Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILSA WAHLA
przedstawiona w dniu 5 lutego 2015 r.[1]

Sprawa C-148/14

Bundesrepublik Deutschland
przeciwko
Nordzucker AG

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesverwaltungsgericht (Niemcy)]

Środowisko naturalne — System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych — Artykuł 16 ust. 1 i 3 dyrektywy 2003/87/WE — Monitorowanie i sprawozdawczość w zakresie emisji — Weryfikacja sprawozdań przedkładanych przez operatorów — Sankcje — Proporcjonalność

1. Dyrektywa 2003/87/WE[2] jest jednym z kluczowych instrumentów prawnych, za pomocą których Unia Europejska i jej państwa członkowskie dążą do wypełnienia ciążących na nich na podstawie protokołu z Kioto zobowiązań do zredukowania antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych. Dyrektywa ta zmierza do przyczynienia się do realizacji tego celu poprzez ustanowienie skutecznego europejskiego obrotu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, z najmniejszym możliwym zmniejszeniem rozwoju gospodarczego oraz zatrudnienia[3].

2. Obecny wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez niemiecki Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny), zawiera skierowaną do Trybunału prośbę o wyjaśnienie, jakie sankcje powinny stosownie do okoliczności być nakładane na operatorów, którzy do dnia 30 kwietnia danego roku przekazali pewną liczbę uprawnień, która to liczba została zweryfikowana zgodnie z art. 15 dyrektywy jako równa ich emisjom w trakcie roku poprzedniego i która w następstwie kolejnych kontroli przeprowadzonych przez właściwy organ krajowy została jednak uznana za niewystarczającą do objęcia wszystkich tych emisji.

3. Sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy zachowanie takie powinno stosownie do okoliczności sprawy podlegać sankcjom krajowym, zgodnie z art. 16 ust. 1 dyrektywy, czy też podlegać karze automatycznej, o której mowa w art. 16 ust. 3 dyrektywy.

4. Poniżej wyjaśnię powody, dla których uważam, że właściwe jest pierwsze z przedstawionych podejść.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (zwana dalej „dyrektywą”, Dz.U. L 275, s. 32).

3 — Zobacz motywy 3–5 dyrektywy.

I – **Ramy prawne**

A – *Prawo Unii*

5. W czasie mającym znaczenie dla sprawy[4] art. 6 dyrektywy („Warunki dotyczące pozwoleń na emisje gazów cieplarnianych oraz treść pozwoleń") stanowił:

„1. Właściwy organ wydaje pozwolenie na emisje gazów cieplarnianych przyznające zezwolenie na emisję gazów cieplarnianych ze wszystkich lub części instalacji, jeśli jest przekonany, że operator jest zdolny do monitorowania oraz składania sprawozdań z emisji.

[…]

2. Pozwolenia na emisje gazów cieplarnianych zawierają, co następuje:

[…]

e) zobowiązanie do poddania przydziałów zarówno emisji z instalacji ogółem jak i w każdym roku kalendarzowym, jak zweryfikowano zgodnie z art. 15, w okresie czterech miesięcy po zakończeniu tego roku [obowiązek zwrotu w terminie czterech miesięcy po zakończeniu roku kalendarzowego, uprawnień odpowiadających całości emisji danej instalacji w danym roku kalendarzowym, poddanych wcześniejszej kontroli zgodnie z art. 15]".

6. Artykuł 12 ust. 3 dyrektywy stanowił:

„Państwa członkowskie zapewniają, że [by] najpóźniej do dnia 30 kwietnia każdego roku operatorzy każdego urządzenia przyznają przydziały jednakowo dla emisji całkowitej z urządzeń w trakcie poprzedniego roku kalendarzowego, jak zweryfikowano zgodnie z art. 15 [zwróciły uprawnienia odpowiadające całości emisji danej instalacji w poprzednim roku kalendarzowym, poddane wcześniejszej kontroli zgodnie z art. 15] oraz że są [by były] one następnie anulowane [umarzane]".

7. Artykuł 15 dyrektywy („Kontrola") w zakresie mającym znaczenie dla bieżącej sprawy stanowił:

„Państwa członkowskie zapewniają, że [by] sprawozdania przedłożone przez operatorów na podstawie art. 14 ust. 3 są [były] kontrolowane zgodnie z kryteriami wymienionymi w załączniku V oraz że jest [by był] o nich powiadamiany właściwy organ.

[…]".

8. Według art. 16 dyrektywy („Kary"):

„1. Państwa członkowskie ustanawiają reguły [przepisy] dotyczące kar mających zastosowanie do naruszeń przepisów krajowych przyjętych na mocy niniejszej dyrektywy i podejmują środki niezbędne w celu zapewnienia, że [by] takie kary są [były] wykonywane. Przewidziane sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające […].

2. Państwa członkowskie zapewniają opublikowanie nazw (nazwisk) operatorów naruszających wymogi przekazania wystarczającej ilości przydziałów [uprawnień] na mocy art. 12 ust. 3.

4 — W międzyczasie dyrektywa była kilkakrotnie zmieniana. Jednakże wydaje się, że żadna z późniejszych zmian nie ma znaczenia dla potrzeb bieżącego postępowania.

3. Państwa członkowskie zapewniają, że [by] każdy operator, który nie przekazuje wystarczających przydziałów do dnia 30 kwietnia każdego roku w celu objęcia [uprawnień wystarczających do pokrycie] jego emisji w trakcie roku poprzedniego jest odpowiedzialny za opłacenie kary [poniósł karę] za przekroczenie emisji. Kary za przekroczenie emisji wynoszą 100 EUR za każdą tonę równoważnika [CO_2] wyemitowaną przez urządzenie [instalację], w odniesieniu do której operator nie przekazał przydziału [uprawnień]. Płatności kary za przekroczenie emisji nie uwalniają operatora od obowiązku przekazania ilości przydziałów [uprawnień] równych temu przekroczeniu emisji przekazując przydziały [uprawnienia] w odniesieniu do następnego roku kalendarzowego.

[…]".

B – *Prawo krajowe*

9. Właściwe przepisy prawa niemieckiego zostały zawarte w Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (ustawy w sprawie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, zwanej dalej „TEHG") z dnia 8 lipca 2004 r.[5]

10. Paragraf 4 TEHG („Pozwolenie na emisje") stanowi:

„(1) Uwalnianie gazów cieplarnianych wskutek działań w rozumieniu niniejszej ustawy wymaga pozwolenia.

[…]

(5) Pozwolenie zawiera następujące informacje i postanowienia:

[…]

5. obowiązek przekazania uprawnień zgodnie z § 6.

[…]

(8) Jeżeli podmiot odpowiedzialny nie wykonuje obowiązków wymienionych w § 5, środki określone w §§ 17 i 18 niniejszej ustawy mają pierwszeństwo przed środkami określonymi w § 17 Bundes-Immissionsschutzgesetz (federalnej ustawy o ochronie przed immisjami). W razie naruszenia obowiązków określonych w § 5 nie znajdują zastosowania §§ 20 i 21 Bundes-Immissionsschutzgesetz. Jeżeli podmiot odpowiedzialny nie wykonuje obowiązków wymienionych w § 6 ust. 1, zastosowanie znajdują wyłącznie uregulowania niniejszej ustawy".

11. Według § 6 TEHG („Uprawnienia"):

„(1) Podmiot odpowiedzialny podaje do dnia 30 kwietnia danego roku, po raz pierwszy w 2006 r., właściwemu organowi liczbę uprawnień, która odpowiada emisjom spowodowanym jego działalnością w poprzednim roku kalendarzowym.

[…]".

5 — BGBl I, s. 1578.

12. Dział 5 TEHG dotyczy kar. Paragraf 18 tej ustawy stanowi:

„(1) Jeżeli podmiot odpowiedzialny nie wykonuje obowiązku ciążącego na nim na mocy § 6 ust. 1, właściwy organ ustala za każdą tonę równoważnika dwutlenku węgla, w odniesieniu do której podmiot odpowiedzialny nie przekazał uprawnień, obowiązek zapłaty 100 EUR, a w pierwszym okresie przydziału 40 EUR. Od obowiązku zapłaty można odstąpić, jeżeli podmiot odpowiedzialny nie mógł wykonać obowiązku ciążącego na nim na mocy § 6 ust. 1 w związku z działaniem siły wyższej.

(2) Jeżeli podmiot odpowiedzialny nie przedłoży w prawidłowy sposób sprawozdania dotyczącego emisji spowodowanych jego działalnością, właściwy organ dokonuje szacunkowego ustalenia emisji spowodowanych działalnością w poprzednim roku kalendarzowym. Oszacowanie stanowi niewzruszalną podstawę dla zobowiązania, o którym mowa w § 6 ust. 1. Oszacowania nie dokonuje się, jeżeli podmiot odpowiedzialny prawidłowo wykona swój obowiązek sprawozdawczości w ramach wysłuchania w przedmiocie decyzji ustalającej, o której mowa w ust. 1.

(3) W przypadku określonym w ust. 2 zgodnie z dokonaną oceną szacunkową podmiot odpowiedzialny pozostaje zobowiązany do przekazania brakujących uprawnień do dnia 30 kwietnia następnego roku […]”.

II – **Okoliczności faktyczne, przebieg postępowania oraz pytanie prejudycjalne**

13. Nordzucker AG (zwany dalej „Nordzucker”) prowadził cukrownię, aż do jej zamknięcia w marcu 2008 r. Do zakładu należała wytwornica pary oraz suszarnia, służąca do cieplnego osuszania wysłodków buraczanych.

14. Po wprowadzeniu systemu handlu emisjami, w odpowiedzi na prośbę Verein der Zuckerindustrie (niemieckiego związku przemysłu cukrowniczego), Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (federalne ministerstwo środowiska, ochrony przyrody, budownictwa i bezpieczeństwa nądrowego, zwane dalej „ministerstwem”) poinformowało związek pismem z dnia 17 czerwca 2004 r., że suszarnie, jako instalacje konieczne w działalności przemysłu cukrowniczego, nie są objęte obowiązkowym handlem uprawnieniami do emisji. Natomiast kotłownia eksploatowana w celu wytwarzania pary i prądu, jako urządzenie uboczne urządzeń do produkcji lub rafinacji cukru, jest objęta obowiązkowym systemem handlu uprawnieniami do emisji, jeżeli przekroczona jest wartość progowa mocy cieplnej spalania.

15. Nordzucker sporządził sprawozdanie dotyczące emisji za rok 2005. W odniesieniu do wytwornicy pary w sprawozdaniu wykazano, że całkowita ilosć emisji wyniosła 40 288 ton dwutlenku węgla. Ilość ta nie obejmowała emisji spowodowanych wytwarzaniem pary dla eksploatacji urządzenia suszarniczego. Ekspert skontrolował to sprawozdanie, zweryfikował je jako zadowalające i wyraził zgodę na wpisanie wykazanych emisji w rejestrze. W dniu 16 marca 2006 r. sprawozdanie zostało przekazane Deutsche Emissionshandelsstelle (niemieckiemu urzędowi handlu emisjami, zwanemu dalej „Emissionshandelsstelle”) za pośrednictwem właściwego organu kraju związkowego. Do dnia 30 kwietnia 2006 r. Nordzucker przekazał Emissionshandelsstelle liczbę uprawnień do emisji odpowiadającą wymiarowi emisji wskaznanemu w sprawozdaniu.

16. Następnie Emissionshandelsstelle skontrolował sprawozdanie dotyczące emisji i wezwał Nordzuckera do poprawienia go, w szczególności poprzez uwzględnienie emisji związanych z suszarnią. Nordzucker podniósł, że w związku z pismem ministerstwa uważał, iż suszarnie nie podlegają handlowi uprawnieniami i dlatego też związane z ich eksploatacją emisje z wytwornicy pary nie muszą być objęte sprawozdaniem. Nordzucker skorygował jednak swoje sprawozdanie dotyczące emisji stosownie do wezwania Emissionshandelsstelle. W rezultacie Nordzucker wykazał całkowitą ilość emisji wynoszącą 42 961 ton dwutlenku węgla i w dniu 24 kwietnia 2007 r. przekazał dalsze uprawnienia na kolejne 2673 tony.

17. Decyzją z dnia 7 grudnia 2007 r. władze niemieckie nałożyły na Nordzuckera obowiązek zapłaty kary na podstawie § 18 ust. 1 zdanie pierwsze TEHG w wysokości 106 920 EUR. Odwołanie od tej decyzji zostało oddalone decyzją z dnia 14 kwietnia 2009 r.

18. Nordzucker złożył skargę na tę decyzję do Verwaltungsgericht (sądu administracyjnego), który wyrokiem z dnia 11 czerwca 2010 r. uchylił zaskarżoną decyzję. Wyrokiem z dnia 20 października 2011 r. Oberverwaltungsgericht (wyższy sąd administracyjny) oddalił skargę złożoną przez władze niemieckie od wyroku wydanego w pierwszej instancji. Następnie władze niemieckie złożyły skargę na wyrok Oberverwaltungsgericht do Bundesverwaltungsgericht.

19. Wobec wątpliwości dotyczących wykładni art. 16 dyrektywy Bundesverwaltungsgericht postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 16 ust. 3 i 4 [dyrektywy 2003/87] należy interpretować w ten sposób, że kara za przekroczenie emisji musi zostać nałożona również wtedy, gdy operator przekazał do dnia 30 kwietnia danego roku liczbę uprawnień odpowiadającą całkowitym emisjom, które podał w pozytywnie zweryfikowanym przez kontrolera sprawozdaniu dotyczącym emisji z instalacji w poprzednim roku, jednakże właściwy organ stwierdza po dniu 30 kwietnia, iż całkowita ilość emisji została podana w zweryfikowanym sprawozdaniu błędnie na zbyt niskim poziomie, sprawozdanie to zostaje skorygowane i operator przekazuje dalsze uprawnienia w nowym terminie?”.

20. Uwagi na piśmie w niniejszym postępowaniu zostały złożone przez Nordzuckera, Emissionshandelstelle, rząd niemiecki, czeski, niderlandzki i Zjednoczonego Królestwa oraz Komisję. Trybunał postanowił, że rozprawa nie zostanie przeprowadzona.

III – **Analiza**

21. W swoim pytaniu sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy kara przewidziana w art. 16 ust. 3 dyrektywy ma zastosowanie do operatora, który do dnia 30 kwietnia danego roku przekazał liczbę uprawnień równą jego emisjom w roku wcześniejszym, zweryfikowaną zgodnie z art. 15 dyrektywy, która jednakże po kolejnej kontroli przez właściwy organ krajowy okazała się niewystarczająca do objęcia wszystkich emisji tego operatora w trakcie poprzedniego roku.

22. W szczegółowo sformułowanym postanowieniu odsyłającym Bundesverwaltungsgericht wyjaśnia, że możliwe są dwa różne podejścia i że dostrzega istotne argumenty na poparcie obydwu z nich. Jednakże sąd ten, opierając się głównie na brzmieniu odnośnych przepisów dyrektywy oraz uwzględniając zasadę proporcjonalności, uważa, że odpowiedź na postawione pytanie powinna być przecząca.

23. Obydwa te podejścia zostały również omówione przez strony, które przedstawiły uwagi w niniejszym postępowaniu. Z jednej strony Nordzucker, rządy czeski, niderlandzki i rząd Zjednoczonego Królestwa, jak również Komisja twierdzą, że art. 16 ust. 3 dyrektywy powinien być interpretowany w sposób zawężający. Nie można zatem uznać, że przepis ten ma zastosowanie w sytuacji opisanej przez sąd odsyłający.

24. Z drugiej strony rząd niemiecki i Emissionshandelsstelle proponują, aby Trybunał odpowiedział na postawione pytanie twierdząco. Ich zdaniem pomiędzy okolicznościami występującymi w sprawie przed sądem odsyłającym i przypadkiem badanym przez Trybunał w sprawie Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka[6] można dostrzec podobieństwa. W tamtej sprawie Trybunał potwierdził, że kara przewidziana w art. 16 ust. 3 dyrektywy stosuje się automatycznie w odniesieniu do operatorów, którzy do dnia 30 kwietnia danego roku nie przekazali wystarczającej liczby uprawnień, i wyjaśnił, że wysokość tej kary nie może być zmieniana przez sąd krajowy.

6 — C-203/12, EU:C:2013:664.

25. Przejdę teraz do wyjasnienia, dlaczego stojęna stanowisku, że pomimo dość dwuznacznego sformułowania art. 16 ust. 3 dyrektywy, systemowa i celowościowa wykładnia tego przepisu wspiera argumenty przedstawione przez Nordzuckera, rządy czeski, niderlandzki i rząd Zjednoczonego Królestwa oraz Komisję. Jakkolwiek rozumiem obawy leżące u podstaw interpretacji tego przepisu popieranej przez rząd niemiecki i Emissionshandelsstelle, nie uważam, aby w ostatecznym rozrachunku obawy te były uzasadnione. Podobnie nie interpretuję wyroku w sprawie Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka jako wspierającego stanowisko przyjęte przez te strony.

26. Na wstępie należy przyznać, że brzmienie art. 16 ust. 3 dyrektywy nie jest jednoznaczne w odniesieniu do charakteru obowiązku, który powinien być wykonany pod groźbą kary tam przewidzianej. Przepis ten zobowiązuje państwa członkowskie do nałożenia kary za przekroczenie emisji na „każd[ego] operator[a], który nie przekazuje wystarczających uprawnień do dnia 30 kwietnia każdego roku w celu objęcia jego emisji w trakcie roku poprzedniego".

27. Sąd odsyłajacy wskazuje poprawnie, że żadna z proponowanych interpretacji nie jest na pierwszy rzut oka niezgodna z treścią art. 16 ust. 3 dyrektywy. Tym samym przepis ten może być stosowany w odniesieniu do emisji generowanych w trakcie roku poprzedniego, zweryfikowanych na podstawie art. 15 tej dyrektywy, lub, alternatywnie, do wszystkich emisji generowanych w trakcie roku poprzedniego, ustalonych w sprawozdaniu końcowym, po przeprowadzeniu ewentualnych dalszych kontroli przez właściwe organy krajowe.

28. Jednakże kiedy art. 16 ust. 3 dyrektywy interpretuje się we właściwym kontekście, w mojej opinii staje się jasne, że prawidłowa jest pierwsza interpretacja.

29. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że jednym z filarów, na których oparto system ustanowiony na mocy dyrektywy, jest zobowiązanie operatorów do przekazania liczby uprawnień równej ich całkowitej emisji w poprzednim roku kalendarzowym. Obowiązkiem każdego operatora jest zgłoszenie swoich emisji do właściwych organów zgodnie z przepisami i zasadami określonymi w doraźnych wytycznych przyjętych przez Komisję[7] (art. 14 ust. 3 dyrektywy).

30. Jednak biorąc pod uwagę znaczenie tej operacji oraz korzyści finansowe potencjalnie przypadające operatorom w przypadku niepełnego zgłoszenia emisji, prawodawca Unii postanowił, że władze nie mogą automatycznie polegać na przekazywanych przez operatorów sprawozdaniach, ale że sprawozdania te muszą najpierw zostać poddane szczególnemu procesowi weryfikacji. Zgodnie z art. 15 akapit pierwszy dyrektywy oraz załącznikiem V do tego aktu kontroler musi być „niezależny od operatorów, wykon[ywać] swoje czynności w sposób rzetelny oraz obiektywnie profesjonalny" i posiadać kwalifikacje odpowiednie do tego zadania. Musi brać pod uwagę sprawozdania przedłożone przez operatorów i systemy monitorowania w roku wcześniejszym w celu sprawdzenia w szczególności ich „pewnoś[ci], wiarygodnoś[ci] oraz dokładnoś[ci]".

31. Weryfikacja ta stanowi kluczowy etap postępowania. Jeżeli sprawozdanie nie zostało zweryfikowane jako zadowalające, proces ulega wstrzymaniu. Operator nie może podjąć dalszego przekazywania uprawnień, dopóki sprawozdanie nie zostanie zweryfikowane jako zadowalające (art. 15 akapit drugi). Jeżeli natomiast weryfikacja daje wynik pozytywny, to operator, jak wspomniano powyżej, powinien do dnia 30 kwietnia tego samego roku przekazać uprawnienia w liczbie odpowiadającej całości generowanych emisji. Istotnie, art. 6 ust. 2 lit. e) i art. 12 ust. 3 dyrektywy wyraźnie stwierdzają, że zobowiązanie do przekazania uprawnień odnosi się do uprawnień odpowiadających emisjom „poddany[m] wcześniejszej kontroli zgodnie z art. 15".

7 — Decyzja Komisji 2004/156/WE z dnia 29 stycznia 2004 r. ustanawiająca wytyczne dotyczące monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 59, s. 1, zwana dalej „wytycznymi").

32. Dyrektywa nie przewiduje – a przynajmniej nie czyni tego wprost – dokonywania późniejszych kontroli lub weryfikacji liczby uprawnień już zweryfikowanych na podstawie art. 15. Nie istnieje też przepis wymagający wykupienia dodatkowych kwot po dniu 30 kwietnia w przypadku ustalenia przez organy organy krajowe, że uprawnienia te, z jakiegokolwiek powodu, nie obejmują całości emisji.

33. Oczywiste jest, że dyrektywa nie może być interpretowana w ten sposób, że wyklucza kolejne kontrole przez właściwe organy lub możliwość przekazania przez operatora dodatkowych uprawnień po dniu 30 kwietnia w celu wypełnienia ciążącego na nim obowiązku przekazania odpowiedniej liczby uprawnień do emisji. Przeciwnie, wydaje mi się, że przepisy krajowe przewidujące którekolwiek z tych rozwiązań wzmocniłyby tylko system ustanowiony przez dyrektywę.

34. Jednakże kara przewidziana w art. 16 ust. 3 dyrektywy nie może dotyczyć niczego innego niż niedopełnienie obowiązku, który przepis ten wyraźnie nakłada na operatora: obowiązku przekazania do dnia 30 kwietnia właściwej liczby uprawnień zweryfikowanej przez biegłego. Interpretowanie dyrektywy w ten sposób, że wymaga ona automatycznego nałożenia kary za naruszenie zobowiązania, którego jasno nie określa, byłoby sprzeczne z intuicją.

35. Fakt, że liczba uprawnień zweryfikowana na podstawie art. 15 ma zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania systemu ustanowionego na mocy dyrektywy, znajduje również potwierdzenie w wytycznych opublikowanych zgodnie z art 14 ust. 1 dyrektywy [8]. Punkt 7.4 wytycznych stanowi: „Na podstawie sprawozdania na temat emisji, które *zostało zweryfikowane jako satysfakcjonujące* w odniesieniu do łącznej liczby wyrażającej wielkość emisji z danej instalacji, właściwe władze sprawdzają, czy operator przekazał wystarczającą liczbę uprawnień przyznanych w odniesieniu do tej samej instalacji" [tłumaczenie nieoficjalne] [9].

36. Ta wykładnia wydaje się znajdować potwierdzenie w pracach przygotowawczych nad dyrektywą. Punkt 17 uzasadnienia dołączonego do projektu dyrektywy przedstawionego przez Komisję w dniu 23 października 2001 r. stanowi, że „[s]prawy dotyczące naruszenia obowiązku przekazania wystarczającej liczby uprawnień na pokrycie *zweryfikowanych* emisji muszą być rozpatrywane w rygorystyczny i spójny sposób w całej [Unii] Europejskiej. Cel ten zostałby osiągnięty poprzez nałożenie kary finansowej […]" [10].

37. Co ciekawe, art. 16 ust. 2 dyrektywy, dotyczący publikowania nazw operatorów naruszających obowiązek przekazania wystarczającej liczby uprawnień, w brzmieniu pierwotnym, mającym zastosowanie do stanu faktycznego niniejszej sprawy, wyraźnie odsyłał do zobowiązania „na mocy art. 12 ust. 3" dyrektywy [11]. Oczywiście można twierdzić, że w zakresie, w jakim art. 16 ust. 2 i 3 dyrektywy były i nadal są sformułowane odmiennie, dotyczą one różnych naruszeń. Istotnie, rząd niemiecki i Emissionshandelsstelle twierdzą, że art. 16 ust. 3 dyrektywy ma szerszy zakres niż w art. 16 ust. 2.

38. Niemniej jednak taka wykładnia nie znajduje oparcia w pracach przygotowawczych. Różne brzmienie tych dwóch ustępów można raczej wyjaśnić okolicznością, że w projekcie pierwotnie przedstawionym przez Komisję art. 16 ust. 2 dyrektywy miał być stosowany do wszystkich naruszeń przepisów krajowych przyjętych w celu wdrożenia dyrektywy, podczas gdy art. 16 ust. 3 miał nakładać

8 — Ibidem.

9 — Podkreślenie moje. W tym kontekście należy podkreślić, że wytyczne nie zostały wydane jako akt prawa miękkiego, lecz – jak wspomniano w przypisie 6 – w drodze decyzji Komisji, a zatem w formie aktu wywierającego skutki prawne.

10 — COM(2001) 581 wersja ostateczna. Podkreślenie moje.

11 — W swojej obecnej wersji art. 16 ust. 2 dyrektywy wskazuje na „wymogi przekazania wystarczającej ilości przydziałów [uprawnień] *na mocy niniejszej dyrektywy*" (podkreślenie moje). Zmiana ta została wprowadzona dyrektywą 2008/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie (Dz.U. 2009, L 8, s. 3), która objęła systemem handlu uprawnieniami do emisji działalność w obszarze lotnictwa. Poprawka miała na celu odzwierciedlenie rozszerzonego zakresu dyrektywy. Jednakże, jak słusznie podniósł rząd Zjednoczonego Królestwa, zmiana art. 16 ust. 2 dyrektywy nie zmieniała obowiązków nałożonych na operatorów instalacji.

sankcje za brak przekazania wystarczającej liczby uprawnień. Jednakże Parlament uznał, a Komisja zgodziła się, że publikowanie nazw w celu zawstydzenia było nieproporcjonalne w przypadku wielu form naruszenia dyrektywy, w tym tych, które dotyczyły krajowych środków wykonawczych, a zatem powinno być ograniczone do tych przypadków, w których operatorzy nie przekazali wystarczającej liczby uprawnień [12].

39. Geneza dyrektywy wydaje się zatem wskazywać, że rożnica w brzmieniu tych dwóch ustępów nie odzwierciedla decyzji prawodawcy Unii, aby wprowadzić rozróżnienie pomiędzy rodzajami naruszeń, do których się one odpowiednio stosują.

40. Dalsze potwierdzenie tej wykładni odnaleźć można w wyroku Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka, w którym Trybunał stwierdził, że ustanowiony w art. 6 ust. 2 lit. e) i art. 12 ust. 3 dyrektywy obowiązek przekazania uprawnień odpowiadających emisji z roku poprzedniego, poddanych wcześniejszej kontroli zgodnie z art. 15, jest „*jedynym* zobowiązaniem obwarowanym w samej dyrektywie konkretną sankcją, podczas gdy karanie wszelkich innych zachowań sprzecznych z jej przepisami pozostawiono zgodnie z art. 16 uznaniu państw członkowskich” [13].

41. Odmienna wykładnia art. 16 ust. 3 dyrektywy mogłaby ponadto stanowić problem w odniesieniu do proporcjonalności kary określonej w tym przepisie.

42. Rzeczywiście, w wyroku w sprawie Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka Trybunał orzekł również, że stała i automatyczna kara przewidziana w art. 16 ust. 3 dyrektywy jest proporcjonalna, czego powodem jest między innymi to, że operatorzy są w stanie dowiedzieć się o dokładnej liczbie uprawnień podlegającej przekazaniu (ze względu na kontrolę na podstawie art. 15) i zapewniono im rozsądny termin na wykonanie tego obowiązku. Oczywiście rozsądny operator nie powinien opóźniać spełnienia obowiązku do ostatniej chwili. Z tych względów Trybunał nie uznał, aby zgodnie z zasadą proporcjonalności sądy krajowe powinny mieć możliwość modyfikowania wysokości kary przewidzianej w art. 16 ust. 3 dyrektywy, nawet w przypadku gdyby naruszenie ze strony operatora mogło być z pewnym prawdopodobieństwem spowodowane „wewnętrznymi niedopatrzeniami administracyjnymi” [14].

43. Jednakże niniejsza sprawa – w świetle informacji, które można uzyskać z postanowienia odsyłającego – wydaje się być nieco odmienna od sprawy omówionej powyżej. Nordzucker podnosi, że jego błąd wynikał z faktu, że spółka oparła się na piśmie ministerstwa, w którym wyjaśniono, że jeden rodzaj instalacji eksploatowanej przez Nordzuckera (suszarnia) nie jest objęty systemem handlu uprawnieniami do emisji. Ponadto sprawozdanie zostało również należycie zweryfikowane przez niezależnego biegłego, zgodnie z art. 15 dyrektywy. Dopiero potem, to jest po dniu 30 kwietnia, władze niemieckie poinformowały Nordzuckera, że przekazana liczba uprawnień była niewystarczająca, gdyż emisje wytwarzane przez suszarnie również musiały być wzięte pod uwagę na potrzeby dyrektywy.

44. O ile postępowanie Nordzuckera powinno podlegać w ogóle jakiejkolwiek sankcji – co podlega zweryfikowaniu przez sąd krajowy – o tyle przed dniem 30 kwietnia spółka ta nie mogła z wystarczającą pewnością znać całkowitej liczby uprawnień podlegających przekazaniu. Automatyczne nałożenie wysokiej grzywny w takich okolicznościach może zatem rodzić poważne problemy dotyczące kwestii proporcjonalności.

12 — Zobacz: Parlament Europejski, Sprawozdanie dotyczące projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE (FINAL A5–0303/2002), s. 28.

13 — Zobacz wyrok Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka, EU:C:2013:664, pkt 25 (podkreślenie moje).

14 — Zobacz tamże, pkt 19, 33–42.

45. Według rządu niemieckiego i Emissionshandelsstelle nieproporcjonalne byłoby natomiast stosowanie tej sankcji za jakiekolwiek naruszenie obowiązku określonego w art. 6 ust. 2 lit. e) i art. 12 ust. 3 dyrektywy, podczas gdy operatorzy, którzy wprowadzili biegłego weryfikującego raport w błąd (na przykład poprzez przedstawianie wprowadzających w błąd danych lub poprzez inne oszukańcze postępowanie), uniknęliby kary.

46. Nie zgadzam się. Fakt, że kara przewidziana w art. 16 ust. 3 dyrektywy nie znajduje zastosowania, nie oznacza, że na podmioty te nie można nałożyć żadnej sankcji. Zgodnie z art. 16. ust. 1 dyrektywy państwa członkowskie mają obowiązek ustanowić przepisy dotyczące kar mających zastosowanie do naruszeń przepisów krajowych przyjętych na mocy niniejszej dyrektywy, a same kary powinny być „*skuteczne, proporcjonalne i odstraszające*” [15].

47. A zatem do władz krajowych należy ustanowienie kar, którym podlegają operatorzy, którzy pomimo spełnienia obowiązku określonego w art. 6 ust. 2 lit. e) i art. 12 ust. 3 dyrektywy dopuszczają się innych rodzajów naruszeń, które utrudniają prawidłowe funkcjonowanie ustawnioionego w dyrektywie systemu handlu uprawnieniami do emisji. Z jednej strony kary te powinny być skuteczne i odstraszające: oznacza to moim zdaniem, że nieuczciwe postępowanie, takie jak wspomniane przez rząd niemiecki i Emissionshandelsstelle może (i powinno) być przedmiotem surowych kar. Z drugiej strony sankcje te muszą być proporcjonalne: oznacza to, że sytuacje takie jak ta, w której znalazł się Nordzucker, powinny być przedmiotem oceny, w ramach której uwzględnia się wszystkie istotne okoliczności faktyczne dla celów podjęcia decyzji w kwestii an debeatur i quantum debeatur sankcji (jak dobra wiara spółki, okoliczność, czy spółka została wprowadzona w błąd przez same władze i tak dalej).

48. Stwierdzam zatem, że typ naruszenia popełnionego przez Nordzuckera nie podlega art 16 ust. 3 dyrektywy, ale może w stosownym przypadku wchodzić w zakres art. 16 ust. 1 tej dyrektywy.

IV – **Wnioski**

49. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał udzielił na przedłożone mu przez Bundesverwaltungsgericht pytanie prejudycjalne następującej odpowiedzi:

Kara, o której mowa w art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE nie znajduje zastosowania do operatora, który przekazał do dnia 30 kwietnia danego roku liczbę uprawnień odpowiadającą jego emisjom w trakcie poprzedniego roku kalendarzowego, poddanych wcześniejszej kontroli zgodnie z art. 15 dyrekrtywy, lecz która w następstwie kolejnej kontroli przez właściwy organ krajowy została uznana za niewystarczającą do objęcia wszystkich emisji tego operatora w roku poprzednim. Do państw członkowskich należy ustanowienie przepisów okteślających kary mające w stosownym wypadku zastosowanie do tych rodzajów naruszeń. Przewidziane sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

15 — Podkreślenie moje.