5. února 2015 [1]

Věc C-148/14

Bundesrepublik Deutschland
proti
Nordzucker AG

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Bundesverwaltungsgericht (Německo)]

„Životní prostředí — Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů — Článek 16 odst. 1 a 3 směrnice 2003/87/ES — Monitorování emisí a jejich vykazování — Ověřování zpráv předložených provozovateli — Sankce — Proporcionalita“

1. Směrnice 2003/87/ES [2] je jedním z klíčových právních předpisů, kterými Evropská unie a její členské státy hodlají splnit své závazky na základě Kjótského protokolu ke snížení antropogenních emisí skleníkových plynů. Cílem směrnice je přispět k tomuto cíli vytvořením účinného evropského trhu s povolenkami na emise skleníkových plynů při současném co možná nejmenším snížení hospodářského rozvoje a zaměstnanosti [3].

2. Projednávanou žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, podanou německým Bundesverwaltungsgericht (spolkový správní soud), je Soudní dvůr vyzván, aby vyjasnil, které sankce je třeba případně uložit provozovatelům, kteří do 30. dubna daného roku vyřadili určitý počet povolenek, který byl ověřen podle článku 15 směrnice jako rovnající se jejich emisím během předchozího roku, ale který byl v návaznosti na následné kontroly příslušným vnitrostátním orgánem shledán jako nedostačující ke krytí všech těchto emisí.

3. Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda má být takové jednání případně sankcionováno vnitrostátními sankcemi v souladu s čl. 16 odst. 1 směrnice nebo zda má být předmětem automatické pokuty stanovené v čl. 16 odst. 3 dané směrnice.

4. Dále vysvětlím důvody, proč se domnívám, že správným přístupem je přístup první.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (dále jen „směrnice“) (Úř. věst. L 275, s. 32; Zvl. vyd. 15/07, s. 631).

3 — Viz body 3 až 5 odůvodnění směrnice 2003/87.

I – Právní rámec

A – *Unijní právo*

5. V rozhodné době[4] článek 6 směrnice („Podmínky a obsah povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů“) stanovil:

„1. Příslušný orgán udělí povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů, kterým se povoluje vypouštět skleníkové plyny z celého zařízení nebo jeho části, pokud je přesvědčen, že provozovatel je schopen emise monitorovat a podávat o nich zprávu.

[…]

2. Povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů obsahuje tyto údaje:

[…]

e) povinnost vyřadit povolenky ve výši rovnající se celkovým emisím zařízení v každém kalendářním roce, ověřené podle článku 15, do čtyř měsíců po konci uvedeného roku.“

6. Článek 12 odst. 3 směrnice stanovil:

„Členské státy zajistí, aby nejpozději do 30. dubna každého roku provozovatel každého zařízení vyřadil počet povolenek rovnající se celkovým emisím z uvedeného zařízení během předchozího kalendářního roku, ověřeným podle článku 15, a aby uvedené povolenky byly následně zrušeny.“

7. Článek 15 směrnice („Ověřování“) stanovil v části, která je relevantní pro probíhající řízení:

„Členské státy zajistí, aby zprávy, které provozovatelé předložili podle čl. 14 odst. 3, byly ověřeny v souladu s kritérii stanovenými v příloze V a aby o tom byl příslušný orgán informován.

[…]“

8. Článek 16 směrnice („Sankce“) stanovil:

„1. Členské státy stanoví pravidla ohledně sankcí uplatňovaných při porušení vnitrostátních právních předpisů přijatých na základě této směrnice a učiní opatření nezbytná k zajištění provádění těchto pravidel. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující. […]

2. Členské státy zajistí, aby byla zveřejněna jména provozovatelů, kteří porušují požadavky na vyřazení dostačujícího množství povolenek podle čl. 12 odst. 3.

3. Členské státy zajistí, aby každý provozovatel, který do 30. dubna každého roku nevyřadí dostačující množství povolenek ke krytí svých emisí během předchozího roku, musel zaplatit pokutu za překročení emisí. Pokuta za překročení emisí činí 100 EUR za každou tunu ekvivalentu oxidu uhličitého vypuštěnou zařízením, pro které provozovatel nevyřadil povolenky. Platba pokuty za překročení emisí nezprošťuje provozovatele povinnosti vyřadit povolenky ve výši tohoto překročení emisí, až bude vyřazovat povolenky pro následující kalendářní rok.

[…]“

4 — Směrnice 2003/87 byla mezitím několikrát změněna. Zdá se nicméně, že žádná z následných změn není relevantní pro účely probíhajícího řízení.

B – *Vnitrostátní právo*

9. Relevantní ustanovení německého práva jsou stanovena v Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (zákon o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, dále jen „TEHG“) ze dne 8. července 2004. [5]

10. Ustanovení § 4 TEHG („Povolení k vypouštění emisí“) stanoví:

„1) K uvolňování skleníkových plynů prostřednictvím činností ve smyslu tohoto zákona se vyžaduje povolení.

[…]

5) Povolení obsahuje následující údaje a podmínky:

[…]

5. povinnost vyřadit povolenky v souladu s § 6.

[…]

8) Pokud dotčený provozovatel nesplní povinnosti uvedené v § 5, mají přednost opatření dle § 17 a § 18 tohoto zákona před opatřeními dle § 17 spolkového zákona o emisích [Bundes-Immissionsschutzgesetz]. V případě porušení povinností dle § 5 se nepoužije úprava obsažená v § 20 a § 21 spolkového zákona o emisích. Pokud dotčený provozovatel nesplní povinnosti uvedené v § 6 odst. 1, použije se výhradně úprava obsažená v tomto zákoně.“

11. Ustanovení § 6 TEHG („Povolenky“) zní:

„1) Dotčený provozovatel má povinnost nejpozději do 30. dubna daného roku, poprvé v roce 2006, vyřadit u příslušného vnitrostátního orgánu počet povolenek, který odpovídá množství v důsledku jeho činnosti vyprodukovaných emisí za předchozí kalendářní rok.

[…]“

12. Část 5 TEHG se týká sankcí. Ustanovení § 18 tohoto zákona zní:

„1) V případě, že dotčený provozovatel nesplní povinnost obsaženou v § 6 odst. 1, uloží mu příslušný vnitrostátní orgán za každou jednu vyprodukovanou tunu ekvivalentu oxidu uhličitého, za kterou dotčený provozovatel nevyřadil emisní povolenky, platební povinnost ve výši 100 EUR, v prvním alokačním období pak ve výši 40 EUR. Od uložení platební povinnosti může být upuštěno, pokud dotčený provozovatel nemohl splnit povinnost vyřadit povolenky dle § 6 odst. 1 z důvodu vyšší moci.

2) V případě, kdy dotčený provozovatel nezajistil řádné vykazování emisí vyprodukovaných v důsledku jeho činnosti, provede příslušný vnitrostátní orgán jejich odhad na základě emisí, které dotčený provozovatel v důsledku své činnosti vyprodukoval v předchozím kalendářním roce. Uvedený odhad představuje nevyvratitelný základ pro stanovení povinnosti vyřadit povolenky dle § 6 odst. 1. Odhad se neprovede, pokud dotčený provozovatel v rámci slyšení provedeného za účelem vydání platebního výměru dle odstavce 1 řádně splní svou vykazovací povinnost.

5 — BGBl., s. 1578

3) Dotčený provozovatel je v případě situace předvídané v odstavci 2 i nadále povinen vyřadit v souladu s podmínkami provedeného odhadu chybějící povolenky do 30. dubna následujícího roku. […]“

II – Skutkové okolnosti, řízení a předběžná otázka

13. Nordzucker AG (dále jen „Nordzucker“) provozovala cukrovar, a to až do března 2008, kdy došlo k jeho uzavření. Součástí zařízení byl parní kotel, jakož i sušárna pro tepelné sušení řepných řízků.

14. Po zavedení systému obchodování s povolenkami na emise sdělilo Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit [Spolkové ministerstvo pro ochranu životního prostředí a jadernou bezpečnost, dále jen „ministerstvo“)] na dotaz Verein der Zuckerindustrie (německý svaz cukrovarnického průmyslu) dopisem ze dne 17. června 2004, že sušárny jako nezbytné součásti zařízení cukrovarnického průmyslu nepodléhají povinnému režimu obchodování s emisemi. Naproti tomu kotelna pro výrobu páry a elektřiny provozovaná jako doplňkové zařízení ve spojení se zařízením na výrobu nebo rafinování cukru podléhá povinnému režimu obchodování s emisními povolenkami tehdy, pokud je překročena prahová hodnota tepelného příkonu.

15. Nordzucker vypracovala zprávu o emisích za rok 2005. Tato zpráva vykazovala u parního kotle celkové množství emisí ve výši 40 288 tun oxidu uhličitého. Toto množství nezahrnovalo emise připadající na výrobu páry k provozu sušárny. Znalec posoudil tuto zprávu jako uspokojující a vyjádřil souhlas se zápisem vykázaného množství emisí do registru. Uvedená zpráva byla příslušným zemským orgánem dále postoupena Deutsche Emissionshandelsstelle (německý orgán pro obchodování s emisemi, dále jen „Emissionshandelsstelle“) dne 16. března 2006. Nordzucker k datu 30. dubna 2006 vyřadila u Emissionshandelsstelle počet emisních povolenek rovnající se emisím uvedeným ve zprávě.

16. Následně Emissionshandelsstelle posoudil zprávu o emisích a vyzval Nordzucker k opravě zprávy mimo jiné ve vztahu k emisím ze sušáren. Nordzucker uvedla, že s ohledem na dopis ministerstva byla toho názoru, že sušárny nespadají pod povinný režim obchodování s emisními povolenkami, a proto v její zprávě nemusí být nahlášeny emise související s parním kotlem používaným pro provoz tohoto zařízení. Nordzucker nicméně opravila svou zprávu o emisích, jak vyžadoval Emissionshandelsstelle. V důsledku toho vykázala Nordzucker celkové množství emisí ve výši 42 961 tun oxidu uhličitého a dne 24. dubna 2007 vyřadila povolenky za dalších 2 673 tun.

17. Německé orgány rozhodnutím ze dne 7. prosince 2007 uložily Nordzucker dle § 18 odst. 1 první věty TEHG povinnost zaplatit pokutu ve výši 106 920 EUR. Námitka proti danému rozhodnutí byla zamítnuta rozhodnutím ze dne 14. dubna 2009.

18. Nordzucker napadla dané rozhodnutí u Verwaltungsgericht (správní soud), který rozhodnutí zrušil rozsudkem ze dne 11. června 2010. Oberverwaltungsgericht (vrchní správní soud) zamítl odvolání německých orgánů proti rozsudku vydanému v prvním stupni rozsudkem ze dne 20. října 2011. Poté napadly německé orgány rozsudek Oberverwaltungsgericht u Bundesverwaltungsgericht.

19. Vzhledem k tomu, že Bundesverwaltungsgericht měl pochybnosti o výkladu článku 16 směrnice, rozhodl se přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být čl. 16 odst. 3 a 4 [směrnice 2003/87] vykládán tak, že pokuta za překročení emisí musí být uložena také tehdy, pokud provozovatel do 30. dubna daného roku vyřadil určitý počet povolenek odpovídající celkovému množství emisí, které provozovatel ohlásil ve své zprávě o emisích pocházejících z daného zařízení za předchozí rok, která byla ověřovatelem posouzena jako uspokojující, ale příslušný vnitrostátní orgán po datu 30. dubna konstatuje, že v ověřené zprávě o emisích bylo chybně uvedeno příliš nízké celkové množství emisí, zpráva je řádně opravena a provozovatel vyřadí další povolenky v rámci nově stanovené lhůty pro vyřazení?“

20. Nordzucker, Emissionshandelstelle, německá, česká a nizozemská vláda a vláda Spojeného království, jakož i Komise předložily písemná vyjádření. Soudní dvůr rozhodl, že se nebude konat jednání.

III – Analýza

21. Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda se pokuta uvedená v čl. 16 odst. 3 směrnice použije na provozovatele, který do 30. dubna daného roku vyřadil počet povolenek, který odpovídal jeho emisím během předchozího roku, ověřeným v souladu s článkem 15 směrnice, ale po následné kontrole příslušného vnitrostátního orgánu se ukáže jako nedostačující ke krytí všech emisí provozovatele během předchozího roku.

22. V podrobné žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Bundesverwaltungsgericht vysvětluje, že jsou možné dva různé přístupy a že pro oba existují přesvědčivé argumenty. Nicméně tento soud se domnívá především na základě znění relevantních ustanovení směrnice a s přihlédnutím k zásadě proporcionality, že by odpověď na položenou otázku měla být záporná.

23. Oba tyto přístupy byly rovněž předmětem diskuze mezi zúčastněnými, kteří předložili vyjádření v tomto řízení. Nordzucker, česká a nizozemská vláda a vláda Spojeného království, jakož i Komise na jedné straně v podstatě tvrdí, že by čl. 16 odst. 3 směrnice měl být vykládán restriktivně. Bylo by proto třeba se domnívat, že se toto ustanovení nepoužije v situaci popsané předkládajícím soudem.

24. Na druhé straně německá vláda a Emissionshandelsstelle navrhují, aby Soudní dvůr odpověděl na položenou otázku kladně. Podle jejich stanoviska lze konstatovat obdobné prvky mezi situací ve věci před předkládajícím soudem a situací, kterou se Soudní dvůr zabýval ve věci Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka[6]. V dané věci Soudní dvůr potvrdil, že se pokuta stanovená v čl. 16 odst. 3 směrnice použije automaticky ve vztahu k provozovatelům, kteří do 30. dubna daného roku nevyřadili dostatečný počet povolenek, a objasnil, že výše dané pokuty nemůže být vnitrostátním soudem upravena.

25. Jak dále vysvětlím, domnívám se, že i přes poněkud nejednoznačné znění čl. 16 odst. 3 směrnice systematický a teleologický výklad daného ustanovení podporuje argumenty předložené Nordzucker, českou a nizozemskou vládou, vládou Spojeného království a Komisí. I když rozumím obavám, na nichž byl založen výklad daného ustanovení podaný německou vládou a Emissionshandelsstelle, nedomnívám se, že v konečném výsledku jsou tyto obavy opodstatněné. Stejně tak se nedomnívám, že rozsudek Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka podporuje stanovisko zastávané těmito zúčastněnými.

26. Úvodem je třeba uznat, že znění čl. 16 odst. 3 směrnice není jednoznačné z hlediska povahy povinnosti, za jejíž nesplnění je v tomto ustanovení stanovena pokuta. Dané ustanovení totiž vyžaduje, aby členské státy uložily „každému provozovateli, který do 30. dubna každého roku nevyřadí dostačující množství povolenek ke krytí svých emisí během předchozího roku“, zaplatit pokutu za překročení emisí.

27. Jak správně zdůrazňuje předkládající soud, žádný z navržených výkladů není *prima facie* neslučitelný se zněním čl. 16 odst. 3 směrnice. V důsledku toho lze dané ustanovení chápat tak, že se vztahuje k emisím vypuštěným během předchozího roku, ověřeným podle článku 15 dané směrnice, nebo alternativně ke všem emisím vypuštěným za předchozí rok, uvedeným v konečné zprávě, po dalších případných kontrolách příslušnými vnitrostátními orgány.

6 — C-203/12, EU:C:2013:664.

28. Nicméně, je-li čl. 16 odst. 3 směrnice chápán v odpovídajícím kontextu, je podle mého názoru jasné, že správný je první výklad.

29. Zaprvé je třeba zdůraznit, že jedním z pilířů, na kterých je založen systém vytvořený směrnicí, je povinnost provozovatelů vyřadit počet povolenek, který odpovídá jejich celkovým emisím za přechozí kalendářní rok. Je povinností každého provozovatele, aby vykázal emise příslušným orgánům v souladu s pravidly a zásadami stanovenými v *ad hoc* pokynech přijatých Komisí[7] (čl. 14 odst. 3 směrnice).

30. Vzhledem k významu tohoto úkonu a finančnímu zvýhodnění potenciálně ve prospěch provozovatelů, pokud vykáží méně emisí, se unijní zákonodárce rozhodl, že zprávy předložené provozovateli nemohou být brány orgány za spolehlivé automaticky, ale musí být nejdříve předmětem zvláštního ověřovacího postupu. Podle prvního pododstavce článku 15 směrnice a přílohy V této směrnice je ověřovatel „nezávislý na provozovateli, provádí činnost odborně a objektivně“ a musí být pro tento úkol kvalifikován. Musí posoudit zprávy předložené provozovateli a monitorovací systémy v průběhu předchozího roku s cílem – zejména – ověřit jejich „spolehlivost, důvěryhodnost a přesnost“.

31. Toto ověřování představuje klíčový procesní krok. Není-li zpráva posouzena jako uspokojující, proces je zastaven. Provozovatel nemůže provádět další převody povolenek do doby, než bude zpráva posouzena jako uspokojující (čl. 15 druhý pododstavec). Vede-li naopak ověřování ke kladnému výsledku, je provozovatel, jak bylo uvedeno výše, povinen do 30. dubna téhož roku vyřadit povolenky odpovídající celkovým vyprodukovaným emisím. Článek 6 odst. 2 písm. e) a čl. 12 odst. 3 směrnice totiž výslovně stanoví, že povinnost vyřadit povolenky se vztahuje k povolenkám, které odpovídají emisím, „ověřeným podle článku 15“.

32. Směrnice nestanoví přinejmenším výslovně žádnou následnou kontrolu nebo ověření počtu povolenek již ověřených podle článku 15. Směrnice neobsahuje ani ustanovení, které by ukládalo vyřazení dalšího množství povolenek po 30. dubnu, pokud by vnitrostátní orgány stanovily, že – z jakéhokoliv důvodu – dané povolenky nekryjí celkové emise.

33. Směrnice nemůže být zjevně vykládána tak, že brání dalším kontrolám příslušnými orgány nebo možnosti provozovatele vyřadit další povolenky po 30. dubnu proto, aby splnil povinnost vyřadit dostačující počet emisních povolenek. Naopak, zdá se mi, že vnitrostátní ustanovení umožňující takovou možnost by pouze posílila systém vytvořený směrnicí.

34. Nicméně, pokuta stanovená v čl. 16 odst. 3 směrnice se může vztahovat pouze k nesplnění povinnosti, kterou toto ustanovení výslovně ukládá provozovateli: povinnost vyřadit do 30. dubna počet povolenek, ověřený znalcem. Bylo by neracionální vykládat směrnici tak, že vyžaduje, aby byla pokuta automaticky uložena za porušení povinnosti, kterou výslovně nestanoví.

35. Skutečnost, že počet povolenek, ověřený podle článku 15, je klíčový pro fungování systému vytvořeného směrnicí, je rovněž potvrzena pokyny zveřejněnými podle čl. 14 odst. 1 směrnice[8]. Bod 7.4 pokynů stanoví: „Celkové množství emisí z určitého zařízení, uvedené ve výkazu emisí, který *je ověřen s uspokojivým výsledkem*, použije příslušný orgán ke kontrole toho, zda provozovatel za dané zařízení vyřadil dostatečný počet povolenek“[9].

7 — Rozhodnutí Komise 2004/156/ES ze dne 29. ledna 2004, kterým se stanoví pokyny pro monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (Úř. věst. L 59, s. 1; Zvl. vyd. 15/08, s. 100) (dále jen „pokyny“).

8 — Tamtéž.

9 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska. V tomto kontextu je třeba zdůraznit, že pokyny byly přijaty nikoliv jako akt tzv. měkkého práva, nýbrž – jak je uvedeno v poznámce pod čarou 6 – prostřednictvím rozhodnutí Komise, tedy ve formě aktu, který má právní účinky.

36. Zdá se, že tento výklad je potvrzen *přípravnými pracemi* na směrnici. Bod 17 důvodové zprávy, která doprovázela návrh směrnice předložený Komisí dne 23. října 2001, uvádí, že „[s] případy, ve kterých dojde k porušení povinnosti vyřadit dostatečné povolenky ke krytí *ověřených* emisí, je třeba zacházet přísně a konsistentně v rámci Evropské [unie]. Toho bude dosaženo uložením finanční sankce […]“ [10].

37. Je zajímavé, že čl. 16 odst. 2 směrnice, který se týká zveřejňování jmen provozovatelů, kteří poruší požadavek na vyřazení dostatečného množství povolenek, výslovně odkazoval v jeho původním znění, tak jak se použije na skutkové okolnosti věci, na povinnost „podle čl. 12 odst. 3“ směrnice [11]. Bylo by zjevně možné tvrdit, že jelikož byly odstavce 2 a 3 článku 16 směrnice formulovány odlišně a stále ještě odlišně formulovány jsou, týkají se odlišného porušení. Německá vláda a Emissionshandelsstelle totiž v podstatě tvrdí, že čl. 16 odst. 3 směrnice má širší působnost než čl. 16 odst. 2.

38. Nicméně, tento výklad není potvrzen *přípravnými pracemi*. Odlišné znění obou odstavců je spíše vysvětleno skutečností, že v návrhu původně předloženém Komisí se odstavec 2 článku 16 směrnice měl použít na všechna porušení vnitrostátních právních předpisů přijatých k provedení směrnice, kdežto odstavec 3 měl sankcionovat porušení povinnosti vyřadit dostatečné množství povolenek. Parlament se však domníval – a Komise souhlasila – že systém „postavení na pranýř“ je nepřiměřený v případech mnoha forem porušení směrnice, včetně těch, které se týkají vnitrostátních prováděcích opatření, a měl by být tedy omezen na ty případy, kdy provozovatelé nevyřadí dostatečný počet povolenek [12].

39. Zdá se tedy, že z legislativní historie směrnice vyplývá, že rozdílné znění obou odstavců neodráželo rozhodnutí unijního zákonodárce rozlišit mezi druhy porušení, na která se každé z těchto ustanovení vztahuje.

40. Další potvrzení tohoto výkladu lze nalézt v rozsudku Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, ve kterém Soudní dvůr rozhodl, že povinnost stanovená v čl. 6 odst. 2 písm. e) a čl. 12 odst. 3 směrnice, tj. povinnost vyřadit počet povolenek, který odpovídá emisím za uplynulý rok a je ověřený podle článku 15, „je *jedinou povinností*, které směrnice 2003/87 přiřazuje konkrétní sankci, zatímco sankce za jakékoli jiné jednání v rozporu s jejími ustanoveními je podle článku 16 uvedené směrnice ponechána na rozhodnutí členských států“ [13].

41. Odlišný výklad čl. 16 odst. 3 směrnice by navíc způsobil problém týkající se přiměřenosti pokuty stanovené tímto ustanovením.

42. V rozsudku Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka totiž Soudní dvůr rovněž rozhodl, že pevně stanovená a automatická pokuta upravená v čl. 16 odst. 3 směrnice je přiměřená, přičemž jedním z důvodů je, že provozovatelé mohou znát přesný počet povolenek, které musí být vyřazeny (na základě ověření podle článku 15), a je pro ně stanovena přiměřená lhůta, ve které mají tuto povinnost

10 — COM(2001) 581 final. Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

11 — Ve svém současném znění čl. 16 odst. 2 směrnice odkazuje na „požadavky na vyřazení dostačujícího množství povolenek *podle této směrnice*“ (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska). Tato změna byla provedena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/101/ES ze dne 19. listopadu 2008, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem začlenění činností v oblasti letectví do systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (Úř. věst. 2009 L 8, s. 3). Změna měla odrážet rozšířenou působnost směrnice. Nicméně, jak bylo správně zdůrazněno vládou Spojeného království, změna čl. 16 odst. 2 směrnice nijak nezměnila povinnosti uložené provozovatelům zařízení.

12 — Viz Evropský parlament, Zpráva k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (FINAL A5-0303/2002), strana 28.

13 — Viz rozsudek Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, EU:C:2013:664, bod 25 (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska).

splnit. Obezřetný provozovatel zjevně neoddaluje splnění své povinnosti až do posledního okamžiku. Z těchto důvodů se Soudní dvůr nedomníval, že by výše pokuty stanovené v čl. 16 odst. 3 směrnice mohla být vnitrostátními soudy upravena ve jménu zásady proporcionality, i když může být pochybení provozovatele způsobeno „interním administrativním selháním“ [14].

43. Nicméně projednávaná věc se zdá – na základě informací, které lze vyčíst z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce – spíše odlišná od výše uvedeného. Nordzucker totiž tvrdí, že její pochybení bylo způsobeno skutečností, že společnost vycházela z dopisu ministerstva, který vysvětloval, že jeden druh zařízení, které Nordzucker provozovala (sušárny), nespadal do systému emisního obchodování. Navíc zpráva byla rovněž řádně ověřena nezávislým znalcem podle článku 15 směrnice. Teprve později – to znamená po 30. dubnu — informovaly německé orgány Nordzucker, že počet vyřazených povolenek nebyl dostačující, jelikož emise vyprodukované sušárnami musely být pro účely směrnice rovněž zohledněny.

44. V rozsahu, v němž by jednání Nordzucker mělo být předmětem jakékoliv sankce – věc, kterou přísluší přezkoumat vnitrostátnímu soudu – Nordzucker nebyla schopna přinejmenším do 30. dubna s dostatečnou jistotou znát celkový počet povolenek, které mají být vyřazeny. Automatické uložení vysoké pokuty za takových okolností by tedy mohlo vyvolat závažné pochybnosti z hlediska proporcionality.

45. Podle německé vlády a Emissionshandelsstelle by bylo místo toho nepřiměřené použít danou sankci na jakékoliv porušení povinnosti stanovené v čl. 6 odst. 2 písm. e) a čl. 12 odst. 3 směrnice, zatímco provozovatelé, kteří mohli uvést znalce ověřujícího zprávu v omyl (například sdělením zavádějících údajů nebo jiným podvodným jednáním), by sankci unikli.

46. S tím nesouhlasím. Skutečnost, že se pokuta stanovená v čl. 16 odst. 3 směrnice nepoužije, neznamená, že takovým provozovatelům nelze uložit žádnou jinou sankci. Článek 16 odst. 1 směrnice totiž stanoví, že členské státy stanoví pravidla sankcí uplatňovaných při porušení vnitrostátních právních předpisů přijatých na základě této směrnice, přičemž uvedené sankce musí být *„účinné, přiměřené a dostatečně odrazující“* [15].

47. Je tedy na vnitrostátních orgánech, aby stanovily sankce, které lze uložit provozovatelům, kteří se, byť splní povinnost stanovenou v čl. 6 odst. 2 písm. e) a čl. 12 odst. 3 směrnice, dopustí jiných druhů porušení, které narušují řádné fungování systému emisního obchodování vytvořeného směrnicí. Tyto sankce musí být zaprvé účinné a odrazující: to znamená podle mého názoru, že podvodné jednání jako je to, na které odkazuje německá vláda a Emissionshandelsstelle, může být (a mělo by být) předmětem tvrdých sankcí. Tyto sankce musí být zadruhé přiměřené: to znamená, že takové situace, jako je situace, ve které se nachází Nordzucker, musí být předmětem posouzení, při kterém budou zohledněny všechny relevantní skutkové okolnosti, pro účely rozhodnutí o *debeatur a quantum debeatur* sankce (jako je dobrá víra společnosti, zda byla společnost uvedena v omyl samotnými orgány, atd.).

48. Dospívám proto k závěru, že na druh porušení, kterého se dopustila Nordzucker, se nevztahuje čl. 16 odst. 3 směrnice, ale tento druh porušení spadá případně do působnosti čl. 16 odst. 1 směrnice.

14 — Viz tamtéž, body 19 a 33 až 42.

15 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

IV – Závěry

49. Na základě shora uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžnou otázku podanou Bundesverwaltungsgericht odpověděl takto:

„Sankce stanovená v čl. 16 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES se nepoužije na provozovatele, který do 30. dubna daného roku vyřadil počet povolenek, který odpovídal jeho emisím během předchozího roku, ověřeným podle článku 15 směrnice, ale který byl po následné kontrole příslušným vnitrostátním orgánem shledán jako nedostačující ke krytí všech emisí provozovatele za předchozí rok. Je věcí členských států, aby případně stanovily pravidla o použitelných sankcích na takovéto druhy porušení. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.“