Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA NILSA VĀLA [*NILS WAHL*] SECINĀJUMI,
sniegti 2015. gada 5. februārī[1]

Lieta C-148/14

Bundesrepublik Deutschland
pret
Nordzucker AG

(Bundesverwaltungsgericht (Vācija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Vide — Sistēma siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas kvotu tirdzniecībai — Direktīvas 2003/87/EK 16. panta 1. un 3. punkts — Emisiju monitorings un ziņošana par tām — Operatoru iesniegto ziņojumu pārbaude — Sankcijas — Samērīgums

1. Direktīva 2003/87/EK[2] ir viens no galvenajiem juridiskajiem instrumentiem, ar kura palīdzību Eiropas Savienība un tās dalībvalstis ir paredzējušas izpildīt savas saistības saskaņā ar Kioto protokolu samazināt antropogēnās siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas. Direktīvas mērķis ir sekmēt šī mērķa sasniegšanu, izveidojot efektīvu Eiropas siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisiju kvotu tirgu, pēc iespējas mazāk traucējot ekonomisko attīstību un nodarbinātību[3].

2. Šajā lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu, ko ir iesniegusi Vācijas *Bundesverwaltungsgericht* (Federālā administratīvā tiesa), Tiesa ir aicināta izskaidrot, kādas sankcijas attiecīgā gadījumā būtu jānosaka operatoriem, kuri līdz attiecīgā gada 30. aprīlim ir nodevuši kvotu skaitu, kas pārbaudīts saskaņā ar direktīvas 15. pantu kā līdzvērtīgs to emisijām iepriekšējā gadā, bet kas pēc vēlākām valsts kompetentās iestādes veiktām pārbaudēm ir atzīts par nepietiekošu, lai segtu visas šīs emisijas.

3. Būtībā iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot, vai par šādu rīcību attiecīgā gadījumā būtu jāpiemēro valsts sankcijas saskaņā ar direktīvas 16. panta 1. punktu vai arī automātiska sankcija, kas ir paredzēta šīs direktīvas 16. panta 3. punktā.

4. Turpmāk es izklāstīšu iemeslus, kuru dēļ es uzskatu, ka pirmā pieeja ir tā pareizā.

1 — Oriģinālvaloda – angļu.

2 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2003. gada 13. oktobra direktīva, ar kuru nosaka sistēmu siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas kvotu tirdzniecībai Kopienā un groza Padomes Direktīvu 96/61/EK (turpmāk tekstā - "direktīva") (OV L 275, 32. lpp.).

3 — Skat. direktīvas preambulas 3.–5. apsvērumu.

I – **Atbilstošās tiesību normas**

A – *ES tiesības*

5. Attiecīgajā laikposmā[4] direktīvas 6. pantā (“Siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas atļauju nosacījumi un saturs”) bija noteikts:

“1. Kompetentā iestāde piešķir siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas atļauju, kas dod pilnvaru emitēt siltumnīcas efektu izraisošās gāzes no visas iekārtas vai tās daļas, ja minētā iestāde ir pārliecināta, ka operators spēj veikt emisijas monitoringu un par to ziņot.

[..]

2. Siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas atļaujās ir šāda informācija:

[..]

e) saistības četru mēnešu laikā pēc gada beigām nodot kvotas, kas līdzvērtīgas iekārtas kopējai emisijai attiecīgā kalendārā gada laikā, kuras pārbaudītas saskaņā ar 15. pantu.”

6. Direktīvas 12. panta 3. punktā ir noteikts:

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

7. Direktīvas 15. pantā (“Pārbaude”), ciktāl tam ir nozīme šajā lietā, bija noteikts:

“Dalībvalstis nodrošina to, ka ziņojumus, ko operatori iesniedz saskaņā ar 14. panta 3. punktu, pārbauda saskaņā ar V pielikumā noteiktajiem kritērijiem un kompetentā iestāde par tiem tiek informēta.

[..]”

8. Saskaņā ar direktīvas 16. pantu (“Sankcijas”):

“1. Dalībvalstis paredz normas par sankcijām, ko piemēro par to valsts noteikumu pārkāpumiem, kuri pieņemti saskaņā ar šo direktīvu, un veic nepieciešamos pasākumus, lai nodrošinātu šo normu izpildi. Paredzētajām sankcijām jābūt iedarbīgām, samērīgām un atturošām. [..]

2. Dalībvalstis nodrošina to operatoru vārdu publicēšanu, kuri pārkāpj 12. panta 3. punkta prasības par kvotu nodošanu pietiekamā daudzumā.

3. Dalībvalstis nodrošina, ka visiem operatoriem, kuri līdz katra gada 30. aprīlim nenodod kvotas, kas nosegtu emisiju iepriekšējā gada laikā, jāmaksā sods par emisijas apjoma pārsniegšanu. Sodanauda par emisijas apjoma pārsniegšanu ir EUR 100 par katru tonnu oglekļa dioksīda ekvivalenta, ko emitē iekārta, par kuru operators nav nodevis kvotas. Soda nomaksāšana par emisijas apjoma pārsniegšanu neatbrīvo operatoru no pienākuma, nododot kvotas par nākamo kalendāro gadu, nodot tādu kvotu daudzumu, kas nosegtu pārsniegto emisijas apjomu.

4 — Direktīva pa šo laiku ir tikusi grozīta vairākas reizes. Tomēr šķiet, ka nevienam no vēlākajiem grozījumiem nav nekādas nozīmes šajā tiesvedībā.

[..]”

B – *Valsts tiesības*

9. Atbilstošās Vācijas tiesību normas ir ietvertas 2004. gada 8. jūlija *Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen* (Likums par siltumnīcas efektu izraisošu gāzu emisijas kvotu tirdzniecību, turpmāk tekstā – “*TEHG*”) [5].

10. TEHG 4. punktā (“Emisiju atļauja”) ir noteikts:

“(1) Siltumnīcas efektu izraisošu gāzu emisijai, veicot darbību šī likuma izpratnē, ir jāsaņem atļauja.

[..]

(5) Atļauja ietver šādu informāciju un prasības:

[..]

5. pienākumu nodot kvotas atbilstoši 6. punktam.

[..]

(8) Ja attiecīgais operators neizpilda 5. punktā minēto pienākumu, pasākumiem atbilstoši šī likuma 17. un 18. punktam ir prioritāte salīdzinājumā ar pasākumiem atbilstoši Federālā likuma par emisijām [*Bundes-Immissionsschutzgesetz*] 17. punktam. Ja nav izpildīti 5. punktā noteiktie pienākumi, Federālā likuma par emisijām 20. un 21. punkts nav piemērojams. Ja attiecīgais operators neizpilda 6. punkta 1. apakšpunktā noteiktos pienākumus, ir piemērojami tikai šī likuma noteikumi.”

11. Saskaņā ar *TEHG* 6. punktu (“Kvotas”):

“(1) Attiecīgajam operatoram līdz katra gada 30. aprīlim, sākot no 2006. gada, kompetentajai iestādei ir jānodod kvotu skaits, kas atbilst tā darbības iepriekšējā kalendārajā gadā radītajām emisijām.

[..]”

12. TEHG 5. daļa attiecas uz sankcijām. Šī likuma 18. punktā ir noteikts:

“(1) Ja attiecīgais operators neizpilda savu pienākumu atbilstoši 6. punkta 1. apakšpunktam, tad kompetentā iestāde par katru emitēto oglekļa dioksīda ekvivalenta tonnu, par kuru attiecīgais operators nav nodevis kvotas, nosaka pienākumu maksāt EUR 100 un pirmajā piešķiršanas laikposmā – EUR 40. No maksāšanas pienākuma attiecīgais operators var tikt atbrīvots, ja tas nav varējis izpildīt savu 6. punkta 1. apakšpunktā noteikto pienākumu nepārvaramas varas dēļ.

(2) Ja attiecīgais operators par savas darbības izraisītajām emisijām ir paziņojis nepareizi, kompetentā iestāde novērtē tā darbības radītās emisijas iepriekšējā kalendārajā gadā. Šis vērtējums ir neapstrīdams pamats pienākumam atbilstoši 6. punkta 1. apakšpunktam. Šis vērtējums netiek veikts, ja attiecīgais operators pēc tā uzklausīšanas par maksāšanas pienākumu atbilstoši 1. apakšpunktam pareizi izpilda savu ziņošanas pienākumu.

(3) Attiecīgajam operatoram 2. apakšpunktā minētajos gadījumos atbilstoši vērtējumam pienākums nodot trūkstošās kvotas saglabājas līdz nākamā gada 30. aprīlim. [..]”

5 — *BGBl* I, 1578. lpp.

II – **Fakti, tiesvedība un uzdotie jautājumi**

13. Pirms slēgšanas 2008. gada martā *Nordzucker AG* (turpmāk tekstā – "*Nordzucker*") vadīja cukura fabriku. Fabrikai piederēja tvaika ģenerators, kā arī žāvēšanas iekārta cukurbiešu mīkstuma termiskai žāvēšanai.

14. Pēc emisijas kvotu tirdzniecības sistēmas ieviešanas, rīkojoties atbilstoši *Verein der Zuckerindustrie* (Vācijas Cukura ražošanas nozares apvienība) lūgumam, *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit* (Federālā vides, dabas aizsardzības, būvniecības un kodoldrošības ministrija, turpmāk tekstā – "ministrija") 2004. gada 17. jūnija vēstulē informēja minēto apvienību, ka uz žāvēšanas iekārtām kā vajadzīgām cukura ražošanas nozares iekārtām neattiecas obligātā emisijas kvotu tirdzniecība. Savukārt uz sildkatlu, kas tiek izmantots tvaika un enerģijas ražošanai un kas ir palīgiekārta ar to saistītajai cukura ražošanas vai rafinēšanas iekārtai, attiecas obligātā emisijas kvotu tirdzniecība, ja iekārtas nominālā ievadītā situma jauda pārsniedz minimālo robežvērtību.

15. Nordzucker attiecībā uz 2005. gadu sagatavoja ziņojumu par emisijām. Ziņojumā bija norādīts, ka tvaika ģeneratora kopējās emisijas bija 40 288 tonnas oglekļa dioksīda. Šajā daudzumā nebija ietvertas emisijas, ko radīja tvaika ražošana, kas vajadzīga, lai darbinātu žāvēšanas iekārtu. Eksperts pārbaudīja ziņojumu, atzina to par apmierinošu un apstiprināja norādīto emisiju iekļaušanu reģistrā. 2006. gada 16. martā ziņojums ar kompetentās federālās zemes iestādes starpniecību tika nosūtīts *Deutsche Emissionshandelsstelle* (Vācijas Emisijas kvotu tirdzniecības iestāde, turpmāk tekstā – "*Emissionshandelsstelle*"). Līdz 2006. gada 30. aprīlim *Nordzucker* bija nodevis *Emissionshandelsstelle* emisijas kvotu skaitu, kas atbilst ziņojumā norādītajam emisiju apjomam.

16. Pēc tam *Emissionshandelsstelle* pārbaudīja ziņojumu par emisijām un pieprasīja, lai *Nordzucker* to pārskatītu, citu starpā ņemot vērā emisijas, kas ir saistītas ar žāvēšanas iekārtu. *Nordzucker* paskaidroja, ka, pamatojoties uz ministrijas vēstuli, tas uzskatīja, ka uz žāvēšanas iekārtām neattiecas obligātā emisijas kvotu tirdzniecība un ka tāpēc tam nebija jāziņo par emisijām, kuras ir saistītas ar tvaika ģeneratoru, kas tiek izmantots šīs iekārtas darbināšanai. *Nordzucker* tomēr pārskatīja savu ziņojumu par emisijām, kā to bija lūgusi *Emissionshandelsstelle*. Tādējādi *Nordzucker* paziņoja, ka kopējās emisijas ir 42 961 tonnas oglekļa dioksīda, un 2007. gada 24. aprīlī nodeva kvotas attiecībā uz papildu 2673 tonnām.

17. Ar 2007. gada 7. decembra lēmumu Vācijas iestādes atzina, ka saskaņā ar *TEHG* 18. punkta 1. apakšpunkta pirmo teikumu *Nordzucker* ir jānosaka sankcija EUR 106 920 apmērā. Administratīvā sūdzība par minēto lēmumu tika noraidīta ar 2009. gada 14. aprīļa lēmumu.

18. Nordzucker minēto lēmumu apstrīdēja *Verwaltungsgericht* (Administratīvā tiesa), kas ar 2010. gada 11. jūnija spriedumu atcēla apstrīdēto lēmumu. Ar 2011. gada 20. oktobra spriedumu *Oberverwaltungsgericht* (Augstākā administratīvā tiesa) noraidīja apelācijas sūdzību, ko Vācijas iestādes bija iesniegušas par spriedumu, kurš bija atcelts pirmajā instancē. Līdz ar to Vācijas iestādes pārsūdzēja *Oberverwaltungsgericht* spriedumu *Bundesverwaltungsgericht*.

19. Šaubīdamās par direktīvas 16. panta interpretāciju, *Bundesverwaltungsgericht* nolēma apturēt tiesvedību un lūgt sniegt prejudiciālu nolēmumu par šādu jautājumu:

"Vai [Direktīvas 2003/87] 16. panta 3. un 4. punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka sankcija emisijas pārsniegšanas dēļ ir jānosaka arī tad, ja operators līdz attiecīgā gada 30. aprīlim ir nodevis kvotu skaitu, kas atbilst kopējam emisiju skaitam, ko tas iepriekšējā gadā ir norādījis savā ziņojumā par iekārtas emisijām, un eksperts ir pārbaudījis šo ziņojumu, bet kompetentā valsts iestāde pēc 30. aprīļa konstatē, ka emisiju kopējais daudzums pārbaudītajā ziņojumā ir noteikts pārāk mazs, ziņojums ir attiecīgi labots un operators nodod papildu kvotas jaunajā kvotu nodošanai noteiktajā termiņā?"

20. Rakstveida apsvērumus šajā tiesvedībā ir iesnieguši *Nordzucker*, *Emissionshandelstelle*, Vācijas, Čehijas Republikas, Nīderlandes un Apvienotās Karalistes valdības, kā arī Komisija. Tiesa nolēma nerīkot tiesas sēdi.

III – **Analīze**

21. Uzdodot savu jautājumu, iesniedzējtiesa būtībā vēlas noskaidrot, vai direktīvas 16. panta 3. punktā paredzētā sankcija ir piemērojama operatoram, kurš līdz attiecīgā gada 30. aprīlim ir nodevis kvotu skaitu, kas ir līdzvērtīgs tā emisijām iepriekšējā gadā, kā tas ir pārbaudīts saskaņā ar direktīvas 15. pantu, bet kas pēc vēlākas pārbaudes, kuru ir veikusi kompetentā valsts iestāde, izrādījies nepietiekams, lai segtu visas operatora emisijas iepriekšējā gadā.

22. Savā detalizētajā lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu *Bundesverwaltungsgericht* paskaidro, ka ir iespējamas divas dažādas pieejas un ka tā saskata pārliecinošus argumentus par labu abām šīm pieejām. Tomēr minētā tiesa, pamatojoties galvenokārt uz attiecīgo direktīvas tiesību normu formulējumu un ņemot vērā samērīguma principu, uzskata, ka atbildei uz uzdoto jautājumu būtu jābūt noliedzošai.

23. Šīs abas pieejas ir aizstāvējuši arī lietas dalībnieki, kas ir iesnieguši apsvērumus šajā lietā. Pirmkārt, *Nordzucker*, Čehijas Republikas, Nīderlandes un Apvienotās Karalistes valdības, kā arī Komisija būtībā apgalvo, ka direktīvas 16. panta 3. punkts būtu jāinterpretē šauri. Tādējādi šo tiesību normu nevarētu uzskatīt par piemērojamu situācijā, ko ir aprakstījusi iesniedzējtiesa.

24. Otrkārt, Vācijas valdība un *Emissionshandelsstelle* piedāvā Tiesai uz uzdoto jautājumu atbildēt apstiprinoši. Tās uzskata, ka var vilkt paralēles starp situāciju, kāda tiek aplūkota iesniedzējtiesā izskatāmajā lietā, un to, kuru Tiesa aplūkoja lietā *Billerud Karlsborg* un *Billerud Skärblacka*[6]. Minētajā lietā Tiesa apstiprināja, ka direktīvas 16. panta 3. punktā paredzētā sankcija automātiski ir piemērojama attiecībā uz operatoriem, kas līdz attiecīgā gada 30. aprīlim nav nodevuši pietiekamu kvotu skaitu, un paskaidroja, ka šīs sankcijas apmēru valsts tiesa nevar mainīt.

25. Turpināšu paskaidrot, ka es uzskatu, ka, lai gan ir samērā neskaidrs direktīvas 16. panta 3. punkta formulējums, sistēmiska un teleoloģiska šīs tiesību normas interpretācija apstiprina argumentus, ko ir izvirzījuši *Nordzucker*, Čehijas Republikas, Nīderlandes un Apvienotās Karalistes valdības un Komisija. Kaut gan es saprotu Vācijas valdības un *Emissionshandelsstelle* paustās bažas par šīs tiesību normas interpretāciju, nedomāju, ka šīs bažas galu galā būtu pamatotas. Tāpat arī man nešķiet, ka spriedums *Billerud Karlsborg* un *Billerud Skärblacka* (EU:C:2013:664) apstiprinātu minēto lietas dalībnieku pausto nostāju.

26. Vispirms ir jānorāda, ka direktīvas 16. panta 3. punkta teksts nav nepārprotams saistībā ar tā pienākuma raksturu, kas ir jāizpilda, lai netiktu noteikts tajā paredzētais sods. Faktiski šajā tiesību normā ir prasīts, lai dalībvalstis noteiktu sankciju par emisijas apjoma pārsniegšanu "visiem operatoriem, kuri līdz katra gada 30. aprīlim nenodod kvotas, kas nosegtu emisiju iepriekšējā gada laikā".

27. Kā to pareizi ir norādījusi iesniedzējtiesa, neviena no piedāvātajām interpretācijām *prima facie* nav nesaderīga ar direktīvas 16. panta 3. punkta formulējumu. Tādējādi var uzskatīt, ka minētā tiesību norma attiecas uz emisijām, kas ir radītas iepriekšējā gadā un pārbaudītas saskaņā ar minētās direktīvas 15. pantu, vai alternatīvi uz visām emisijām, kuras ir radītas iepriekšējā gadā un ir norādītas galīgajā ziņojumā, iespējams, pēc turpmākām valsts kompetento iestāžu veiktām pārbaudēm.

6 — C-203/12, EU:C:2013:664.

28. Tomēr, direktīvas 16. panta 3. punktu aplūkojot tā atbilstošajā kontekstā, manuprāt, kļūst skaidrs, ka pirmā interpretācija ir tā pareizā.

29. Jāuzsver, pirmkārt, ka viens no pīlāriem, uz kuriem ir balstīta ar direktīvu izveidotā sistēma, ir operatoru pienākums nodot tādu kvotu skaitu, kas ir līdzvērtīgs to kopējām emisijām iepriekšējā kalendārajā gadā. Katra operatora ziņā ir ziņot par tā emisijām kompetentajām iestādēm saskaņā ar noteikumiem un principiem, kas ir izklāstīti Komisijas pieņemtajās *ad hoc* pamatnostādnēs [7] (direktīvas 14. panta 3. punkts).

30. Tomēr, ņemot vērā šīs darbības nozīmīgumu un finansiālo priekšrocību, kas varētu rasties operatoriem, ja tie nepaziņo par visām savām emisijām, ES tiesību aktos ir nolemts, ka iestādes uz operatoru iesniegtajiem ziņojumiem nevar paļauties automātiski, un vispirms attiecībā uz tiem ir jāveic īpašas pārbaudes. Saskaņā ar direktīvas 15. panta pirmo ievilkumu un tās V pielikumu pārbaudītājs ir "neatkarīgs no operatora un veic savu darbu labi un profesionāli", un ir atbilstoši kvalificēts uzdevuma veikšanai. Viņš ņem vērā operatoru iesniegtos ziņojumus un monitoringa sistēmas iepriekšējā gadā, lai it īpaši pārbaudītu to "ticamību un precizitāti".

31. Šī pārbaude ir galvenais procesuālais solis. Ja ziņojums nav atzīts par apmierinošu, process tiek apturēts. Operators nevar turpmāk pārskaitīt kvotas, līdz šis ziņojums nav atzīts par apmierinošu (15. panta otrais ievilkums). Savukārt, ja pārbaudes rezultāts ir pozitīvs, operatoram, kā minēts iepriekš, līdz tā paša gada 30. aprīlim ir jānodod kvotas, kas ir līdzvērtīgas kopējam radīto emisiju skaitam. Direktīvas 6. panta 2. punkta e) apakšpunktā un 12. panta 3. punktā patiešām ir norādīts, ka pienākums nodot kvotas attiecas uz tām kvotām, kas atbilst emisijām, "kuras pārbaudītas saskaņā ar 15. pantu".

32. Direktīvā vismaz ne tieši nav paredzēta nekāda turpmāka tā kvotu skaita pārbaude vai kontrole, kas jau ir pārbaudīts saskaņā ar 15. pantu. Tajā arī nav noteikuma, kurā būtu prasīts nodot papildu kvotas pēc 30. aprīļa, ja valsts iestādes noskaidrotu, ka šīs kvotas jebkāda iemesla dēļ nesedz kopējās emisijas.

33. Protams, direktīva nevar tikt interpretēta tādējādi, ka tā izslēdz turpmākas kompetentās iestādes pārbaudes vai operatora iespēju nodot papildu kvotas pēc 30. aprīļa, lai izpildītu savu pienākumu nodot pietiekamu skaitu emisijas kvotu. Tieši pretēji, man šķiet, ka valsts noteikumi, kas pieļauj abas iespējas, tikai nostiprina ar direktīvu izveidoto sistēmu.

34. Tomēr direktīvas 16. panta 3. punktā paredzētais sods var būt saistīts vienīgi ar pienākuma, kas minētajā tiesību normā ir skaidri noteikts operatoram, neizpildi: pienākuma līdz 30. aprīlim nodot pienācīgu kvotu skaitu, ko ir pārbaudījis eksperts. Nebūtu saprātīgi direktīvu interpretēt tādējādi, ka tā prasa, lai sods par to, ka nav izpildīts pienākums, kas tajā nav skaidri precizēts, tiktu noteikts automātisks.

35. To, ka kvotu skaits, kas ir pārbaudīts saskaņā ar 15. pantu, ir būtisks ar direktīvu ieviestās sistēmas pienācīgai darbībai, apstiprina arī pamatnostādnes, kuras ir publicētas saskaņā ar direktīvas 14. panta 1. punktu [8]. Pamatnostādņu 7.4. punktā ir noteikts: "Kopējo emisiju skaitli par iekārtu emisiju ziņojumā, kas *atzīts par apmierinošu*, kompetentā iestāde izmanto, lai pārbaudītu, vai operatoram par to pašu iekārtu ir izsniegts pietiekams kvotu skaits" [9].

7 — Komisijas 2004. gada 29. janvāra Lēmums 2004/156/EK, ar ko nosaka pamatnostādnes siltumnīcefekta gāzu emisiju monitoringam un ziņošanai par tām saskaņā ar Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2003/87/EK (OV 2004, L 59, 1. lpp.; turpmāk tekstā – "pamatnostādnes").

8 — Turpat.

9 — Mans izcēlums. Šajā kontekstā ir jāuzsver, ka pamatnostādnes ir pieņemtas nevis kā nesaistošs tiesību instruments, bet, kā minēts 6. zemsvītras piezīmē, ar Komisijas lēmumu, tādējādi tāda tiesību akta formā, kam ir juridisks spēks.

36. Šo interpretāciju, šķiet, apstiprina direktīvas *travaux préparatoires* [sagatavošanas darbi]. Komisijas 2001. gada 23. oktobra direktīvas priekšlikuma paskaidrojumu 17. punktā ir noteikts, ka "attieksmei pret gadījumiem, kuros nav izpildīts pienākums nodot pietiekamu skaitu kvotu, lai segtu *pārbaudītās* emisijas, ir jābūt stingrai un konsekventai visā Eiropas [Savienībā]. To var sasniegt, nosakot finansiālu sodu [..]"[10].

37. Interesanti, ka direktīvas 16. panta 2. punktā, kas attiecas uz to operatoru vārdu publiskošanu, kuri nav izpildījuši prasību nodot pietiekamu skaitu kvotu, tā sākotnējā versijā, kas ir piemērojama šīs lietas faktiskajiem apstākļiem, ir skaidra atsauce uz pienākumu "saskaņā ar direktīvas 12. panta 3. punktu"[11]. Protams, varētu argumentēt, ka, ciktāl direktīvas 16. panta 2. un 3. punkts bija un joprojām ir formulēti atšķirīgi, tie attiecas uz atšķirīgiem pārkāpumiem. Faktiski Vācijas valdība un *Emissionshandelsstelle* būtībā apgalvo, ka direktīvas 16. panta 3. punkta piemērošanas joma ir plašāka par 16. panta 2. punkta piemērošanas jomu.

38. Tomēr šo interpretāciju neapstiprina *travaux préparatoires*. Drīzāk abu punktu atšķirīgais formulējums ir izskaidrojams ar to, ka Komisijas sākotnēji iesniegtajā priekšlikumā direktīvas 16. panta 2. punktu bija paredzēts piemērot attiecībā uz visiem to valsts tiesību aktu pārkāpumiem, kas ir pieņemti, lai īstenotu direktīvu, bet 3. punkta mērķis bija sodīt par pietiekama kvotu skaita nenodošanu. Tomēr Parlaments uzskatīja un Komisija piekrita, ka publiskas nosodīšanas shēma ir nesamērīga vairāku direktīvas pārkāpumu gadījumos, ieskaitot tos, kas ir saistīti ar valsts īstenošanas pasākumiem, un tādējādi tā būtu jāpiemēro tikai tiem gadījumiem, kad operatori nenodod pietiekamu skaitu kvotu[12].

39. Tādējādi, šķiet, direktīvas izstrādāšanas vēsture norāda uz to, ka abu punktu atšķirīgais formulējums neatspoguļoja ES likumdevēja lēmumu nošķirt attiecīgos pārkāpumu veidus.

40. Apstiprinājums šai interpretācijai ir atrodams arī spriedumā *Billerud Karlsborg* un *Billerud Skärblacka*, kurā Tiesa atzina, ka direktīvas 6. panta 2. punkta e) apakšpunktā un 12. panta 3. punktā paredzētais pienākums nodot kvotu skaitu, kas ir līdzvērtīgs kopējām emisijām iepriekšējā kalendārajā gadā, kā tas ir pārbaudīts saskaņā ar 15. pantu, ir "*vienīgais*, attiecībā uz kuru pašā Direktīvā 2003/87 ir paredzēts īpašs sods, savukārt sods par jebkuru citu rīcību, kas ir pretrunā tās noteikumiem, saskaņā ar 16. pantu ir dalībvalstu ziņā"[13].

41. Atšķirīga direktīvas 16. panta 3. punkta interpretācija turklāt radītu problēmu saistībā ar šajā tiesību normā paredzētā soda samērīgumu.

42. Patiešām, spriedumā *Billerud Karlsborg* un *Billerud Skärblacka* Tiesa arī atzina, ka fiksēta apmēra un automātisks sods, kas ir paredzēts direktīvas 16. panta 3. punktā, ir samērīgs, un viens no iemesliem tam ir tāds, ka operatoriem ir iespēja uzzināt precīzu nododamo kvotu skaitu (veicot pārbaudi saskaņā ar 15. pantu) un tiem ir dots saprātīgs laika posms, kurā izpildīt šo pienākumu.

10 — COM(2001) 581, galīgā redakcija. Mans izcēlums.

11 — Pašreizējā redakcijā direktīvas 16. panta 2. punktā ir atsauce uz "*šīs direktīvas* prasībām par kvotu nodošanu pietiekamā daudzumā" (mans izcēlums). Šis grozījums tika izdarīts ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2008. gada 19. novembra Direktīvu 2008/101/EK, ar ko groza Direktīvu 2003/87/EK, lai aviācijas darbības iekļautu Kopienas siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas kvotu tirdzniecības sistēmā (OV 2009, L 8, 3. lpp.), ar kuru emisijas kvotu tirdzniecības sistēmas piemērošanas joma tika paplašināta, iekļaujot tajā aviācijas darbības. Grozījuma mērķis bija atspoguļot direktīvas paplašināto piemērošanas jomu. Tomēr, kā to pareizi ir norādījusi Apvienotās Karalistes valdība, direktīvas 16. panta 2. punkta grozījums nemainīja iekārtu operatoriem noteiktos pienākumus.

12 — Skat. Eiropas Parlamenta Ziņojumu par priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvai, ar kuru nosaka sistēmu siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas kvotu tirdzniecībai Kopienā un groza Padomes Direktīvu 96/61/EK (*FINAL* A5-0303/2002), 28. lpp.

13 — Skat. spriedumu *Billerud Karlsborg* un *Billerud Skärblacka*, EU:C:2013:664, 25. punkts (mans izcēlums).

Acīmredzot, rūpīgs operators nevilcinātos līdz pēdējam brīdim, lai izpildītu savu pienākumu. Šo iemeslu dēļ Tiesa neuzskatīja, ka saskaņā ar samērīguma principu valsts tiesām būtu jābūt iespējai grozīt direktīvas 16. panta 3. punktā paredzētā soda apmēru pat tad, ja operatoru pienākumu neizpilde, iespējams, varētu būt saistīta ar "iekšējiem administratīvās darbības traucējumiem" [14].

43. Tomēr šī lieta, šķiet – pamatojoties uz informāciju, ko var iegūt no lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu, – diezgan lielā mērā atšķiras no iepriekš minētās. *Nordzucker* patiešām apgalvo, ka tā kļūdas radās tāpēc, ka uzņēmums paļāvās uz ministrijas vēstuli, kurā bija paskaidrots, ka uz viena veida iekārtu, ko izmantoja *Nordzucker* (žāvēšanas iekārta), neattiecās emisijas kvotu tirdzniecības sistēma. Turklāt ziņojumu pienācīgi pārbaudīja arī neatkarīgs eksperts saskaņā ar direktīvas 15. pantu. Tikai vēlāk – t.i., pēc 30. aprīļa – Vācijas iestādes informēja *Nordzucker*, ka nodotais kvotu skaits ir nepietiekams, ciktāl saskaņā ar direktīvu vērā bija jāņem arī žāvēšanas iekārtu radītās emisijas.

44. Ciktāl par *Nordzucker* rīcību vispār būtu jānosaka kāds sods – kas ir jāpārbauda valsts tiesai –, ir jāatzīst vismaz tas, ka *Nordzucker* līdz 30. aprīlim nevarēja pietiekami droši zināt par kopējo nododamo kvotu skaitu. Automātiska smaga soda noteikšana šādos apstākļos tādējādi varētu radīt nopietnas problēmas saistībā ar samērīgumu.

45. Vācijas valdība un *Emissionshandelsstelle* uzskata, ka būtu nesamērīgi šo sodu piemērot par jebkuru direktīvas 6. panta 2. punkta e) apakšpunktā un 12. panta 3. punktā paredzētā pienākuma pārkāpumu, ja operatori, kuri varētu būt maldinājuši ekspertu, kas pārbauda ziņojumu (piemēram, paziņojot maldinošus datus vai īstenojot citu krāpniecisku rīcību), varētu izvairīties no soda.

46. Es tam nepiekrītu. Tas, ka direktīvas 16. panta 3. punktā paredzētais sods nav piemērojams, nenozīmē, ka šiem operatoriem nevar tikt noteikts nekāds sods. Direktīvas 16. panta 1. punktā ir paredzēts, ka dalībvalstis nosaka sodu kārtību gadījumiem, kad tiek pārkāpti šīs direktīvas piemērošanai pieņemtie valsts noteikumi, un minētajiem sodiem ir jābūt "*efektīviem, samērīgiem un preventīviem*" [15].

47. Tādējādi valsts iestādēm ir jānosaka sodi, ko var uzlikt operatoriem, kuri, lai gan izpilda direktīvas 6. panta 2. punkta e) apakšpunktā un 12. panta 3. punktā paredzēto pienākumu, izdara citu veidu pārkāpumus, kas kavē ar direktīvu izveidotās emisijas kvotu tirdzniecības sistēmas pareizu darbību. Šiem sodiem, pirmkārt, ir jābūt efektīviem un preventīviem: tas, manuprāt, nozīmē, ka par tādu krāpniecisku rīcību, kādu ir minējusi Vācijas valdība un *Emissionshandelsstelle*, var (un vajag) uzlikt bargus sodus. Otrkārt, šiem sodiem ir jābūt samērīgiem: tas nozīmē, ka attiecībā uz tādām situācijām kā tā, kurā atrodas *Nordzucker*, ir jāveic vērtējums, kurā ir ņemti vērā visi atbilstošie faktiskie apstākļi, lai lemtu par soda *an debeatur* un *quantum debeatur* (piemēram, uzņēmuma labticība, tas, vai uzņēmumu bija maldinājušas pašas iestādes, utml.).

48. Tāpēc es secinu, ka uz *Nordzucker* izdarīto pārkāpuma veidu neattiecas direktīvas 16. panta 3. punkts, bet attiecīgā gadījumā tas ietilpst šīs direktīvas 16. panta 1. punkta piemērošanas jomā.

IV – **Secinājumi**

49. Ņemot vērā visu iepriekš izklāstīto, ierosinu Tiesai uz *Bundesverwaltungsgericht* prejudiciālo jautājumu atbildēt šādi:

Eiropas Parlamenta un Padomes 2003. gada 13. oktobra Direktīvas 2003/87/EK, ar kuru nosaka sistēmu siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas kvotu tirdzniecībai Kopienā un groza Padomes Direktīvu 96/61/EK, 16. panta 3. punktā paredzētā sankcija nav piemērojama operatoram, kurš līdz

14 — Skat. turpat, 19. un 33.–42. punkts.

15 — Mans izcēlums.

attiecīgā gada 30. aprīlim ir nodevis kvotu skaitu, kas ir līdzvērtīgs tā emisijām iepriekšējā gadā, kā tas ir pārbaudīts saskaņā ar direktīvas 15. pantu, bet kas pēc vēlākas valsts kompetentās iestādes veiktas pārbaudes tika atzīts par nepietiekamu, lai segtu visas operatora emisijas iepriekšējā gadā. Dalībvalstīm ir jāparedz noteikumi par sodiem, kas attiecīgā gadījumā ir piemērojami šādu veidu pārkāpumiem. Paredzētajiem sodiem ir jābūt efektīviem, samērīgiem un preventīviem.