Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

29. april 2015*

»Præjudiciel forelæggelse — miljø — direktiv 2003/87/EF — ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen — fastlæggelse af omfanget af forpligtelsen til returnering af kvoter — sanktioner — artikel 16, stk. 1 og 3«

I sag C-148/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) ved afgørelse af 20. februar 2014, indgået til Domstolen den 31. marts 2014, i sagen:

Bundesrepublik Deutschland

mod

Nordzucker AG,

procesdeltagere:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne J.-C. Bonichot (refererende dommer), A. Arabadjiev, J.L. da Cruz Vilaça og C. Lycourgos,

generaladvokat: N. Wahl

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Bundesrepublik Deutschland ved Rechtsanwalt G. Buchholz

— Nordzucker AG ved Rechtsanwältinnen I. Zenke og M.-Y. Vollmer

— den tyske regering ved T. Henze og K. Petersen, som befuldmægtigede

* Processprog: tysk.

— den tjekkiske regering ved M. Smolek og S. Šindelková, som befuldmægtigede

— den nederlandske regering ved M. de Ree og M. Bulterman, som befuldmægtigede

— Det Forenede Kongeriges regering ved J. Beeko, som befuldmægtiget, bistået af barrister R. Palmer

— Europa-Kommissionen ved E. White og C. Hermes, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. februar 2015,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 16, stk. 3 og 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT L 275, s. 32), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/101/EF af 27. oktober 2004 (EUT L 338, s. 18, herefter »direktiv 2003/87«).

2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en tvist mellem Bundesrepublik Deutschland, repræsenteret af Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (den tyske myndighed med ansvar for handel med emissionskvoter under forbundsmiljøstyrelsen, herefter »Emissionshandelsstelle«), og Nordzucker AG (herefter »Nordzucker«) vedrørende en afgørelse om at pålægge sidstnævnte en bøde på 106 920 EUR for tilsidesættelse af forpligtelsen til at returnere et tilstrækkeligt antal drivhusgasemissionskvoter til dækning af sine emissioner i det foregående år.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 2003/87 har følgende ordlyd:

»Drivhusgasemissionstilladelser skal indeholde følgende:

[…]

e) en forpligtelse til at returnere kvoter svarende til anlæggets samlede emissioner i hvert kalenderår, som verificeret efter artikel 15, senest fire måneder efter årets udgang.«

4 Stk. 3 i nævnte direktivs artikel 12 med overskriften »Overdragelse, returnering og annullering af kvoter« fastsætter:

»Medlemsstaterne søger for, at driftslederen for hvert anlæg senest den 30. april hvert år returnerer et antal kvoter svarende til de samlede emissioner fra det pågældende anlæg i det foregående kalenderår, som verificeret efter artikel 15, og at disse kvoter derefter annulleres.«

5 Samme direktivs artikel 14 bestemmer:

»1. Efter proceduren i artikel 23, stk. 2, vedtager Kommissionen senest den 30. september 2003 retningslinjer for overvågning og rapportering af emissioner fra aktiviteterne i bilag I af de drivhusgasser, der er anført for de pågældende aktiviteter. Retningslinjerne baseres på principperne for overvågning og rapportering i bilag IV.

2. Medlemsstaterne sørger for, at emissionerne overvåges i overensstemmelse med retningslinjerne.

3. Medlemsstaterne sørger for, at hver driftsleder for et anlæg til den kompetente myndighed rapporterer emissionerne fra det pågældende anlæg i hvert kalenderår efter udgangen af det pågældende år i overensstemmelse med retningslinjerne.«

6 Det anføres i artikel 15 i direktiv 2003/87:

»Medlemsstaterne sørger for, at de rapporter, driftslederne forelægger i henhold til artikel 14, stk. 3, verificeres efter kriterierne i bilag V, og at den kompetente myndighed underrettes herom.

Medlemsstaterne sørger for, at en driftsleder, hvis rapport vedrørende emissioner i det foregående år ikke er bedømt som tilfredsstillende efter kriterierne i bilag V senest den 31. marts hvert år, ikke kan overdrage yderligere kvoter, før en rapport fra den pågældende driftsleder er bedømt som tilfredsstillende.«

7 Nævnte direktivs artikel 16, der bærer overskriften »Sanktioner«, fastsætter:

»1. Medlemsstaterne fastsætter sanktioner for overtrædelse af de nationale bestemmelser, der vedtages i henhold til dette direktiv, og træffer de fornødne foranstaltninger til at sikre, at sanktionerne håndhæves. Sanktionerne skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. […]

2. Medlemsstaterne sørger for at offentliggøre navnene på driftsledere, der ikke overholder kravene om returnering af tilstrækkelige kvoter i henhold til artikel 12, stk. 3.

3. Medlemsstaterne sørger for, at en driftsleder, der ikke returnerer tilstrækkelige kvoter senest den 30. april hvert år til dækning af sine emissioner i det foregående år, pålægges en bøde for overskridelse af emissionskvoterne. Bøden for overskridelse af emissionskvoter andrager 100 EUR for hvert ton kuldioxidækvivalent fra det anlæg, for hvilket driftslederen ikke har returneret kvoter. Betaling af bøden for overskridelse af emissionskvoter fritager ikke driftslederen for forpligtelsen til at returnere en kvotemængde svarende til de kvoteoverskridende emissioner, når vedkommende returnerer kvoter for det følgende kalenderår.

4. I den treårsperiode, der begynder den 1. januar 2005, anvender medlemsstaterne en lavere bøde for kvoteoverskridelse på 40 EUR. […]«

8 Artikel 23, stk. 2, i direktiv 2003/87/EF, har følgende ordlyd:

»Når der henvises til dette stykke, anvendes artikel 5 og 7 i afgørelse 1999/468/EF, jf. dennes artikel 8.

[…]«

9 Kommissionens beslutning 2004/156/EF af 29. januar 2004 om retningslinjer for overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT L 59, s. 1, herefter »retningslinjerne«), fastsætter i beslutningens punkt 7.4, femte og sjette afsnit:

»Sidst i verifikationsprocessen skal verifikatoren afgøre, om emissionsrapporten indeholder væsentlige urigtige oplysninger. Hvis verifikatoren konkluderer, at emissionsrapporten ikke indeholder væsentlige urigtige oplysninger, kan driftslederen forelægge emissionsrapporten for den kompetente myndighed i henhold til […] artikel 14, stk. 3, [i direktiv 2003/87]. Hvis verifikatoren konkluderer, at emissionsrapporten indeholder væsentlige urigtige oplysninger, kan driftslederens rapport ikke bedømmes som tilfredsstillende. I henhold til […] artikel 15 [i direktiv 2003/87] skal medlemsstaterne sikre, at en driftsleder, hvis rapport vedrørende emissioner i det foregående år ikke er bedømt som tilfredsstillende senest den 31. marts hvert år, ikke kan overdrage yderligere kvoter, før en rapport fra den pågældende driftsleder er bedømt som tilfredsstillende. Medlemsstaterne skal fastsætte sanktioner i henhold til […] artikel 16 [i direktiv 2003/87].

De samlede emissionstal for et anlæg i en emissionsrapport, der er bedømt som tilfredsstillende, skal anvendes af den kompetente myndighed til at kontrollere, om driftslederen har overdraget et tilstrækkeligt antal kvoter i forhold til det pågældende anlæg.«

Tysk ret

10 I Tyskland blev direktiv 2003/87 gennemført med Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (lov om handel med kvoter for drivhusgasemissioner) af 8. juli 2004 (BGBl. I, s. 1578, herefter »TEHG«).

11 TEHG's § 5, stk. 1 og 3, bestemmer:

»(1) Fra den 1. januar 2005 skal den ansvarlige opgøre emissionerne som følge af sine aktiviteter i et kalenderår […] og rapportere disse emissioner til den kompetente myndighed […] senest den 1. marts det følgende år. […]

(3) Den i stk. 1 omhandlede emissionsrapport skal før indleveringen verificeres af en sagkyndig instans, som er godkendt af den kompetente myndighed, i henhold til denne lovs bilag 3. […]«

12 TEHG's § 6, stk. 1, er affattet således:

»Den ansvarlige skal senest den 30. april i et år, første gang i 2006, returnere et antal kvoter til den kompetente myndighed, som svarer til emissionerne som følge af sine aktiviteter i det forudgående kalenderår.«

13 TEHG's § 18 med overskriften »Håndhævelse af returneringspligten« fastsætter i stk. 1 og 3:

»(1) Hvis den ansvarlige ikke opfylder sin forpligtelse i henhold til § 6, stk. 1, pålægger den kompetente myndighed en bøde på 100 EUR, i den første tildelingsperiode på 40 EUR, for hvert ton emitteret kuldioxidækvivalent, som den ansvarlige ikke har returneret kvoter for. Der pålægges ikke en bøde, hvis den ansvarlige ikke har kunnet opfylde sin pligt i henhold til § 6, stk. 1, på grund af force majeure.

[…]

(3) Den ansvarlige er fortsat forpligtet til at returnere de manglende kvoter […] senest den 30. april det følgende år. […]«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

14 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Nordzucker indtil marts 2008 drev en sukkerfabrik. Dette anlæg omfattede en dampgenerator, der til dels blev anvendt til tørring af roesnitter. Disse sidstnævnte blev i tørret og komprimeret tilstand solgt som dyrefoder.

15 Ifølge en skrivelse fra Bundesministerium für Umwelt (forbundsministeriet for miljø) af 17. juni 2004 til Verein der Zuckerindustrie (den tyske sukkerindustris brancheorganisation) er de tørringsanlæg, der er nødvendige for driften i sukkerindustrien, ikke omfattet af ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner. I tilfælde, hvor et varmeanlæg til produktion af damp eller elektricitet anvendes som et sekundært anlæg i tilknytning til et anlæg til fremstilling eller raffinering af sukker, er varmeanlægget derimod i princippet omfattet af denne ordning.

16 I 2006 udarbejdede Nordzucker en rapport for drivhusgasemissioner i 2005 og angav for så vidt angår dampgeneratoren en mængde på 40 288 ton kuldioxid uden de emissioner, som var opstået i forbindelse med tørringen af roeskiverne, der beløb sig til 2 673 ton kuldioxid. Efter verifikatorens verifikation af denne rapport returnerede Nordzucker – inden for fristen i henhold til TEHG – et antal kvoter, der svarede til den samlede mængde emissioner angivet i rapporten. Efter udløbet af denne frist konstaterede Emissionshandelstelle, at der forelå uregelmæssigheder i Nordzuckers rapport for så vidt angår beregningen af de forskellige brændselsstrømme. Som følge heraf korrigerede Nordzucker sin rapport til at omfatte de emissioner, som var opstået i forbindelse med tørringen af roeskiverne, og returnerede den 24. april 2007 yderligere 2 673 drivhusgasemissionskvoter.

17 Ved afgørelse af 7. december 2007 pålagde Emissionshandelsstelle i medfør af TEHG's § 18 Nordzucker en bøde på 106 920 EUR for tilsidesættelse af forpligtelsen til at returnere et tilstrækkeligt antal kvoter til dækning af sine emissioner i det foregående år.

18 Verwaltungsgericht Berlin (den administrative domstol i Berlin), der behandlede det af Nordzucker anlagte søgsmål, annullerede afgørelsen om pålæggelse af bøden. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (den øverste administrative domstol i Berlin-Brandeburg) forkastede den af Emissionhandelsstelle iværksatte appel. Det fremgår af denne retsinstans' dom, at Nordzucker ikke havde tilsidesat sin pligt til at returnere kvoter, eftersom det præcise omfang af denne forpligtelse bestemmes af antallet af kvoter i den verificerede rapport. Da myndigheden fandt, at returneringsforpligtelsen ikke ville kunne begrænses af en driftsleders verificerede rapport, har Emissionshandelsstelle indbragt sagen for Bundesverwaltungsgericht (forbundsforvaltningsdomstol) med påstand om ophævelse af denne dom.

19 Det fremgår af Bundesverwaltungsgericht's forklaringer, at TEHG's bestemmelser sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den til fordel for én af parterne. Denne retsinstans har imidlertid anført, at den finder, at proportionalitetsprincippet – der både er sikret i tysk ret og i EU-retten – er til hinder for, at en driftsleder, der returnere et antal kvoter, som svarer til de emissioner, der er angivet i den verificerede rapport, pålægges en sådan bøde som omhandlet i artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87. Det er simpelt at overholde fristen for returneringen, hvorimod det er betydeligt vanskeligere at undgå fejl i allerede verificerede emissionsrapporter.

20 Efter den forelæggende rets opfattelse fremgår det desuden af en kombineret læsning af stk. 2 og 3 i nævnte artikel 16, at returneringsforpligtelsen vedrører et antal kvoter, der svarer til et anlægs samlede emissioner, sådan som de er blevet verificeret af en uafhængig verifikator i overensstemmelse med artikel 15 i direktiv 2003/87. Driftslederen af et anlæg, der udleder drivhusgasemissioner skal således returnere det antal kvoter, der er angivet i hans rapport til de kompetente myndigheder, på betingelse af, at denne rapport er blevet bedømt som tilfredsstillende af verifikatoren.

21 Denne fortolkning er i overensstemmelse med retningslinjerne, idet det fremgår af retningslinjernes punkt 7.4, at »de samlede emissionstal for et anlæg i en emissionsrapport, der er bedømt som tilfredsstillende, skal anvendes af den kompetente myndighed til at kontrollere, om driftslederen har overdraget et tilstrækkeligt antal kvoter i forhold til det pågældende anlæg«.

22 Under disse omstændigheder har Bundesverwaltungsgericht besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 16, stk. 3 og 4, i direktiv 2003/87 fortolkes således, at bøden for overskridelse af emissionskvoterne også skal pålægges i tilfælde, hvor driftslederen senest den 30. april i et år har returneret et antal kvoter, som svarer til den samlede emission, som han har angivet i sin rapport om anlæggets emissioner i det foregående år, og denne rapport er vurderet som tilfredsstillende af verifikator, men den kompetente myndighed efter den 30. april konstaterer, at de samlede emissioner fejlagtigt er anført for lavt i den verificerede emissionsrapport, rapporten korrigeres, og driftslederen returnerer de yderligere kvoter inden for den nye frist?«

Om anmodningen om genåbning af den mundtlige forhandling

23 Efter generaladvokatens fremsættelse af forslag til afgørelse har den tyske regering ved dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 20. februar 2015 anmodet om, at retsforhandlingernes mundtlige del genåbnes. Til støtte for denne anmodning har den tyske regering i det væsentlige gjort gældende, at generaladvokatens forslag til afgørelse indeholder faktiske fejl.

24 Det bemærkes, at Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 83 til enhver tid, efter at have hørt generaladvokaten, ved kendelse kan bestemme, at retsforhandlingernes mundtlige del skal genåbnes, navnlig hvis den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller såfremt sagen bør afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af parterne eller de berørte, som er omfattet af artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol (dom Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, præmis 26).

25 Dette er ikke tilfældet i den foreliggende sag. Den tyske regering har nemlig ligesom de øvrige procesdeltagere i sine indlæg, som er indgivet under den skriftlige del af retsforhandlingerne, anført sin vurdering af tvistens faktiske omstændigheder. Således finder Domstolen efter at have hørt generaladvokaten, at den er i besiddelse af alle nødvendige oplysninger for at kunne træffe afgørelse.

26 Henset til de ovenstående betragtninger finder Domstolen, at det er ufornødent at anordne en genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del.

Om det præjudicielle spørgsmål

27 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87 skal fortolkes således, at den finder anvendelse på en driftsleder, der returnerer et antal drivhusgasemissionskvoter, som svarer til det foregående års emissioner, og som er rapporteret og verificeret i overensstemmelse med dette direktivs artikel 15, når det efter en supplerende verifikation, der foretages af den kompetente nationale myndighed efter udløbet af fristen for returnering, viser sig, at disse emissioner er blevet underrapporteret, og at der følgelig er blevet returneret et utilstrækkeligt antal kvoter.

28 Direktiv 2003/87's almindelige opbygning hviler på en nøjagtig bogføring af udlevering, besiddelse, overdragelse og annullering af drivhusgasemissionskvoter, hvis rammer er fastsat i dette direktivs artikel 19 og kræver oprettelsen af et standardiseret registreringssystem reguleret ved en særskilt kommissionsforordning. Denne nøjagtige bogføring er knyttet til selve formålet med direktivet, som er

indførsel af en ordning for handel med drivhusgasemissionskvoter i Fællesskabet, der har til formål at reducere udledning af drivhusgasser i atmosfæren til et niveau, hvor farlig, menneskeskabt indvirkning på klimaet undgås, og hvis endelige formål er beskyttelse af miljøet. Desuden har EU-lovgiver ved selv at fastsætte en forudbestemt bøde ønsket at oprette en ordning for handel med kvoter, der er afskærmet fra konkurrencefordrejninger, som kan opstå som følge af markedsmanipuleringer (dom Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, præmis 27).

29 Som generaladvokaten har anført i punkt 29 i forslaget til afgørelse, er driftsledernes forpligtelse til senest den 30. april i indeværende år at returnere et antal drivhusgasemissionskvoter svarende til de samlede emissioner i det foregående kalenderår med henblik på annullering en af de grundsten, som den med direktiv 2003/87 indførte ordning bygger på.

30 Denne forpligtelse finder særlig streng anvendelse. I henhold til artikel 6, stk. 2, litra e), i direktiv 2003/87 skal denne forpligtelse obligatorisk angives i en drivhusgasemissionstilladelse, og den er klart udtrykt i dette direktivs artikel 12, stk. 3, og er endvidere den eneste forpligtelse, der er underlagt en bestemt sanktion, som er foreskrevet i direktiv 2003/87 i medfør af direktivets artikel 16, stk. 3, hvorimod det i henhold til direktivets artikel 16, stk. 1, er overladt til medlemsstaterne at fastsætte sanktioner for enhver anden overtrædelse af direktivets bestemmelser (jf. i denne retning dom Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, præmis 25).

31 Som det fremgår af artikel 14, stk. 3, i direktiv 2003/87, bygger denne returneringsforpligtelse på de rapporter, som driftslederne af et anlæg udarbejder i henhold til reglerne i retningslinjerne. I overensstemmelse med kravet om nøjagtig bogføring af de udstedte kvoter og i henhold til dette direktivs artikel 6, stk. 2, litra e), og artikel 12, stk. 3, er disse rapporter – inden de ingives til de kompetente nationale myndigheder – underlagt en verifikationsprocedure som bl.a. foreskrevet i nævnte direktivs artikel 15.

32 Det følger af sidstnævnte bestemmelse, sammenholdt med bilag V til direktiv 2003/87, at verifikationen af emissionsrapporterne udgør en uomgængelig betingelse for returneringen af kvoterne. En driftsleder, hvis rapport ikke er blevet bedømt som tilfredsstillende, kan ikke overdrage kvoter, før en rapport fra den pågældende driftsleder er bedømt som tilfredsstillende.

33 Med henblik på godkendelsen af emissionsrapporten foretages denne verifikation i overensstemmelse med punkt 12 i nævnte bilag V, af en verifikator, der »er uafhængig af driftslederen, [og som] udfører sin opgave på en objektiv og professionel måde«. Af retningslinjernes punkt 7.4, femte afsnit, fremgår, at såfremt verifikatoren ved verifikationsprocedurens afslutning »konkluderer, at emissionsrapporten indeholder væsentlige urigtige oplysninger, kan driftslederens rapport ikke bedømmes som tilfredsstillende«. Det er kun såfremt rapporten »ikke indeholder væsentlige urigtige oplysninger«, at »driftslederen kan forelægge rapporten for den kompetente myndighed i henhold til […] artikel 14, stk. 3, [i direktiv 2003/87]«.

34 Det må konstateres, at direktiv 2003/87 ikke fastsætter andre kontrolmekanismer, og returneringen af kvoter er ikke underlagt andre betingelser end, at emissionsrapporten skal bedømmes som tilfredsstillende. Det bekræftes desuden i retningslinjernes punkt 7.4, sjette afsnit, »at de samlede emissionstal for et anlæg i en emissionsrapport skal anvendes af den kompetente myndighed til at kontrollere, om driftslederen har overdraget et tilstrækkeligt antal kvoter i forhold til det pågældende anlæg«.

35 Heraf følger, at bødeforlægget, der er fastsat i artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87, skal pålægges driftsledere, der ikke opfylder denne betingelse, enten fordi de ikke returnerer kvoter, eller fordi antallet af de returnerede kvoter er lavere end det antal emissioner, der er anført i emissionsrapporten.

36 Ikke desto mindre ønsker den forelæggende ret med sit præjudicielle spørgsmål at få oplyst, om det i henhold til denne bestemmelse kræves, at en driftsleder ligeledes pålægges en bøde, hvis en national myndighed – af egen drift, i forbindelse med egne verifikationer og efter udløbet af fristen for returnering – konstaterer en uregelmæssighed.

37 I denne henseende følger det af bestemmelserne i direktiv 2003/87 i deres helhed, at dette direktiv ikke er til hinder for, at medlemsstaternes kompetente myndigheder iværksætter supplerende kontroller eller verifikationer, såsom de verifikationer, Emissionshandelsstelle foretog efter Nordzuckers returnering af kvoter. I det omfang sådanne verifikationer gør det muligt at afdække uregelmæssigheder eller forsøg på svig, bidrager de til at sikre en velfungerende ordning for handel med emissioner. Når en myndighed fra en medlemsstat i denne forbindelse imidlertid konstaterer, at antallet af emissioner i det foregående år, som det fremgår af en driftsleders verificerede rapport, er blevet undervurderet, og at et utilstrækkeligt antal kvoter følgelig er blevet returneret, indebærer dette ikke, at sanktionen i artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87 finder anvendelse.

38 Som generaladvokaten har anført i punkt 34 i forslaget til afgørelse, kan nævnte direktiv ikke fortolkes således, at det kræver, at der automatisk pålægges sanktioner for tilsidesættelse af en forpligtelse, som direktivet ikke klart specificerer. Som det navnlig fremgår af denne doms præmis 34, definerer artikel 6, stk. 2, litra e), og artikel 12, stk. 3, i direktiv 2003/87 samt retningslinjernes punkt 7.4, sjette afsnit, klart og utvetydigt de konkrete krav, der følger af returneringsforpligtelsen. Det må derfor fastslås, at anvendelsen af dette direktivs artikel 16, stk. 3, skal begrænses til alene at omfatte tilsidesættelser af denne forpligtelse.

39 Dette bekræftes af opbygningen af artikel 16 i direktiv 2003/87, der – således som det er anført i denne doms præmis 30 – indeholder to forskellige sanktionsordninger, der er fastsat i artikel 16, for det første i artikel 16, stk. 3, og for det andet i artikel 16, stk. 1. I medfør af den sidstnævnte bestemmelse er medlemsstaterne forpligtet til at fastsætte sanktioner, der skal være »effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning«, som finder anvendelse »på overtrædelse af de nationale bestemmelser, der vedtages i henhold til dette direktiv«, og at træffe de fornødne foranstaltninger til at sikre, at sanktionerne håndhæves. Med andre ord tilkommer det medlemsstaterne at fastsætte de sanktioner, der kan pålægges en driftsleder, der, selv om han opfylder returneringsforpligtelsen som omhandlet i direktiv 2003/87, i øvrigt ikke opfylder de øvrige krav til driften af ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner. Dette er bl.a. tilfældet, når en emissionsrapport er blevet udarbejdet i strid med de tekniske regler, der er fastsat i direktiv 2003/87 og præciseret i retningslinjerne, eller når en sådan rapport ikke indeholder alle de emissioner, der er omfattet af denne ordning.

40 I lyset af disse betragtninger må det fastslås i modsætning til, hvad den tyske regering har gjort gældende, at den omstændighed, at sanktionen, der er fastsat i artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87, ikke finder anvendelse, ikke medfører, at en driftsleder, der har udfærdiget en ukorrekt emissionsrapport, vil kunne undgå enhver sanktion, såfremt verifikatoren ikke opdager de begåede uregelmæssigheder.

41 Fortolkningen af anvendelsesområdet for artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87, således som den fremgår af denne doms præmis 38, gælder ligeledes med hensyn til proportionalitetsprincippet.

42 I lyset af de betragtninger, der bl.a. fremgår af denne doms præmis 29-34, skal det således bemærkes, at en driftsleder, såsom Nordzucker i hovedsagen, der til de kompetente myndigheder indgiver en emissionsrapport, der er blevet verificeret af en uafhængig ekspert, som har bedømt den som tilfredsstillende, i henhold til artikel 6, stk. 2, litra e), og artikel 12, stk. 3, i direktiv 2003/87 kan iværksætte returneringen af et antal kvoter, der svarer til anlæggets emissioner i det foregående kalenderår, således som de er blevet verificeret. Med henblik på at opfylde sin returneringsforpligtelse i disse bestemmelsers forstand, gør dette direktiv det således muligt for en driftsleder at støtte ret på det forhold, at rapporten er blevet godkendt af en uafhængig verifikator.

43 En driftsleder vil ganske vist ikke kunne udelukke, at de kompetente myndigheder i en medlemsstat efter returneringen af drivhusgasemissionerne, i forbindelse med deres egen supplerende kontrol, konstaterer, at driftslederens emissionsrapport er behæftet med en uregelmæssighed, der påvirker det antal af kvoter, der skal returneres. Den automatiske anvendelse af et bødeforlæg, som fastsat i artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87, vil imidlertid være uforholdsmæssig, eftersom en driftsleder – forudsat han var i god tro – ikke med tilstrækkelig sikkerhed kan forudsige resultatet af sådanne supplerende kontroller.

44 Derimod udgør de sanktioner, som medlemsstaterne er forpligtet til at fastsætte i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 2003/87, et instrument, der er tilpasset et sådant tilfælde, eftersom disse sanktioner – i overensstemmelse med denne bestemmelses ordlyd – skal stå i et rimeligt forhold til den begåede overtrædelse. Dette indebærer bl.a., at det tilkommer de kompetente nationale myndigheder at tage hensyn til samtlige specielle faktiske eller retlige omstændigheder i hvert enkelt tilfælde med henblik på at afgøre, hvorvidt en sanktion skal pålægges en driftsleder og i givet fald hvilken. Denne vurdering kræver bl.a., at der tages hensyn til driftslederens adfærd samt vedkommendes gode tro eller svigagtige intentioner.

45 På baggrund af alt det ovenstående skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87 skal fortolkes således, at den ikke finder anvendelse på en driftsleder, der returnerer et antal drivhusgasemissionskvoter, som svarer til det foregående års emissioner, og som er rapporteret og verificeret i overensstemmelse med dette direktivs artikel 15, når det efter en supplerende verifikation, der foretages af den kompetente nationale myndighed efter udløbet af fristen for returnering, viser sig, at disse emissioner er blevet underrapporteret, og at der følgelig er blevet returneret et utilstrækkeligt antal kvoter. Det tilkommer medlemsstaterne at fastsætte de sanktioner, der kan pålægges i en sådan situation, i overensstemmelse med artikel 16, stk. 1, i direktiv 2003/87.

Sagens omkostninger

46 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

Artikel 16, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/101/EF af 27. oktober 2004, skal fortolkes således, at den ikke finder anvendelse på en driftsleder, der returnerer et antal drivhusgasemissionskvoter, som svarer til det foregående års emissioner, og som er rapporteret og verificeret i overensstemmelse med dette direktivs artikel 15, når det efter en supplerende verifikation, der foretages af den kompetente nationale myndighed efter udløbet af fristen for returnering, viser sig, at disse emissioner er blevet underrapporteret, og at der følgelig er blevet returneret et utilstrækkeligt antal kvoter.

Det tilkommer medlemsstaterne at fastsætte de sanktioner, der kan pålægges i en sådan situation, i overensstemmelse med artikel 16, stk. 1, i direktiv 2003/87, som ændret ved direktiv 2004/101.

Underskrifter