Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NILS WAHL
esitatud 5. veebruaril 2015 [1]

Kohtuasi C-148/14

Saksamaa Liitvabariik
versus
Nordzucker AG

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa))

Keskkond — Kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem — Direktiivi 2003/87/EÜ artikli 16 lõiked 1 ja 3 — Heitmeseire ja aruandlus — Käitajate edastatud aruannete tõendamine — Karistused — Proportsionaalsus

1. Direktiiv 2003/87/EÜ [2] on üks põhilisi õigusakte, mille kaudu Euroopa Liit ja selle liikmesriigid kavatsevad täita Kyoto protokollist tulenevat kohustust vähendada kasvuhoonegaaside inimtekkelisi heitkoguseid. Direktiiv aitab selle eesmärgi saavutamisele kaasa sellega, et rajab tõhusa Euroopa turu kasvuhoonegaaside saastekvootidele, pidurdades võimalikult vähe majandusarengut ja tööhõivet. [3]

2. Saksamaa Bundesverwaltungsgericht palub oma käesoleva eelotsusetaotlusega Euroopa Kohtul selgitada, millised karistused tuleks vajaduse korral määrata käitajatele, kes on teatava aasta 30. aprilliks tagastanud hulga lubatud heitkoguse ühikuid, mille puhul on kooskõlas direktiivi artikliga 15 tõendatud, et need vastavad kõnealuste käitajate eelnenud aasta heitkogustele, kuid mille puhul on liikmesriigi pädev asutus oma hilisema kontrollimise tulemusel tuvastanud, et neist ei piisa kõigi nende heitkoguste katmiseks.

3. Sisuliselt soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas sellisel juhul tuleb määrata direktiivi artikli 16 lõikele 1 vastavad riigisisesed karistused või sama artikli lõikes 3 ette nähtud automaatne karistus.

4. Järgmiseks selgitan põhjusi, miks ma olen seisukohal, et õige on esimene lähenemisviis.

1 — Algkeel: inglise.

2 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiiv 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (ELT L 275, lk 32; ELT eriväljaanne 15/07, lk 631; edaspidi „direktiiv”).

3 — Vt direktiivi 2003/87 põhjendused 3–5.

I. **Õiguslik raamistik**

A. *Euroopa Liidu õigus*

5. Põhikohtuasja asjaolude esinemise ajal[4] sätestas direktiivi artikkel 6 („Kasvuhoonegaaside heitmelubade tingimused ja sisu”) järgmist:

„1. Pädev asutus annab välja kasvuhoonegaaside heitmeloa, millega antakse luba paisata käitisest või selle osast atmosfääri kasvuhoonegaase, kui on kindlaks tehtud, et käitaja suudab heitkoguseid kontrollida ja nendest aru anda.

[…]

2. Kasvuhoonegaaside heitmeload sisaldavad järgmisi andmeid:

[…]

e) kohustus tagastada käitise iga kalendriaasta kooskõlas artikliga 15 tõendatud koguheitmetele vastaval hulgal kvoote nelja kuu jooksul pärast kõnealuse aasta lõppu.”

6. Direktiivi artikli 12 lõige 3 sätestab:

„Liikmesriigid tagavad, et iga käitise käitaja tagastab hiljemalt iga aasta 30. aprilliks kõnealuse käitise kooskõlas artikliga 15 tõendatud eelnenud kalendriaasta koguheitmetele vastava hulga saastekvoote, mis seejärel kehtetuks tunnistatakse.”

7. Direktiivi artikkel 15 („Tõendamine”) sätestas käesoleva menetluse jaoks olulises osas:

„Liikmesriigid tagavad, et käitajatele kooskõlas artikli 14 lõikega 3 edastatud aruanded tõendatakse vastavalt V lisas sätestatud kriteeriumidele ja sellest teatatakse pädevale asutusele.

[…]”

8. Direktiivi artikkel 16 („Karistused”) sätestab:

„1. Liikmesriigid kehtestavad eeskirjad karistuste kohta, mida kohaldatakse käesoleva direktiivi alusel vastuvõetud siseriiklike õigusnormide rikkumise korral, ning võtavad kõik vajalikud meetmed, et tagada nende rakendamine. Ettenähtud karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. […]

2. Liikmesriigid tagavad nende käitajate nimede avaldamise, kes rikuvad nõuet tagastada artikli 12 lõike 3 kohaselt piisaval hulgal kvoote.

3. Liikmesriigid tagavad, et käitaja, kes ei tagasta iga aasta 30. aprilliks eelneva aasta heitkogustele vastaval hulgal kvoote, peab ülemääraste heitkoguste eest trahvi tasuma. Ülemääraste heitkoguste trahv on 100 eurot iga õhku paisatud tonni süsinikdioksiidi ekvivalendi kohta, mille osas käitaja või õhusõiduki käitaja ei ole kvoote tagastanud. Ülemääraste heitkoguste trahvi tasumine ei vabasta käitajat kohustusest tagastada järgneva kalendriaastaga seotud kvootide tagastamisel nendele ülemäärastele heitkogustele vastaval hulgal kvoote.

[…]”

4 — Direktiivi 2003/87 on vahepeal mitu korda muudetud. Sellegipoolest ilmneb, et ükski neist muudatustest ei ole käesolevas menetluses oluline.

B. *Siseriiklik õigus*

9. Saksamaa õiguse asjakohaseid sätteid sisaldab 8. juuli 2004. aasta Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi seadus, edaspidi „TEHG”).[5]

10. TEHG § 4 („Heitkoguse loa andmine”) sätestab:

„(1) Kasvuhoonegaaside atmosfääri paiskamine käesolevas seaduses nimetatud tegevustega on lubatud ainult vastava loa alusel.

[…]

(5) Luba sisaldab järgmisi andmeid ja tingimusi:

[…]

5. Lubatud heitkoguse ühikute tagastamise kohustus vastavalt §-le 6.

[…]

(8) Kui vastutav isik ei täida §-s 5 loetletud kohustusi, on käesoleva seaduse §-des 17 ja 18 ette nähtud meetmed ülimuslikud Bundes-Immissionsschutzgesetz’i (välisõhu kaitse seadus) §-s 17 ette nähtud meetmete suhtes. Käesoleva seaduse §-st 5 tulenevate kohustuste rikkumise korral ei kuulu Bundes-Immissionsschutzgesetz’i §-d 20 ja 21 kohaldamisele. Kui vastutav isik ei täida käesoleva seaduse § 6 lõikes 1 loetletud kohustusi, kuuluvad kohaldamisele ainult käesoleva seaduse sätted.”

11. TEHG § 6 („Lubatud heitkoguse ühikud”) kohaselt:

„(1) Vastutav isik tagastab pädevale asutusele iga aasta 30. aprilliks, esimest korda 2006. aastal, lubatud heitkoguse ühikud, mis vastavad eelmise kalendriaasta jooksul tema tegevuse tõttu põhjustatud heitkogustele.

[…]”

12. TEHG 5. osa käsitleb karistusi. Seaduse § 18 sätestab:

„(1) Kui vastutav isik ei täida käesoleva seaduse § 6 lõikest 1 tulenevat kohustust, kohustab pädev ametiasutus teda tasuma 100 eurot, esimesel kauplemisperioodil 40 eurot iga õhku paisatud tonni süsinikdioksiidi ekvivalendi kohta, mille osas käitaja ei ole lubatud heitkoguse ühikuid tagastanud. Trahvi määramisest võib loobuda, kui vastutav isik ei saanud käesoleva seaduse § 6 lõikest 1 tulenevat kohustust täita vääramatu jõu tõttu.

(2) Kui vastutav isik ei ole oma tegevuse tõttu atmosfääri paisatud heitkoguseid nõuetekohaselt aruandesse märkinud, hindab pädev ametiasutus vastavad kogused eelneval kalendriaastal toimunud tegevuse tõttu atmosfääri paisatud heitkoguste põhjal. Asjaomane hinnang on käesoleva seaduse § 6 lõikes 1 sätestatud kohustuse tekkimise vaieldamatu alus. Pädev ametiasutus ei pea heitkoguseid hindama, kui vastutav isik täidab heitkoguse aruande esitamise kohustuse lõikes 1 ette nähtud trahvi määramise raames toimuva ärakuulamise tulemusel.

5 — *Bundesgesetzblatt* I, lk 1578.

(3) Lõikes 2 nimetatud juhul on vastutav isik kohustatud tagastama hinnangu kohaselt puuduvad lubatud heitkoguse ühikud järgmise aasta 30. aprilliks. […]"

II. **Asjaolud, menetlus põhikohtuasjas ja eelotsuse küsimus**

13. Nordzucker AG (edaspidi „Nordzucker") käitas suhkruvabrikut kuni selle sulgemiseni 2008. aasta märtsis. Vabrikul oli aurukatel ja kuivati suhkrupeedilõikude termiliseks kuivatamiseks.

14. Pärast kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi kehtestamist teatas Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Saksamaa keskkonna-, looduskaitse- ja tuumaohutusministeerium) Verein der Zuckerindustrie (suhkrutööstuse liit) järelepärimise peale 17. juuni 2004. aasta kirjaga, et kuivatid kui suhkrutööstuses vajalikud käitise osad ei kuulu lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi. Seevastu on käitajal, kes käitab suhkru tootmiseks või rafineerimiseks ette nähtud käitise käitamiseks kasutatavat katlamaja, mis abiseadmena toodab auru ja elektrienergiat, kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikute taotlemise kohustus, kui ületatakse nimisoojusvõimsuse piirkogus.

15. Nordzucker koostas heitkoguse aruande 2005. aasta kohta. Kõnealuses aruandes märkis ta aurukatla kasvuhoonegaaside üldkoguseks 40 288 tonni süsinikdioksiidi. Nimetatud heitkogus ei hõlmanud kuivati käitamiseks kasutatud auru tootmisel tekkinud süsinikdioksiidi hulka. Aruannet hindas tõendaja, kes tunnistas selle rahuldavaks ja andis nõusoleku asjaomaste heitkoguste kandmiseks registrisse. 16. märtsil 2006 saadeti aruanne liidumaa pädeva asutuse kaudu Deutsche Emissionshandelsstelle'le (Saksamaa lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise amet, edaspidi „Emissionshandelsstelle"). 30. aprilliks 2006 oli Nordzucker Emissionshandelstelle'le tagastanud heitkoguse aruandes märgitud heitkogustele vastaval hulgal lubatud heitkoguse ühikuid.

16. Pärast seda vaatas Emissionshandelsstelle aruande läbi ja palus Nordzucker'il seda korrigeerida kuivati heitkoguste osas. Nordzucker selgitas, et oli ministeeriumi kirja põhjal seisukohal, et kuivatite käitajatel ei ole lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise kohustust ja seepärast ei ole tema käitises kasutatava aurukatla heitkogust vaja heitkoguse aruandes kajastada. Samas Nordzucker siiski korrigeeris oma aruannet, nagu Emissionshandelsstelle oli palunud. Nii suurendas ta oma üldkogust 42 961 tonni süsinikdioksiidini ja tagastas 24. aprillil 2007 täiendavad 2673 lubatud heitkoguse ühikut.

17. Emissionshandelstelle määras oma 7. detsembri 2007. aasta ettekirjutusega TEHG § 18 lõike 1 esimese lause alusel Nordzucker'ile trahvi summas 106 920 eurot. Nordzucker esitas selle peale vaide, mis jäeti 14. aprilli 2009. aasta otsusega rahuldamata.

18. Nordzucker vaidlustas selle otsuse Verwaltungsgericht'is (halduskohus), mis tühistas selle oma 11. juuni 2010. aasta otsusega. Oma 20. oktoobri 2011. aasta otsusega jättis Oberverwaltungsgericht (teise astme halduskohus) rahuldamata Emissionshandelstelle apellatsioonkaebuse esimese astme kohtu tehtud otsuse peale. Selle peale vaidlustas Emissionshandelstelle Oberverwaltungsgericht'i otsuse Bundesverwaltungsgericht'is.

19. Olles direktiivi artikli 16 tõlgendamise suhtes kahtleval seisukohal, otsustas Bundesverwaltungsgericht menetluse peatada ja esitada järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [direktiivi 2003/87/EÜ] artikli 16 lõikeid 3 ja 4 tuleb tõlgendada nii, et ülemääraste heitkoguste trahv määratakse ka juhul, kui käitaja tagastas teatava aasta 30. aprilliks sellise hulga lubatud heitkoguse ühikuid, mis vastab heitmete üldkogusele, mille käitaja märkis eksperdi poolt tõendatud, käitise eelmise aasta heitkoguse kohta koostatud heitkoguse aruandesse, aga pädev ametiasutus tuvastab pärast 30. aprilli, et kõnealuses heitkoguse aruandes on ekslikult esitatud liiga väike heitmete üldkogus, heitkoguse aruannet korrigeeritakse nõuetekohaselt ja käitaja tagastab täiendavad lubatud heitkoguse ühikud uue tähtaja jooksul?"

20. Kirjalikud seisukohad käesolevas menetluses on esitanud Nordzucker, Emissionshandelstelle, Saksamaa, Tšehhi Vabariigi, Madalmaade ja Ühendkuningriigi valitsus ning komisjon. Euroopa Kohus otsustas kohtuasja lahendada ilma kohtuistungita.

III. **Analüüs**

21. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub oma küsimusega vastust sisuliselt sellele, kas direktiivi artikli 16 lõikes 3 ette nähtud karistus on kohaldatav käitaja suhtes, kes on teatava aasta 30. aprilliks tagastanud hulga lubatud heitkoguse ühikuid, mille puhul on kooskõlas direktiivi artikliga 15 tõendatud, et need vastavad kõnealuse käitaja eelnenud aasta heitkogustele, kuid mille puhul on liikmesriigi pädev asutus oma hilisema kontrollimise tulemusel tuvastanud, et neist ei piisa kõigi nende heitkoguste katmiseks.

22. Oma eelotsusetaotluses selgitab Bundesverwaltungsgericht põhjalikumalt, et küsimusele on võimalik läheneda kahel eri viisil ja et ta näeb kaalukaid argumente mõlema kasuks. Sellegipoolest leiab ta peamiselt direktiivi asjakohaste sätete sõnastuse põhjal ja proportsionaalsuse põhimõtet arvesse võttes, et vastus tema küsimusele peaks olema eitav.

23. Mõlemat lähenemisviisi on arutatud ka pooltega, kes on käesolevas menetluses esitanud oma kirjalikud seisukohad. Ühelt poolt väidavad Nordzucker, Tšehhi Vabariigi, Madalmaade ja Ühendkuningriigi valitsus ning komisjon sisuliselt, et direktiivi artikli 16 lõiget 3 tuleb tõlgendada kitsalt. Seega ei tuleks kõnealust sätet eelotsusetaotluse esitanud kohtu kirjeldatud olukorras kohaldatavaks lugeda.

24. Teiselt poolt arvavad Saksamaa valitsus ja Emissionshandelsstelle, et Euroopa Kohus peaks esitatud küsimusele vastama jaatavalt. Nad on seisukohal, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu kirjeldatud olukorral on paralleele olukorraga, mida Euroopa Kohus käsitles kohtuasjas Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka.[6] Selles tehtud otsuses kinnitas Euroopa Kohus, et direktiivi artikli 16 lõikes 3 ette nähtud karistus on automaatselt kohaldatav käitajate suhtes, kes ei ole teatava aasta 30. aprilliks tagastanud piisavat hulka lubatud heitkoguse ühikuid, ja selgitas, et siseriiklik kohus ei saa selle trahvi summat muuta.

25. Nagu ma nüüd selgitada kavatsen, olen seisukohal, et vaatamata direktiivi artikli 16 lõike 3 mõneti hägusele sõnastusele toetab selle sätte süstemaatiline ja teleoloogiline tõlgendamine Nordzucker'i, Tšehhi Vabariigi, Madalmaade ja Ühendkuningriigi valitsuse ning komisjoni argumente. Kuigi ma mõistan ka Saksamaa valitsuse ja Emissionshandelsstelle muret, millele nad selle sätte tõlgendamisel tuginevad, ei pea ma seda lõppkokkuvõttes põhjendatuks. Samamoodi ei näe ma kohtuasjas Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka tehtud otsust nende poolte seisukohta toetavana.

26. Alustuseks tuleb tunnistada, et direktiivi artikli 16 lõige 3 ei ole päris selgelt sõnastatud selle kohustuse laadi osas, mida samas sättes ette nähtud trahvi ärahoidmiseks tuleb täita. Nii kohustab see säte liikmesriike määrama ülemääraste heitkoguste trahvi igale käitajale, „kes ei tagasta iga aasta 30. aprilliks eelneva aasta heitkogustele vastaval hulgal kvoote".

27. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus õigesti märgib, ei ole kumbki tema kahest võimalikust tõlgendusest esmapilgul direktiivi artikli 16 lõike 3 sõnastusega vastuolus. Seega võib seda sätet tõlgendada nii, et selles on mõeldud eelnenud aasta heitkoguseid, mis on tõendatud direktiivi artikli 15 alusel, või siis kõiki eelneva aasta heitkoguseid, nagu need on – võimalik, et pärast liikmesriigi pädevate asutuste poolset kontrollimist – lõpparuandes kindlaks määratud.

6 — C-203/12, EU:C:2013:664.

28. Kui aga tõlgendada direktiivi artikli 16 lõiget 3 õiges kontekstis, saab minu arvates selgeks, et õige on esimene tõlgendus.

29. Kõigepealt tuleb rõhutada, et direktiivi rajatud süsteemi üks alustalasid on käitajate kohustus tagastada eelnenud kalendriaasta koguheitmetele vastav hulk lubatud heitkoguse ühikuid. Iga käitaja annab oma heitkogustest pädevatele asutustele aru kooskõlas eeskirjade ja põhimõtetega, mis on sätestatud komisjoni asjakohastes suunistes[7] (direktiivi artikli 14 lõige 3).

30. Kuid arvestades selle aruandluse tähtsust ja tõsiasja, et käitajad võivad oma heitkoguste väiksemaks märkimisest saada rahalist kasu, on EL-i seadusandja otsustanud, et asutused ei saa käitajate aruannetele tugineda automaatselt, vaid need peavad kõigepealt läbima ettenähtud tõendamise. Direktiivi artikli 15 esimese taande ja V lisa kohaselt on tõendaja „käitajast sõltumatu, täidab oma ülesandeid usaldusväärselt, objektiivselt ja professionaalselt" ning on ülesande täitmiseks kvalifitseeritud. Ta peab läbi vaatama käitajate eelmise aasta aruanded ja järelevalvesüsteemid, et kontrollida konkreetselt nende „usaldusväärsust, usutavust ja täpsust".

31. Tõendamine on oluline menetluslik samm. Kui aruannet ei tunnistata rahuldatavaks, jääb menetlus seisma. Käitaja ei või saastekvootide üleandmist jätkata enne, kui tema aruanne on rahuldavaks tunnistatud (artikli 15 teine taane). Kui aga käitaja aruanne tunnistatakse rahuldavaks, võib ta, nagu eespool mainitud, kuni sama aasta 30. aprillini tagastada oma käitise koguheitmetele vastaval hulgal kvoote. Direktiivi artikli 6 lõike 2 punkt e ja artikli 12 lõige 3 sätestavadki sõnaselgelt, et kvootide tagastamise kohustus puudutab „kooskõlas artikliga 15 tõendatud" saastekvoote.

32. Direktiiv ei näe – vähemalt mitte sõnaselgelt – ette kooskõlas artikliga 15 juba tõendatud kvootide hulga ülekontrollimist või tõendamist. Samuti ei ole seal sätet, mis kohustaks tagastama täiendavaid kvoote pärast 30. aprilli juhul, kui liikmesriigi asutused leiavad – mis iganes põhjusel –, et tagastatud kvoodid ei kata käitise koguheitmeid.

33. On selge, et direktiivi ei saa tõlgendada nii, et see keelab pädevatel asutustel teha täiendavaid kontrolle või käitajatel tagastada kvoote ka pärast 30. aprilli, et täita oma kohustus tagastada piisav hulk kvoote. Vastupidi, minu arvates muudaksid siseriikliku õiguse sätted, mis näeksid ette kummagi võimaluse, direktiiviga rajatud süsteemi ainult tugevamaks.

34. Direktiivi artikli 16 lõikes 3 ette nähtud karistus ei saa aga olla seotud muuga kui kohustusega, mille see säte paneb sõnaselgelt käitajale: tagastada 30. aprilliks nõuetekohane, eksperdi tõendatud hulk saastekvoote. Oleks loomuvastane tõlgendada direktiivi nii, et selle kohaselt tuleb karistus automaatselt määrata kohustuse rikkumise eest, mida selles selgelt määratletud ei ole.

35. Seda, et direktiiviga rajatud süsteemi toimimise seisukohalt on keskse tähtsusega kooskõlas artikliga 15 tõendatud kvootide hulk, kinnitavad ka direktiivi artikli 14 lõike 1 kohaselt avaldatud suunised.[8] Suuniste punkt 7.4 sätestab: „Pädev asutus kasutab *rahuldavaks tunnistatud* heitkoguse aruandes esitatud käitise koguheitmete summat, et kontrollida, kas käitaja on asjaomase käitise osas tagastanud piisava arvu kvoote."[9]

7 — Komisjoni 29. jaanuari 2004. aasta otsus 2004/156/EÜ, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ kohaselt kasvuhoonegaaside heitmeseire ja aruandluse suunised (ELT 2004 L 59, lk 1; ELT eriväljaanne 15/08, lk 100; edaspidi „suunised").

8 — Samas.

9 — Kohtujuristi kursiiv. Sellega seoses tuleb rõhutada, et suunised ei ole vastu võetud nn pehme õiguse aktina, vaid, nagu mainitud 6. joonealuses märkuses, komisjoni otsusena, s.o aktina, millel on õiguslik toime.

36. Seda tõlgendust näivad kinnitavat ka direktiivi ettevalmistavad materjalid. Komisjon märgib oma 23. oktoobri 2001. aasta direktiivi ettepanekule lisatud seletuskirja punktis 17, et *„tõendatud* heitkogustele vastava hulga kvootide tagastamise kohustuse rikkumisi tuleb kogu Euroopa [Liidus] käsitleda rangelt ja järjekindlalt. Selle saavutamiseks tuleks ette näha rahatrahv […]”. [10]

37. Huvitava tõsiasjana sisaldas direktiivi artikli 16 lõige 2, mis käsitleb piisava hulga kvootide tagastamise kohustust rikkunud käitajate nimede avaldamist, oma algse versiooni käesolevas asjas olulises osas sõnaselget viidet direktiivi „artikli 12 lõikest 3” tulenevale kohustusele. [11] Nii võikski väita, et kuivõrd direktiivi artikli 16 lõiked 2 ja 3 olid ning on ka praegu sõnastatud erinevalt, käsitlevad nad eri rikkumisi. Saksamaa valitsus ja Emissionshandelsstelle väidavadki sisuliselt, et direktiivi artikli 16 lõike 3 kohaldamisala on lõike 2 omast laiem.

38. Seda tõlgendust ei toeta aga direktiivi ettevalmistavad materjalid. Kõnealuste lõigete erinevat sõnastust selgitab hoopis see, et komisjoni algses ettepanekus pidi direktiivi artikli 16 lõige 2 hõlmama kõiki direktiivi rakendamiseks vastuvõetud siseriiklike õigusaktide rikkumisi, lõige 3 aga piisava hulga kvootide tagastamise kohustuse rikkumisi. Parlament aga leidis – ja komisjon nõustus sellega –, et rikkujate nimede avaldamise süsteem on direktiivi paljude, kaasa arvatud siseriiklike rakendusmeetmetega seotud rikkumisvormide puhul ebaproportsionaalne, mistõttu see peaks hõlmama ainult juhtumeid, kus käitaja ei ole tagastanud piisavat hulka kvoote. [12]

39. Seega näivad direktiivi ettevalmistavad materjalid viitavat sellele, et EL-i seadusandja ei ole tahtnud kõnealuseid lõikeid erinevalt sõnastades eristada kummagi hõlmatud eri liiki rikkumisi.

40. Seda tõlgendust kinnitab veel kohtuotsus Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka, kus Euroopa Kohus märkis, et direktiivi artikli 6 lõike 2 punktis e ja artikli 12 lõikes 3 ette nähtud kohustus tagastada eelnenud kalendriaasta kooskõlas artikliga 15 tõendatud koguheitmetele vastaval hulgal kvoote on *„ainus*, mille eest direktiivis endas on ette nähtud täpne karistus, samas kui karistus mis tahes muu direktiivi 2003/87 sätetega vastuolus oleva tegevuse eest on direktiivi artikli 16 alusel jäetud liikmesriikide otsustada”. [13]

41. Direktiivi artikli 16 lõike 3 teistsuguse tõlgendamisega kaasneks lisaks probleem selles sätestatud karistuse proportsionaalsusega.

42. Euroopa Kohus leidis tõepoolest ka kohtuotsuses Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka, et direktiivi artikli 16 lõikes 3 ette nähtud kindlasummaline ja automaatne trahv on proportsionaalne, mille üks põhjus on see, et käitajatele on tagastatavate kvootide täpne hulk (artikli 15 alusel tehtava tõendamise tulemusel) teada ja neile on antud selle kohustuse täitmiseks mõistlik aeg. On selge, et ettenägelik käitaja ei jäta oma kohustuse täitmist viimasele hetkele. Neil põhjustel ei leidnudki Euroopa Kohus, et proportsionaalsuse põhimõtet silmas pidades peaks liikmesriikide kohtutel olema õigus direktiivi artikli 16 lõikes 3 ette nähtud trahvi summat muuta isegi juhul, kui käitaja kohustuse täitmata jätmine on väidetavalt tingitud „ettevõttesisestest haldusvigadest”. [14]

10 — KOM(2001) 581 (lõplik). Kohtujuristi kursiiv.

11 — Praegu kehtivas versioonis viitab direktiivi artikli 16 lõige 2 kohustusele tagastada kvoote *käesoleva direktiivi kohaselt* (kohtujuristi kursiiv). See muudatus tehti Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiiviga 2008/101/EÜ, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ, et lisada lennutegevus ühenduse kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi (ELT 2009 L 8, lk 3), millega lisati saastekvootidega kauplemise süsteemi lennutegevus. Muudatus pidi kajastama direktiivi laienenud kohaldamisala. Kuid nagu Ühendkuningriigi valitsus on õigesti märkinud, jäid direktiivi artikli 16 lõike 2 muudatusega käitajatele pandud kohustused samaks.

12 — Vt Euroopa Parlamendi raport: ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (FINAL A5-0303/2002), lk 28.

13 — Vt kohtuotsus Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka, EU:C:2013:664, punkt 25 (kohtujuristi kursiiv).

14 — Vt samas, punktid 19 ja 33–42.

43. Kuid eelotsusetaotluses esitatud teabe põhjal ilmneb, et käesolev asi on eespool kirjeldatust üsna erinev. Nii väidab Nordzucker, et tema eksimus oli tingitud sellest, et ta tugines ministeeriumi kirjale, milles selgitati, et üks tema rajatistest (kuivati) ei kuulu lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi. Lisaks oli ka tema aruanne kooskõlas direktiivi artikliga 15 nõuetekohaselt sõltumatu eksperdi poolt tõendatud. Saksamaa asutus teatas Nordzucker'ile alles hiljem, s.o pärast 30. aprilli, et see ei ole tagastanud piisaval hulgal lubatud heitkoguse ühikuid, kuna direktiivi kohaselt tuleb arvesse võtta ka kuivati heitkoguseid.

44. Kui Nordzucker'it tulebki üldse karistada – küsimus, mida siseriiklik kohus peab kontrollima –, siis vähemalt ei saanud ta enne 30. aprilli piisava kindlusega teada, kui palju lubatud heitkoguse ühikuid kokku ta peab tagastama. Sellises olukorras suure trahvi automaatse määramisega tekiksid seega tõsised küsimused proportsionaalsuse osas.

45. Saksamaa valitsuse ja Emissionshandelsstelle arvates oleks ebaproportsionaalne hoopis see, kui määrata see karistus direktiivi artikli 6 lõike 2 punktis e ja artikli 12 lõikes 3 ette nähtud kohustuse mis tahes rikkumise eest, samas kui käitajad, kes võivad olla oma aruannet tõendavat eksperti eksitanud (näiteks andes sellele eksitavaid andmeid või kasutades muid pettusi), pääseksid karistusest.

46. Ma ei ole sellega nõus. See, et direktiivi artikli 16 lõikes 3 ette nähtud karistus ei ole kohaldatav, ei tähenda, et nendele käitajatele ei saa määrata mitte mingisugust karistust. Direktiivi artikli 16 lõikes 1 ongi sätestatud, et liikmesriigid peavad kehtestama eeskirjad karistuste kohta, mida kohaldatakse direktiivi alusel vastuvõetud siseriiklike õigusnormide rikkumise korral, ning et need karistused peavad olema „*tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad*".[15]

47. Seega on liikmesriikide asutustel õigus ette näha karistusi, mida võib määrata käitajatele, kes vaatamata sellele, et nad on täitnud direktiivi artikli 6 lõike 2 punktis e ja artikli 12 lõikes 3 sätestatud kohustuse, on toime pannud muid rikkumisi, mis häirivad direktiiviga rajatud heitkogustega kauplemise süsteemi nõuetekohast toimimist. Ühelt poolt peavad need karistused olema tõhusad ja hoiatavad: see tähendab minu arvates, et Saksamaa valitsuse ja Emissionshandelstelle kirjeldatud pettuse eest võib (ja tulekski) määrata rangeid karistusi. Teiselt poolt peavad need karistused olema proportsionaalsed: see tähendab, et olukordades, näiteks Nordzucker'i oma, tuleb karistuse *an debeatur*'i ja *quantum debeatur*'i üle otsustamisel arvesse võtta kõiki asjakohaseid faktilisi asjaolusid (nagu ettevõtja heausksust või seda, kas asutused ise eksitasid ettevõtjad jne).

48. Seepärast järeldan, et Nordzucker'i rikkumine ei kuulu direktiivi artikli 16 lõike 3, vaid kuulub olenevalt olukorrast lõike 1 kohaldamisalasse.

IV. **Ettepanek**

49. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Bundesverwaltungsgericht'i eelotsuse küsimusele järgmiselt.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiivi 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ, artikli 16 lõikes 3 ette nähtud karistus ei ole kohaldatav käitaja suhtes, kes on teatava aasta 30. aprilliks tagastanud hulga lubatud heitkoguse ühikuid, mille puhul on kooskõlas direktiivi artikliga 15 tõendatud, et need vastavad kõnealuse käitaja eelnenud aasta heitkogustele, kuid mille puhul on liikmesriigi pädev asutus oma hilisema kontrollimise tulemusel tuvastanud, et neist ei piisa kõigi nende heitkoguste katmiseks. Eeskirjad seda laadi rikkumiste eest määratavate karistuste kohta peavad vajaduse korral kindlaks määrama liikmesriigid. Ette nähtud karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

15 — Kohtujuristi kursiiv.