Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
NILS WAHL IŠVADA,
pateikta 2015 m. vasario 5 d.[1]

Byla C-148/14

Bundesrepublik Deutschland
prieš
Nordzucker AG
(*Bundesverwaltungsgericht* **(Vokietija) pateiktas prašymas**

priimti prejudicinį sprendimą)

„Aplinka — Šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema — Direktyvos 2003/87/EB 16 straipsnio 1 ir 3 dalys — Išmetamų teršalų stebėjimas ir pranešimas apie juos — Operatorių pateiktų ataskaitų tikrinimas — Nuobaudos — Proporcingumas“

1. Direktyva 2003/87/EB[2] yra vienas iš svarbiausių teisės aktų, kuriais vadovaudamosi Europos Sąjunga ir jos valstybės narės siekia įvykdyti įsipareigojimus pagal Kioto protokolą sumažinti išmetamą žmogaus sukeltų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį. Direktyva skirta padėti siekti šio tikslo, sukuriant veiksmingą Europos šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemą, kuo mažiau kenkiant ekonomikos plėtrai ir užimtumui[3].

2. Šiuo prašymu priimti prejudicinį sprendimą, kurį pateikė Vokietijos *Bundesverwaltungsgericht* (Federalinis administracinis teismas), Teisingumo Teismo prašoma išaiškinti, kokios sankcijos prireikus turėtų būti skiriamos operatoriams, kurie iki konkrečių metų balandžio 30 d. atsisakė tam tikro apyvartinių taršos leidimų skaičiaus, prilygstančio jų praėjusiais metais išmestų teršalų kiekiui, kuris buvo patikrintas pagal direktyvos 15 straipsnį, tačiau kompetentingai nacionalinei institucijai vėliau atlikus patikras nustatyta, kad šio skaičiaus nepakanka, kad būtų įtraukti visi šie išmesti teršalai.

3. Iš esmės prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nori sužinoti, ar už tokį elgesį, atsižvelgiant į kiekvieną konkretų atvejį, pagal direktyvos 16 straipsnio 1 dalį turėtų būti taikomos nacionalinės nuobaudos, o gal už jį reikėtų automatiškai taikyti šios direktyvos 16 straipsnio 3 dalyje numatytą baudą.

4. Toliau paaiškinsiu priežastis, dėl kurių manau, kad pirmasis požiūris yra teisingas.

1 — Originalo kalba: anglų.

2 — 2003 m. spalio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva, nustatanti šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą Bendrijoje ir iš dalies keičianti Tarybos direktyvą 96/61/EB (toliau – direktyva) (OL L 275, p. 32; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 7 t., p. 631).

3 — Žr. direktyvos 3–5 konstatuojamąsias dalis.

I – **Teisinis pagrindas**

A – *ES teisė*

5. Laikotarpiu, kai klostėsi bylos aplinkybės[4], direktyvos 6 straipsnyje („Šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijų leidimo sąlygos ir jo turinys“) buvo numatyta:

„1. Kompetentinga institucija išduoda šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimą, kuriuo suteikiamas įgaliojimas iš viso įrenginio arba jo dalies išmesti šiltnamio efektą sukeliančias dujas, jeigu ji yra įsitikinusi, kad operatorius sugebės stebėti šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijas ir pranešti apie jas.

<…>

2. Šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijų leidimuose pateikiama:

<…>

e) įsipareigojimas atsisakyti [apyvartinių taršos] leidimų, prilygstančių bendram įrenginio emisijų kiekiui kiekvienais kalendoriniais metais, patikrintam pagal 15 straipsnį, per keturis mėnesius nuo tų metų pabaigos.“

6. Pagal direktyvos 12 straipsnio 3 dalį:

„Valstybės narės užtikrina, kad kiekvienais metais ne vėliau nei balandžio 30 d. kiekvieno įrenginio operatorius atsisakytų tokio [apyvartinių taršos] leidimų skaičiaus, kuris atitiktų bendrą per ankstesnius kalendorinius metus iš to įrenginio išmestų šiltnamio efektą skatinančių dujų kiekį, patikrintą pagal 15 straipsnio nuostatas, ir kad tie [apyvartiniai taršos] leidimai vėliau būtų panaikinti.“

7. Direktyvos 15 straipsnyje („Tikrinimas“), kiek tai svarbu šiai bylai, buvo numatyta:

„Valstybės narės užtikrina, kad operatorių pagal 14 straipsnio 3 dalį pateikiamos ataskaitos būtų tikrinamos taikant V priede nustatytus kriterijus ir kad kompetentingai institucijai apie tai būtų pranešta.

<…>“

8. Pagal direktyvos 16 straipsnį („Nuobaudos“):

„1. Valstybės narės nustato nuobaudų už pagal šią direktyvą priimtų nacionalinių nuostatų pažeidimus taisykles ir imasi visų priemonių užtikrinti, kad tos taisyklės būtų taikomos. Numatytos nuobaudos turi būti veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios. <…>

2. Valstybės narės užtikrina, kad būtų paskelbti operatorių, kurie pažeidė reikalavimus pagal 12 straipsnio 3 dalį atsisakyti pakankamo skaičiaus leidimų, pavadinimai.

3. Valstybės narės užtikrina, kad kiekvienas operatorius, kuris iki kiekvienų metų balandžio 30 d. neatsisako pakankamo skaičiaus [apyvartinių taršos] leidimų, kurie atitiktų operatoriaus per ankstesnius metus šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją, būtų laikomas turinčiu mokėti baudą už perteklinę šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją. Nustatoma, kad bauda už perteklinę šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją – 100 eurų už kiekvieną anglies dioksido ekvivalentą, išmestą iš to

4 — Per tą laiką direktyva buvo keista keletą kartų. Tačiau atrodo, kad nė vienas iš paskesnių pakeitimų neturi jokios reikšmės šiai bylai.

įrenginio, už kurį operatorius neatsisakė [apyvartinių taršos] leidimų. Sumokėjęs baudą už perteklinę šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją, operatorius neatleidžiamas nuo įsipareigojimo atsisakyti [apyvartinių taršos] leidimų skaičiaus, atitinkančio tą perteklinę šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją, kuri susidarytų, jeigu būtų atsisakoma kitų kalendorinių metų [apyvartinių taršos] leidimų.

<…>“

B – *Nacionalinė teisė*

9. Atitinkamos Vokietijos teisės nuostatos įtvirtintos 2004 m. liepos 8 d. Šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinių taršos leidimų prekybos įstatyme (*Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen*, toliau – TEHG)[5].

10. TEHG 4 straipsnyje („Leidimas išmesti teršalus“) numatyta:

„(1) Šiltnamio efektą sukeliančioms dujoms išmesti vykdant šiame įstatyme numatytą veiklą reikia gauti leidimą.

<…>

(5) Leidime nurodomi šie duomenys ir reikalavimai:

<…>

5. įsipareigojimas atsisakyti apyvartinių taršos leidimų pagal 6 straipsnį.

<…>

(8) Jeigu atsakingas operatorius neįvykdo 5 straipsnyje nurodytų pareigų, šio įstatymo 17 ir 18 straipsniuose nustatytos priemonės yra viršesnės už Federalinio apsaugos nuo žalingo poveikio įstatymo [*Bundes-Immissionsschutzgesetz*] 17 straipsnyje numatytas priemones. 5 straipsnyje nustatytų pareigų pažeidimo atveju Federalinio apsaugos nuo žalingo poveikio įstatymo 20 ir 21 straipsniai netaikomi. Jeigu atsakingas operatorius neįvykdo 6 straipsnio 1 dalyje nurodytų pareigų, taikomos tik šio įstatymo nuostatos.“

11. Pagal TEHG 6 straipsnį („Apyvartiniai taršos leidimai“):

„(1) Atsakingas operatorius iki atitinkamų metų balandžio 30 d. – pirmą kartą 2006 m. – privalo kompetentingai institucijai perleisti apyvartinių taršos leidimų skaičių, atitinkantį praėjusiais kalendoriniais metais dėl savo veiklos išmestų teršalų kiekį.

<…>“

12. TEHG 5 skirsnyje reglamentuojamos nuobaudos. Jo 18 straipsnyje nurodyta:

„(1) Jeigu atsakingas operatorius neįvykdo 6 straipsnio 1 dalyje nurodytos pareigos, kompetentinga institucija nustato pareigą už kiekvieną išmesto anglies dioksido ekvivalento toną, už kurią atsakingas asmuo neatsisakė apyvartinių taršos leidimų, sumokėti 100 EUR, o per pirmąjį apyvartinių taršos leidimų skyrimo laikotarpį – 40 EUR. Mokėjimo pareigos galima nenustatyti, jeigu atsakingas operatorius 6 straipsnio 1 dalyje nurodytos pareigos negalėjo įvykdyti dėl *force majeure*.

5 — BGB1 I, p. 1578.

(2) Jeigu atsakingas operatorius tinkamai nepateikia su savo veikla susijusių teršalų išmetimo ataskaitos, kompetentinga institucija vertinimui panaudoja per praėjusius kalendorinius metus išmestų teršalų kiekio duomenis. Šis vertinimas yra neginčijamas pagrindas taikyti 6 straipsnio 1 dalyje nustatytą pareigą. Vertinimas neatliekamas, jeigu atsakingas operatorius, išklausomas prieš priimant sprendimą nustatyti mokėjimo pareigą pagal 1 dalį, tinkamai įvykdo pareigą pateikti ataskaitą.

(3) Jeigu taikoma 2 dalis, atsakingas operatorius lieka įpareigotas pagal atliktą vertinimą iki kitų metų balandžio 30 d. atsisakyti trūkstamų apyvartinių taršos leidimų <...>“

II – **Faktinės aplinkybės, procesas ir pateiktas prejudicinis klausimas**

13. Iki uždarymo 2008 m. kovo mėn. *Nordzucker AG* (toliau – *Nordzucker*) eksploatavo cukraus perdirbimo gamyklą. Joje buvo garų generatorius, taip pat džiovinimo įrenginys cukrinių runkelių išspaudoms džiovinti.

14. Nustačius apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemą, reaguodama į *Verein der Zuckerindustrie* (Vokietijos cukraus pramonės asociacija) prašymą, *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit* (Federalinė aplinkos, gamtos apsaugos, statybos ir branduolinės saugos ministerija (toliau – ministerija) 2004 m. birželio 17 d. raštu informavo šią asociaciją, kad džiovinimo įrenginiams, kurie būtini vykdant cukraus pramonės veiklą, privaloma apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema netaikoma. Tačiau garo ir elektros energijos gamybos katilinei, kuri yra papildoma susijusio cukraus gamybos ar rafinavimo įrenginio dalis, privaloma apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema taikoma, jeigu viršijama įrenginio nominaliosios šiluminės galios ribinė vertė.

15. Nordzucker parengė 2005 m. teršalų išmetimo ataskaitą. Joje buvo nurodyta, kad garų generatorius iš viso išmetė 40 288 t anglies dioksido. Į šį kiekį nebuvo įtraukti teršalai, susidarę dėl garų gamybos, būtinos tam, kad galėtų veikti džiovinimo įrenginys. Ataskaitą patikrinęs ekspertas pripažino, kad ji tinkama, ir davė sutikimą įtraukti nurodytą išmestų teršalų kiekį į registrą. 2006 m. kovo 16 d. ataskaita per kompetentingą *Land* instituciją buvo nusiųsta *Deutsche Emissionshandelsstelle* (Vokietijos prekybos išmetamaisiais teršalais tarnyba, toliau – *Emissionshandelsstelle*). Iki 2006 m. balandžio 30 d. *Nordzucker* atsisakė ir grąžino *Emissionshandelsstelle* tam tikrą apyvartinių taršos leidimų kiekį, kuris atitiko ataskaitoje nurodytą išmestų teršalų kiekį.

16. Vėliau *Emissionshandelsstelle* patikrino teršalų išmetimo ataskaitą ir paprašė *Nordzucker* ją pataisyti, be kita ko, atsižvelgiant į džiovinimo įrenginiams tenkančius išmestus teršalus. *Nordzucker* paaiškino, jog, remdamasi ministerijos raštu, ji manė, kad privaloma apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema netaikoma džiovinimo įrenginiams ir kad dėl šios priežasties jai nebuvo būtina pranešti apie išmestus teršalus, priskirtinus garų generatoriui, naudojamam tokiam įrenginiui eksploatuoti. Vis dėlto *Nordzucker* pataisė savo teršalų išmetimo ataskaitą, kaip to prašė *Emissionshandelsstelle*. Todėl *Nordzucker* nurodė iš viso išmetusi 42 961 t anglies dioksido, o 2007 m. balandžio 24 d. atsisakė apyvartinių taršos leidimų dar 2 673 t teršalų.

17. 2007 m. gruodžio 7 d. sprendimu Vokietijos valdžios institucijos pripažino, kad *Nordzucker* pagal TEHG 18 straipsnio 1 dalies pirmą sakinį turi sumokėti 106 920 EUR baudą. 2009 m. balandžio 14 d. sprendimu administracinis skundas dėl šio sprendimo buvo atmestas.

18. Nordzucker ginčijo šį sprendimą *Verwaltungsgericht* (administracinis teismas) ir šis 2010 m. birželio 11 d. sprendimu panaikino skundžiamą sprendimą. 2011 m. spalio 20 d. sprendimu *Oberverwaltungsgericht* (aukštesnysis administracinis teismas) atmetė Vokietijos valdžios institucijų apeliacinį skundą dėl pirmosios instancijos teismo sprendimo. Tuomet Vokietijos valdžios institucijos ginčijo *Oberverwaltungsgericht* sprendimą, kreipdamosi į *Bundesverwaltungsgericht*.

19. Abejodamas, kaip teisingai reikėtų aiškinti direktyvos 16 straipsnį, *Bundesverwaltungsgericht* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti tokį prejudicinį klausimą:

„Ar [Direktyvos 2003/87] 16 straipsnio 3 ir 4 dalys turi būti aiškinamos taip, kad bauda už perteklinę dujų emisiją turi būti skiriama ir tada, kai operatorius iki atitinkamų metų balandžio 30 d. atsisakė apyvartinių taršos leidimų skaičiaus, atitinkančio bendrą išmestų teršalų kiekį, kurį jis yra nurodęs priežiūros institucijos tinkama pripažintoje praėjusių metų įrenginio teršalų išmetimo ataskaitoje, tačiau kompetentinga institucija po balandžio 30 d. nustatė, kad patikrintoje ataskaitoje klaidingai nurodytas per mažas bendras išmetamųjų teršalų kiekis, o ataskaita tinkamai pataisoma ir operatorius per naują laikotarpį atsisako papildomų apyvartinių taršos leidimų?“

20. Rašytines pastabas šioje byloje pateikė *Nordzucker*, *Emissionshandelsstelle*, Vokietijos, Čekijos, Nyderlandų ir Jungtinės Karalystės vyriausybės, taip pat Komisija. Teisingumo Teismas nusprendė nerengti posėdžio.

III – **Analizė**

21. Savo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės prašo išaiškinti, ar direktyvos 16 straipsnio 3 dalyje numatyta bauda taikytina operatoriui, kuris iki konkrečių metų balandžio 30 d. atsisakė tam tikro apyvartinių taršos leidimų skaičiaus, kuris prilygo jo per praėjusius metus išmestų teršalų kiekiui, patikrintam pagal direktyvos 15 straipsnį, tačiau kompetentingai nacionalinei institucijai vėliau atlikus patikrą paaiškėjo, kad šio kiekio nepakanka visiems operatoriaus praėjusiais metais išmestiems teršalams padengti.

22. Savo išsamioje nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą *Bundesverwaltungsgericht* paaiškina, kad galima vadovautis dviem požiūriais ir kad jis turi įtikinamų argumentų abiem iš jų. Tačiau tas teismas, daugiausia remdamasis atitinkamų direktyvos nuostatų tekstu ir atsižvelgdamas į proporcingumo principą mano, kad į pateiktą klausimą reikėtų atsakyti neigiamai.

23. Dėl šių dviejų požiūrių taip pat diskutavo ir pastabas šioje byloje pateikusios šalys. *Nordzucker*, Čekijos, Nyderlandų ir Jungtinės Karalystės vyriausybės, taip pat Komisija iš esmės teigia, kad direktyvos 16 straipsnio 3 dalį reikėtų aiškinti siaurai. Dėl to ši nuostata neturėtų būti taikoma prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nurodytu atveju.

24. Tačiau Vokietijos vyriausybė ir *Emissionshandelsstelle* siūlo Teisingumo Teismui teigiamai atsakyti į pateiktą klausimą. Jų nuomone, galima sugretinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamą atvejį ir atvejį, kurį Teisingumo Teismas nagrinėjo byloje *Billerud Karlsborg ir Billerud Skärblacka*[6] . Toje byloje Teisingumo Teismas patvirtino, kad direktyvos 16 straipsnio 3 dalyje numatyta bauda automatiškai taikoma operatoriams, kurie iki konkrečių metų balandžio 30 d. neatsisakė pakankamo apyvartinių taršos leidimų skaičiaus, ir patikslino, kad nacionalinis teismas negali pakeisti šios baudos dydžio.

25. Kaip ketinu paaiškinti, laikausi nuomonės, kad, nepaisant šiek tiek dviprasmiškos direktyvos 16 straipsnio 3 dalies formuluotės, sisteminis ir teleologinis šios nuostatos aiškinimas patvirtina *Nordzucker*, Čekijos, Nyderlandų, Jungtinės Karalystės vyriausybių ir Komisijos pateiktus argumentus. Nors suprantu Vokietijos vyriausybės ir *Emissionshandelsstelle* išreikštus nuogąstavimus, susijusius su šios nuostatos aiškinimu, nemanau, kad galiausiai šie nuogąstavimai būtų pripažinti pagrįstais. Be to, nemanau, kad Sprendimas *Billerud Karlsborg ir Billerud Skärblacka* patvirtina poziciją, kurios laikosi minėtos šalys.

6 — C-203/12, EU:C:2013:664.

26. Visų pirma reikia pripažinti, kad direktyvos 16 straipsnio 3 dalies tekstas nėra vienareikšmis, kiek tai susiję su vykdytinos pareigos, kurios neįvykdžius gresia bauda, pobūdžiu. Iš tiesų pagal tą nuostatą iš valstybių narių reikalaujama skirti baudą už perteklinę šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją „kiekvienam operatoriui, kuris iki kiekvienų metų balandžio 30 d. neatsisako pakankamo skaičiaus apyvartinių taršos leidimų, kurie atitiktų operatoriaus per ankstesnius metus šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją“.

27. Kaip teisingai pažymi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, nė vienas aiškinimas *prima facie* nėra nesuderinamas su direktyvos 16 straipsnio 3 dalimi. Taigi minėtą nuostatą galima laikyti tokia, kurioje nurodomas teršalų kiekis, išmestas per praėjusius metus ir patikrintas pagal šios direktyvos 15 straipsnį, arba visų per praėjusius metus išmestų teršalų kiekis, nurodytas galutinėje ataskaitoje po to, kai prireikus kompetentingos nacionalinės institucijos atliko papildomas patikras.

28. Tačiau atskirai skaitant direktyvos 16 straipsnio 3 dalį, manau, tampa aišku, kad teisingas yra pirmasis aiškinimo variantas.

29. Pirmiausia reikia pabrėžti, kad vienu iš ramsčių, kuriais pagrįsta direktyvoje nustatyta sistema, yra operatorių pareiga atsisakyti tokio apyvartinių taršos leidimų skaičiaus, kuris prilygtų visam per praėjusius kalendorinius metus jų išmestam teršalų kiekiui. Kiekvienas operatorius gali pranešti apie savo išmestą teršalų kiekį kompetentingoms institucijoms pagal taisykles ir principus, išdėstytus Komisijos priimtose *ad hoc* gairėse[7] (direktyvos 14 straipsnio 3 dalis).

30. Vis dėlto, atsižvelgdamas į šios užduoties svarbą ir galimą operatorių finansinę naudą, jeigu jie praneštų apie nepakankamą išmestų teršalų kiekį, ES teisės aktų leidėjas nusprendė, kad institucijos negali automatiškai remtis operatorių pateiktomis ataskaitomis ir pirmiausia turi būti atliekamas specialus patikros procesas. Pagal direktyvos 15 straipsnio pirmą įtrauką ir jos V priedą tikrintojas turi būti „nepriklausomas nuo operatoriaus, dirbti teisingai, objektyviai ir profesionaliai“ ir būti kvalifikuotas atlikti užduotį. Jis privalo išnagrinėti operatorių ir stebėjimo sistemų už praėjusius metus pateiktas ataskaitas, visų pirma, kad patikrintų jų „patikimumą, tikėtinumą ir tikslumą“.

31. Ši patikra – tai esminis procedūros etapas. Jeigu patikrinus ataskaitą nustatoma, kad ji netinkama, procesas sustoja. Operatorius nebegali toliau perleisti apyvartinių taršos leidimų, kol ataskaita nepripažinta tinkama (15 straipsnio antroji įtrauka). Tačiau jeigu atlikus patikrą gaunamas teigiamas rezultatas, operatorius, kaip minėta, iki tų pačių metų balandžio 30 d. turi atsisakyti tiek apyvartinių taršos leidimų, kiek iš viso išmetė teršalų. Iš tiesų direktyvos 6 straipsnio 2 dalies e punkte ir 12 straipsnio 3 dalyje aiškiai nurodyta, kad pareiga atsisakyti apyvartinių taršos leidimų susijusi su tais apyvartiniais taršos leidimais, kurie atitinka išmestų teršalų kiekį, „patikrintą pagal 15 straipsnį“.

32. Direktyvoje bent jau aiškiai nenumatyta jokia apyvartinių taršos leidimų skaičiaus, kuris jau buvo patikrintas pagal 15 straipsnį, paskesnė patikra ar kontrolė. Be to, nėra nuostatos, pagal kurią po balandžio 30 d. būtų reikalaujama atsisakyti papildomų kvotų, jeigu nacionalinės valdžios institucijos nustatytų, kad dėl kokios nors priežasties šie apyvartiniai taršos leidimai neapima viso išmestų teršalų kiekio.

33. Aišku, kad direktyvos negalima aiškinti kaip draudžiančios papildomas kompetentingų institucijų patikras ar operatoriaus galimybę po balandžio 30 d. atsisakyti papildomų apyvartinių taršos leidimų, kad jis įvykdytų savo pareigą atsisakyti pakankamai apyvartinių taršos leidimų. Atvirkščiai, man atrodo, kad nacionalinės nuostatos, pagal kurias būtų leidžiama bet kuri iš tokių galimybių, tik sustiprintų direktyva nustatytą sistemą.

7 — 2004 m. sausio 29 d. Komisijos sprendimas 2004/156/EB, nustatantis šiltnamio dujų išmetimo monitoringo ir ataskaitų teikimo gaires, vadovaujantis Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/87/EB (2004/156/EB) (OL L 59, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 8 t., p. 100) (toliau – gairės).

34. Tačiau direktyvos 16 straipsnio 3 dalyje numatyta bauda gali būti siejama tik su pareigos, kuri šioje nuostatoje aiškiai nustatyta operatoriui, neįvykdymu – jeigu jis iki balandžio 30 d. neatsisako reikiamo apyvartinių taršos leidimų skaičiaus, kurį patikrino ekspertas. Būtų nelogiška aiškinti direktyvą kaip reikalaujančią, kad bauda būtų automatiškai skiriama už joje aiškiai nenustatyto įpareigojimo pažeidimą.

35. Tai, kad direktyva nustatytos sistemos veikimui svarbiausias yra būtent leidimų skaičius, patikrintas pagal 15 straipsnį, taip pat patvirtina pagal direktyvos 14 straipsnio 1 dalį paskelbtos gairės [8]. Gairių 7.4 punkte nustatyta: „Norėdama patikrinti, ar operatorius grąžino pakankamą to paties įrenginio apyvartinių taršos leidimų skaičių, kompetentinga institucija remiasi šiltnamio dujų išmetimo ataskaitoje, kuri *buvo įvertinta kaip patenkinama*, pateikta įrenginio išmetamų šiltnamio dujų kiekių bendra suma.“ [9]

36. Atrodo, kad šį aiškinimą patvirtina direktyvos *travaux préparatoires*. 2001 m. spalio 23 d. Komisijos pateikto direktyvos pasiūlymo aiškinamojo memorandumo 17 punkte nurodyta, kad „į atvejus, susijusius su pareigos atsisakyti pakankamai apyvartinių taršos leidimų *patikrintam* teršalų kiekiui padengti pažeidimu, reikia reaguoti griežtai ir nuosekliai visoje Europos [Sąjungoje]. Tai būtų padaryta paskyrus piniginę baudą <…>“ [10].

37. Įdomu tai, kad šios bylos aplinkybėms taikytinos pradinės direktyvos redakcijos 16 straipsnio 2 dalyje, kuri susijusi su operatorių, pažeidusių reikalavimą atsisakyti pakankamai apyvartinių taršos leidimų, pavadinimų paskelbimu, buvo aiškiai nurodyta pareiga „pagal direktyvos 12 straipsnio 3 dalį“ [11]. Aišku, galima teigti, jog dėl to, kad direktyvos 16 straipsnio 2 ir 3 dalys buvo ir tebėra surašytos skirtingai, jos susijusios su skirtingais pažeidimais. Iš tiesų Vokietijos vyriausybė ir *Emissionshandelsstelle* iš esmės teigia, kad direktyvos 16 straipsnio 3 dalies taikymo sritis platesnė nei 16 straipsnio 2 dalies.

38. Tačiau tokio aiškinimo *travaux préparatoires* nepatvirtina. Skirtingas abiejų dalių formuluotes veikiau paaiškina tai, kad Komisijos iš pradžių pateiktame pasiūlyme direktyvos 16 straipsnio 2 dalį buvo numatyta taikyti visiems nacionalinės teisės aktų, priimtų direktyvai įgyvendinti, pažeidimams, o 3 dalis buvo skirta nubausti už tai, kad neatsisakyta pakankamai apyvartinių taršos leidimų. Vis dėlto Europos Parlamentas manė, o Komisija su juo sutiko, kad įvardijimo ir sugėdinimo sistema yra neproporcinga daugelio direktyvos pažeidimo formų atveju, įskaitant ir tuos, kurie susiję su nacionalinėmis įgyvendinimo priemonėmis, todėl reikėtų apsiriboti tais atvejais, kai operatoriai neatsisako pakankamo skaičiaus apyvartinių taršos leidimų [12].

39. Taigi direktyvos teisėkūros istorija lyg ir rodo, kad abiejų dalių skirtingos formuluotės neatspindėjo ES teisės aktų leidėjo sprendimo atskirti pažeidimų, kuriuos šios dalys atitinkamai apima, rūšis.

8 — Ten pat.

9 — Išskirta mano. Šiomis aplinkybėmis reikėtų pabrėžti, kad gairės priimtos ne kaip „švelniosios“ teisės aktas, bet, kaip minėta 6 išnašoje, Komisijos sprendimu, taigi teisinių padarinių sukeliančio akto forma.

10 — COM(2001) 581 *final*. Išskirta mano.

11 — Direktyvos aktualios redakcijos 16 straipsnio 2 dalyje nurodyti „reikalavimai *pagal šią direktyvą* atsisakyti pakankamo skaičiaus leidimų“ (išskirta mano). Šis pakeitimas buvo padarytas 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/101/EB, iš dalies keičiančia Direktyvą 2003/87/EB, kad į šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų prekybos sistemą Bendrijoje būtų įtrauktos aviacijos veiklos rūšys (OL 2009 L 8, p. 3), pagal kurią apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema buvo išplėsta aviacijos veiklai. Tačiau, kaip teisingai pažymėjo Jungtinės Karalystės vyriausybė, pakeitus direktyvos 16 straipsnio 2 dalį įrenginių operatoriams nustatyti įpareigojimai nepakito.

12 — Žr. Europos Parlamento pranešimą dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, nustatančios šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą Bendrijoje ir iš dalies keičiančios Tarybos direktyvą 96/61/EC (FINAL A5-0303/2002), p. 28.

40. Papildomą šio aiškinimo patvirtinimą galima rasti Sprendime *Billerud Karlsborg ir Billerud Skärblacka*, kuriame Teisingumo Teismas nurodė, kad direktyvos 6 straipsnio 2 dalies e punkte ir 12 straipsnio 3 dalyje numatyta pareiga atsisakyti apyvartinių taršos leidimų skaičiaus, atitinkančio visą praėjusiais metais išmestų teršalų kiekį, patikrintą pagal 15 straipsnį, *„yra vienintelė*, už kurios nesilaikymą pačioje Direktyvoje 2003/87 numatyta konkreti sankcija, o dėl sankcijų už visus kitus šioms nuostatoms prieštaraujančius veiksmus, remiantis šios direktyvos 16 straipsniu, paliekama nuspręsti valstybėms narėms“ [13].

41. Be to, kitoks direktyvos 16 straipsnio 3 dalies aiškinimas keltų problemą, susijusią su šioje nuostatoje nustatytos baudos proporcingumu.

42. Iš tiesų Sprendime *Billerud Karlsborg ir Billerud Skärblacka* Teisingumo Teismas taip pat pripažino, kad direktyvos 16 straipsnio 3 dalyje nustatyta fiksuota ir automatiška bauda yra proporcinga, o viena iš to priežasčių yra ta, kad operatoriai gali žinoti, kiek tiksliai leidimų turi atsisakyti (dėl patikros pagal 15 straipsnį), ir jiems suteikiamas pagrįstas laikotarpis, per kurį jie gali šią pareigą įvykdyti. Akivaizdu, kad apdairus operatorius neatidėliotų savo pareigos įvykdymo iki paskutinio momento. Dėl šių priežasčių Teisingumo Teismas nemanė, kad pagal proporcingumo principą nacionaliniai teismai turėtų galėti pakeisti direktyvos 16 straipsnio 3 dalyje numatytos baudos dydį, net jei dėl „vidaus administravimo sutrikimų“ [14] operatoriai galėjo neįvykdyti savo pareigos.

43. Tačiau, remiantis nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą pateikta informacija, atrodo, kad ši byla gerokai skiriasi nuo minėtos bylos. Iš tiesų *Nordzucker* teigia, kad padarė klaidą, nes pasikliovė ministerijos raštu, kuriame buvo paaiškinta, kad vieno tipo įrenginiui, kurį eksploatavo *Nordzucker* (džiovinimo įrenginys), apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema netaikoma. Be to, ataskaitą pagal direktyvos 15 straipsnį tinkamai patikrino nepriklausomas ekspertas. Ir tik vėliau, t. y. po balandžio 30 d., Vokietijos valdžios institucijos pranešė *Nordzucker*, kad atsisakytų apyvartinių taršos leidimų skaičiaus nepakako, nes pagal direktyvą reikėjo atsižvelgti ir į džiovinimo įrenginių išmestą teršalų kiekį.

44. Jeigu už *Nordzucker* elgesį apskritai turėtų būti skiriama kokia nors sankcija, o tai turi nustatyti nacionalinis teismas, reikia pažymėti, kad *Nordzucker* iki balandžio 30 d. negalėjo tiksliai žinoti, kiek apyvartinių taršos leidimų ji turėjo atsisakyti. Todėl automatiškas didelės baudos skyrimas tokiomis aplinkybėmis galėtų kelti rimtų abejonių dėl proporcingumo principo.

45. Vokietijos vyriausybės ir *Emissionshandelsstelle* teigimu, būtų neproporcinga minėtą sankciją taikyti bet kokiam direktyvos 6 straipsnio 2 dalies e punkte ir 12 straipsnio 3 dalyje nustatytos pareigos pažeidimui, nes operatoriai, galėję suklaidinti ataskaitą tikrinusį ekspertą (pavyzdžiui, pateikdami klaidinančius duomenis arba kitaip sukčiaudami), išvengtų sankcijos.

46. Aš nesutinku. Tai, kad direktyvos 16 straipsnio 3 dalyje numatyta bauda netaikoma, nereiškia, kad tiems operatoriams apskritai negali būti skiriama jokia sankcija. Iš tiesų direktyvos 16 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad valstybės narės turi nustatyti už nacionalinės teisės nuostatų, priimtų pagal šią direktyvą, pažeidimus skiriamų nuobaudų sistemą ir kad šios nuobaudos turi būti *„veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios*“ [15].

47. Taigi būtent nacionalinės institucijos turi nustatyti nuobaudas, kurios gali būti skiriamos operatoriams, kurie, nors ir įvykdė direktyvos 6 straipsnio 2 dalies e punkte ir 12 straipsnio 3 dalyje nustatytą pareigą, padaro kito tipo pažeidimų, kurie kliudo tinkamai veikti direktyva nustatytai apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemai. Šios nuobaudos, viena vertus, turi būti veiksmingos ir atgrasomosios – manau, tai reiškia, kad toks sukčiavimas, kurį nurodė Vokietijos vyriausybė ir

13 — Žr. Sprendimą *Billerud Karlsborg ir Billerud Skärblacka* (EU:C:2013:664, 25 punktas) (išskirta mano).

14 — Žr. ten pat, 19 punktas ir 33–42 punktai.

15 — Išskirta mano.

Emissionshandelsstelle, gali (ir turėtų) būti baudžiamas griežtesnėmis nuobaudomis. Kita vertus, šios nuobaudos turi būti proporcingos – tai reiškia, kad tokios situacijos kaip ta, kurioje atsidūrė *Nordzucker*, turi būti vertinamos atsižvelgiant į visas reikšmingas faktines aplinkybes, siekiant priimti sprendimą dėl sankcijos *an debeatur* ir *quantum debeatur* (pvz., įmonės sąžiningumą, tai, ar įmonę suklaidino pačios valdžios institucijos ir t. t.).

48. Todėl darau išvadą, kad tokio tipo pažeidimui, kurį padarė *Nordzucker*, direktyvos 16 straipsnio 3 dalis netaikoma, tačiau jam galėtų būti taikoma šios direktyvos 16 straipsnio 1 dalis.

IV – **Išvada**

49. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į *Bundesverwaltungsgericht* prašyme priimti prejudicinį sprendimą pateiktą klausimą atsakyti taip:

2003 m. spalio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, nustatančios šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą Bendrijoje ir iš dalies keičiančios Tarybos direktyvą 96/61/EB, 16 straipsnio 3 dalyje numatyta bauda neturi būti taikoma operatoriui, kuris iki konkrečių metų balandžio 30 d. atsisakė apyvartinių taršos leidimų skaičiaus, prilygstančio jo per praėjusius metus išmestų teršalų kiekiui, kuris buvo patikrintas pagal direktyvos 15 straipsnį, tačiau kuris, kompetentingai nacionalinei institucijai atlikus patikrą, buvo pripažintas nepakankamu, kad apimtų visą operatoriaus per praėjusius metus išmestų teršalų kiekį. Valstybė narė turi nustatyti taisykles dėl nuobaudų, prireikus taikytinų tokio tipo pažeidimams. Numatytos nuobaudos turi būti veiksmingos, proporcingos ir atgrasomosios.