Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

29 päivänä huhtikuuta 2015*

Ennakkoratkaisupyyntö — Ympäristö — Direktiivi 2003/87/EY — Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä unionissa — Päästöoikeuksien palautusvelvoitteen laajuuden määrittäminen — Seuraamukset — 16 artiklan 1 ja 3 kohta

Asiassa C-148/14,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Bundesverwaltungsgericht (Saksa) on esittänyt 20.2.2014 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 31.3.2014, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Saksan valtio

vastaan

Nordzucker AG,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgerichtin osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta sekä tuomarit J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari), A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça ja C. Lycourgos,

julkisasiamies: N. Wahl,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Saksan valtio, asiamiehenään Rechtsanwalt G. Buchholz,

— Nordzucker AG, edustajinaan Rechtsanwältin I. Zenke ja Rechtsanwältin M.-Y. Vollmer,

— Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze ja K. Petersen,

— Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek ja S. Šindelková,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. de Ree ja M. Bulterman,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään J. Beeko, avustajanaan barrister R. Palmer,

— Euroopan komissio, asiamiehinään E. White ja C. Hermes,

kuultuaan julkisasiamiehen 5.2.2015 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisukysymys koskee kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY (EUVL L 275, s. 32), sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna 27.10.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2004/101/EY (EUVL L 338, s. 18; jäljempänä direktiivi 2003/87), 16 artiklan 3 ja 4 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa valittajana on Saksan valtio, edustajanaan Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (liittovaltion ympäristöviraston päästöoikeuksien kaupan yksikkö, jäljempänä Emissionshandelsstelle), ja vastapuolena Nordzucker AG (jäljempänä Nordzucker) ja joka koskee päätöstä, jolla määrätään viimeksi mainitulle 106 920 euron suuruinen sakko sillä perusteella, että se on laiminlyönyt velvoitteensa palauttaa edeltävän vuoden päästöjä vastaavan määrän kasvihuonekaasujen päästöoikeuksia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2003/87 6 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kasvihuonekaasujen päästölupien on sisällettävä seuraavat tiedot:

– –

e) velvoite palauttaa kunakin kalenterivuonna aiheutuneita, 15 artiklan mukaisesti todennettuja laitoksen kokonaispäästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia neljän kuukauden kuluessa kyseisen vuoden lopusta.”

4 Mainitun direktiivin 12 artiklan, jonka otsikko on ”Päästöoikeuksien siirto, palautus ja mitätöiminen”, 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kunkin laitoksen toiminnanharjoittaja palauttaa joka vuosi 30 päivään huhtikuuta mennessä kyseisestä laitoksesta edellisenä kalenterivuonna aiheutuneita ja 15 artiklan mukaisesti todennettuja kokonaispäästöjä vastaavan määrän päästöoikeuksia ja että nämä päästöoikeudet mitätöidään sen jälkeen.”

5 Saman direktiivin 14 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Komissio antaa 23 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen 30 päivään syyskuuta 2003 mennessä ohjeet liitteessä I luetelluista toiminnoista aiheutuvien, kyseisiin toimintoihin liittyvien nimettyjen kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailua ja raportointia varten. Ohjeiden on perustuttava liitteessä IV esitettyihin päästöjen tarkkailua ja raportointia koskeviin periaatteisiin.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että päästöjä tarkkaillaan näitä ohjeita noudattaen.

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kukin laitoksen toiminnanharjoittaja laatii näitä ohjeita noudattaen toimivaltaiselle viranomaiselle kunkin kalenterivuoden päätyttyä raportin kyseisenä kalenterivuonna laitoksesta aiheutuneista päästöistä.”

6 Direktiivin 2003/87 15 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toiminnanharjoittajien 14 artiklan 3 kohdan mukaisesti toimittamat päästöraportit todennetaan liitteessä V esitettyjen perusteiden mukaisesti ja että tästä ilmoitetaan toimivaltaiselle viranomaiselle.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toiminnanharjoittaja, jonka raporttia ei ole kunkin vuoden maaliskuun 31 päivään mennessä todennettu edeltävän vuoden päästöjen osalta tyydyttäväksi liitteessä V esitettyjen perusteiden mukaisesti, ei saa jatkaa päästöoikeuksien siirtämistä ennen kuin kyseisen toiminnanharjoittajan raportti on todennettu tyydyttäväksi.”

7 Mainitun direktiivin 16 artiklassa, jonka otsikko on ”Seuraamukset”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on annettava säännökset seuraamuksista, joita sovelletaan tämän direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen, ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet näiden säännösten soveltamisen varmistamiseksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. – –

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava niiden toiminnanharjoittajien nimien julkistaminen, jotka ovat rikkoneet 12 artiklan 3 kohdan vaatimuksia palauttaa riittävä määrä päästöoikeuksia.

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että jos jokin toiminnanharjoittaja ei kunkin vuoden 30 päivään huhtikuuta mennessä palauta toiminnanharjoittajan edeltävän vuoden päästöjä vastaavaa määrää päästöoikeuksia, tämä on velvollinen maksamaan liikapäästöistä sakkoa. Tämä liikapäästösakko on 100 euroa kutakin sellaista laitoksen toiminnasta aiheutunutta hiilidioksidiekvivalenttitonnia kohti, jonka osalta toiminnanharjoittaja ei ole palauttanut päästöoikeuksia. Liikapäästösakon maksaminen ei vapauta toiminnanharjoittajaa velvoitteesta palauttaa kyseisiä liikapäästöjä vastaava päästöoikeuksien määrä palauttaessaan päästöoikeuksia seuraavan kalenterivuoden osalta.

4. Kolmivuotiskautena, joka alkaa 1 päivänä tammikuuta 2005, jäsenvaltioiden on sovellettava liikapäästöihin pienempää sakkoa, joka on 40 euroa – –”

8 Direktiivin 2003/87 23 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos tähän kohtaan viitataan, sovelletaan päätöksen 1999/468/EY 5 ja 7 artiklassa säädettyä menettelyä ottaen huomioon mainitun päätöksen 8 artiklan säännökset.

– –”

9 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY mukaisten ohjeiden vahvistamisesta kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailua ja raportointia varten 29.1.2004 tehdyn komission päätöksen 2004/156/EY (EUVL L 59, s. 1; jäljempänä ohjeet) 7.4 kohdan viidennessä ja kuudennessa alakohdassa määrätään seuraavaa:

”Todentamisprosessin lopussa todentaja päättelee, sisältääkö päästöraportti olennaisia väärintulkintoja. Jos todentaja päättelee, että päästöraportti ei sisällä olennaisia väärintulkintoja, toiminnanharjoittaja voi toimittaa päästöraportin toimivaltaiselle viranomaiselle direktiivin [2003/87] 14 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Jos todentaja päättelee, että päästöraportti sisältää olennaisen väärintulkinnan,

toiminnanharjoittajan raporttia ei ole todennettu tyydyttäväksi. Jäsenvaltioiden on direktiivin [2003/87] 15 artiklan mukaisesti varmistettava, että toiminnanharjoittaja, jonka raporttia ei ole kunkin vuoden maaliskuun 31 päivään mennessä todennettu edeltävän vuoden päästöjen osalta tyydyttäväksi, ei saa jatkaa päästöoikeuksien siirtämistä ennen kuin kyseisen toiminnanharjoittajan raportti on todennettu tyydyttäväksi. Jäsenvaltioiden on direktiivin [2003/87] 16 artiklan mukaisesti annettava asianmukaiset säännökset seuraamuksista.

Toimivaltainen viranomainen käyttää laitoksen tyydyttäväksi todennetun päästöraportin kokonaispäästölukua tarkistaakseen, onko toiminnanharjoittaja luovuttanut kyseisen laitoksen osalta riittävän määrän kiintiöitä."

Saksan oikeus

10 Saksassa direktiivi 2003/87 on pantu täytäntöön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupasta 8.7.2004 annetulla lailla (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen; BGBl. I, s. 1578; jäljempänä TEHG).

11 TEHG:n 5 §:n 1 ja 3 momentissa säädetään seuraavaa:

"(1) Vastuussa olevan toiminnanharjoittajan on 1.1.2005 alkaen määritettävä toiminnastaan kalenterivuoden aikana aiheutuneet päästöt – – ja laadittava päästöistä raportti toimivaltaiselle viranomaiselle – – seuraavan vuoden maaliskuun 1. päivään mennessä. – –

(3) Toimivaltaisen viranomaisen tämän lain liitteen 3 mukaisesti nimeämän elimen on todennettava edellä 1 momentissa tarkoitettu päästöraportti ennen sen toimittamista. – –"

12 TEHG:n 6 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Vastuussa olevan toiminnanharjoittajan on palautettava kunkin vuoden 30. päivään huhtikuuta mennessä, ensimmäisen kerran vuonna 2006, toimivaltaiselle viranomaiselle toiminnastaan edeltävänä kalenterivuotena aiheutuneita päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia."

13 TEHG:n 18 §:n, jonka otsikko on "Palautusvelvoitteen täytäntöönpano", 1 ja 3 momentissa säädetään seuraavaa:

"(1) Jos vastuussa oleva toiminnanharjoittaja ei noudata 6 §:n 1 momentin mukaista velvoitettaan, toimivaltainen viranomainen määrää, että vastuussa oleva toiminnanharjoittaja on velvollinen maksamaan 100 euroa, ja päästöoikeuksien ensimmäisen jakokauden aikana 40 euroa, kutakin sellaista toiminnasta aiheutunutta hiilidioksidiekvivalenttitonnia kohti, jonka osalta toiminnanharjoittaja ei ole palauttanut päästöoikeuksia. Maksuvelvoite voidaan jättää määräämättä, jos vastuussa oleva toiminnanharjoittaja ei voinut noudattaa 6 §:n 1 momentin mukaista velvoitettaan ylivoimaisen esteen vuoksi.

– –

(3) Vastuussa oleva toiminnanharjoittaja on edelleen velvollinen palauttamaan – – puuttuvat päästöoikeudet seuraavan vuoden 30. päivään huhtikuuta mennessä. – –"

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

14 Ennakkoratkaisupäätöksestä ilmenee, että Nordzucker harjoitti vuoden 2008 maaliskuuhun asti toimintaa sokeritehtaassa. Tässä laitoksessa oli höyrykattila, jota käytettiin osittain sokerijuurikasleikkeiden kuivaukseen. Ne myytiin kuivattuina ja puristettuina karjan ravinnoksi.

15 Verein der Zuckerindustrielle (sokeriteollisuusalan yhdistys) osoitetun ja 17.6.2004 päivätyn Bundesministerium für Umweltin (liittovaltion ympäristöministeriö) kirjeen mukaan sokeriteollisuuden laitosten toiminnalle välttämättömät kuivauslaitokset eivät kuulu kasvihuonekaasujen päästökaupan piiriin. Sitä vastoin silloin, kun höyryn- tai sähköntuotantoon tarkoitettua höyrykattilaa käytetään toissijaisen laitoksen yhteydessä, joka liittyy sokerin tuotanto- tai jalostuslaitokseen, tämä höyrykattila kuuluu lähtökohtaisesti kyseisen järjestelmän soveltamisalaan.

16 Nordzucker laati vuonna 2006 vuoden 2005 kasvihuonekaasujen päästöraporttinsa, jossa se ilmoitti höyrykattilansa osalta 40 288 tonnia hiilidioksidia, pois lukien sokerijuurikasleikkeiden kuivauksesta johtuvat päästöt, jotka olivat 2 673 tonnia hiilidioksidia. Sen jälkeen, kun todentaja oli vahvistanut tämän raportin, Nordzucker palautti TEHG:ssä säädetyssä määräajassa sen raportissa ilmoitettuja kokonaispäästöjä vastaavan määrän päästöoikeuksia. Tämän määräajan päättymisen jälkeen Emissionshandelsstelle totesi Nordzuckerin raportissa sääntöjenvastaisuuksia eri polttoainevirtojen kohdentamisen osalta. Nordzucker korjasi näin ollen raporttiaan sisällyttäen siihen sokerijuurikasleikkeiden kuivaamisesta aiheutuneet päästöt, ja 24.4.2007 se palautti lisäksi 2 673 kasvihuonekaasujen päästöoikeutta.

17 Emissionshandelsstelle määräsi 7.12.2007 Nordzuckerille TEHG:n 18 §:n perusteella 106 920 euron suuruisen sakon sillä perusteella, että se oli laiminlyönyt velvoitteensa palauttaa edeltävän vuoden kasvihuonekaasujen päästöjä vastaavan määrän päästöoikeuksia.

18 Nordzucker nosti kanteen Verwaltungsgericht Berlinissä (Berliinin hallintotuomioistuin), joka kumosi sakon määräämisestä tehdyn päätöksen. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Berlin Brandenburgin ylin hallintotuomioistuin) hylkäsi Emissionshandelsstellen tekemän valituksen. Tämän tuomioistuimen tuomiosta ilmenee, että Nordzucker ei ollut laiminlyönyt velvoitettaan palauttaa päästöoikeuksia, koska tämän velvoitteen täsmällinen laajuus määräytyy todennetussa raportissa ilmoitettujen päästöoikeuksien lukumäärän perusteella. Emissionshandelsstelle katsoi, ettei toiminnanharjoittajan todennettu raportti voi rajoittaa palautusvelvoitetta, ja se vaatii Bundesverwaltungsgerichtissä (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin) tämän tuomion kumoamista.

19 Bundesverwaltungsgerichtin antamista selityksistä ilmenee, että TEHG:n säännösten perusteella on mahdollista ratkaista sen käsiteltävänä oleva oikeusriita jommankumman asianosaisen hyväksi. Tämä tuomioistuin katsoo kuitenkin, että sekä Saksan oikeudessa että unionin oikeudessa taatun suhteellisuusperiaatteen pitäisi estää se, että toiminnanharjoittajaa, joka palauttaa sen todennetussa raportissa mainittuja päästöjä vastaavan lukumäärän päästöoikeuksia, rangaistaisiin direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 kohdassa säädetyn kaltaisella sakolla. Vaikka on helppoa noudattaa palautukselle asetettua määräaikaa, on huomattavasti vaikeampaa välttää virheitä todennetuissa raporteissa.

20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo lisäksi, että mainitun 16 artiklan 2 ja 3 kohdan lukemisesta yhdessä ilmenee, että palautusvelvoite koskee laitoksen kokonaispäästöjä vastaavaa päästöoikeuksien määrää, sellaisina kuin riippumaton todentaja on todentanut ne direktiivin 2003/87 15 artiklan mukaisesti. Siten kasvihuonekaasujen päästöjä tuottavan laitoksen toiminnanharjoittajan olisi palautettava se määrä päästöoikeuksia, joka ilmoitetaan sen toimivaltaisille viranomaisille antamassa raportissa, edellyttäen, että todentaja on todentanut tämän raportin tyydyttäväksi.

21 Tämä tulkinta on ohjeiden mukainen, koska niiden 7.4 kohdasta ilmenee, että ”toimivaltainen viranomainen käyttää laitoksen tyydyttäväksi todennetun päästöraportin kokonaispäästölukua tarkistaakseen, onko toiminnanharjoittaja luovuttanut kyseisen laitoksen osalta riittävän määrän kiintiöitä”.

22 Näissä olosuhteissa Bundesverwaltungsgericht on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 ja 4 kohtaa tulkittava siten, että liikapäästöistä on määrättävä sakko myös silloin, kun toiminnanharjoittaja on tietyn vuoden 30. päivään huhtikuuta mennessä palauttanut päästöoikeuksia, joiden määrä vastaa niiden kokonaispäästöjen määrää, jotka toiminnanharjoittaja on ilmoittanut laitoksesta edeltävänä vuotena aiheutuneista päästöistä laaditussa todentajan tyydyttäväksi todentamassa raportissa, mutta toimivaltainen viranomainen on todennut 30. päivän huhtikuuta jälkeen, että päästöjen kokonaismäärä on ilmoitettu todennetussa päästöraportissa virheellisesti liian alhaiseksi, minkä jälkeen raportti on korjattu ja toiminnanharjoittaja on palauttanut lisää päästöoikeuksia uuden määräajan kuluessa?”

Suullisen käsittelyn uudelleen aloittamista koskeva vaatimus

23 Saksan hallitus on julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen esittämisen jälkeen vaatinut unionin tuomioistuimen kirjaamoon 20.2.2015 toimittamallaan kirjelmällä, että asian käsittelyn suullinen vaihe aloitettaisiin uudelleen. Tämän vaatimuksen tueksi Saksan hallitus vetoaa lähinnä siihen, että julkisasiamiehen esittämä ratkaisuehdotus sisältää tosiseikkoja koskevia virheitä.

24 On todettava, että unionin tuomioistuin voi työjärjestyksensä 83 artiklan perusteella julkisasiamiestä kuultuaan milloin tahansa määrätä asian käsittelyn suullisen vaiheen aloitettavaksi uudelleen erityisesti, jos unionin tuomioistuin katsoo, ettei sillä ole riittävästi tietoa asiasta tai että asia olisi ratkaistava sellaisella perusteella, josta asianosaisilla tai Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa tarkoitetuilla osapuolilla ei ole ollut tilaisuutta lausua (tuomio Commerz Nederland, C-242/13; EU:C:2014:2224, 26 kohta).

25 Nyt esillä olevassa asiassa tilanne ei kuitenkaan ole tällainen. Muiden osapuolten tavoin Saksan hallitus on esittänyt asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa esittämissään huomautuksissa arviointinsa oikeusriidan tosiseikoista. Siten unionin tuomioistuin katsoo julkiasiamiestä kuultuaan, että sillä on kaikki asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot.

26 Edellä esitetyn perusteella unionin tuomioistuin katsoo, että ei ole syytä määrätä asian käsittelyn suullista vaihetta uudelleen aloitettavaksi.

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että sitä sovelletaan toiminnanharjoittajaan, joka palauttaa kasvihuonekaasujen päästöoikeuksia edeltäneen vuoden päästöjä vastaajan määrän, sellaisina kuin ne on raportoitu ja todennettu tämän direktiivin 15 artiklan mukaisesti, jos toimivaltaisen kansallisen viranomaisen suorittaman lisätodennuksen johdosta palauttamiselle asetetun määräajan päätyttyä ilmenee, että nämä päästöt on aliraportoitu ja että näin ollen päästöoikeuksia on palautettu riittämätön määrä.

28 Direktiivin 2003/87 yleinen rakenne perustuu kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien myöntämisestä, hallussapidosta, siirtämisestä ja mitätöimisestä pidettävään tarkkaan kirjanpitoon, jota koskevat puitteet on vahvistettu kyseisen direktiivin 19 artiklassa, ja edellyttää sitä, että komission erillisellä

asetuksella otetaan käyttöön standardoitu rekisterijärjestelmä. Tämä tarkka kirjanpito liittyy läheisesti kyseisen direktiivin tavoitteeseen eli kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan sellaisen yhteisön järjestelmän toteuttamiseen, jolla pyritään ilmakehän kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen sellaiselle tasolle, että estetään ihmisen toiminnan vaaralliset vaikutukset ilmastolle, ja jonka perimmäinen tavoite on ympäristönsuojelu. Unionin lainsäätäjä on lisäksi halunnut, kun se on ottanut itse käyttöön ennalta määritellyn sakon, suojata päästöoikeuksien kaupan järjestelmää markkinoiden manipuloinnista aiheutuvalta kilpailun vääristymiseltä (tuomio Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, 27 kohta).

29 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 29 kohdassa, yksi pilareista, jolle direktiivillä 2003/87 luotu järjestelmä on rakennettu, on toiminnanharjoittajien velvollisuus palauttaa mitätöimistä varten ennen kunkin vuoden 30. päivää huhtikuuta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksia määrä, joka vastaa niiden kokonaispäästöjä edellisen kalenterivuoden aikana.

30 Tätä velvollisuutta sovelletaan erityisen tarkasti. Kyseinen velvollisuus, joka on mainittava välttämättä kasvihuonekaasujen päästöluvassa direktiivin 2003/87 6 artiklan 2 kohdan e alakohdan nojalla ja joka on ilmaistu yksiselitteisesti kyseisen direktiivin 12 artiklan 3 kohdassa, on ainoa velvollisuus, johon direktiivissä 2003/87 on liitetty sen 16 artiklan 3 kohdassa tietty seuraamus, kun taas muunlaisista kyseisen direktiivin säännösten vastaisista menettelyistä määrättävistä seuraamuksista päättävät kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltiot (ks. vastaavasti tuomio Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, 25 kohta).

31 Kuten direktiivin 2003/87 14 artiklan 3 kohdasta ilmenee, tämä palautusvelvoite perustuu raportteihin, jotka laitoksen toiminnanharjoittajat laativat ohjeissa annettuja sääntöjä noudattaen. Myönnettyjen päästöoikeuksien tarkkaa kirjanpitoa koskevan vaatimuksen mukaisesti ja tämän direktiivin 6 artiklan 2 kohdan e alakohdan ja 12 artiklan 3 kohdan nojalla nämä raportit siirretään erityisesti mainitun direktiivin 15 artiklassa säädettyyn todentamismenettelyyn ennen kuin ne esitetään toimivaltaisille kansallisille viranomaisille.

32 Viimeksi mainitusta säännöksestä, luettuna yhdessä direktiivin 2003/87 liitteen V kanssa, ilmenee, että päästöraporttien todentaminen on välttämätön edellytys päästöoikeuksien palauttamiselle. Toiminnanharjoittaja, jonka raporttia ei ole todennettu tyydyttäväksi, voi siirtää päästöoikeudet vasta, kun hänen raporttinsa on todennettu tyydyttäväksi.

33 Tämän päästöraportin vahvistamiseksi tarkoitetun todentamisen suorittaa mainitussa liitteessä V olevan 12 kohdan mukaan todentaja, jonka ”on oltava toiminnanharjoittajasta riippumaton ja suoritettava tehtävänsä ammattimaisen johdonmukaisesti ja objektiivisesti”. Ohjeiden 7.4 kohdan viidennen alakohdan mukaan on niin, että jos todentaja todentamismenettelyn päätteeksi ”päättelee, että päästöraportti sisältää olennaisen väärintulkinnan, toiminnanharjoittajan raporttia ei ole todennettu tyydyttäväksi”. Vasta silloin, kun tämä raportti ”ei sisällä olennaisia väärintulkintoja, toiminnanharjoittaja voi toimittaa päästöraportin toimivaltaiselle viranomaiselle direktiivin [2003/87] 14 artiklan 3 kohdan mukaisesti”.

34 On todettava, että direktiivissä 2003/87 ei säädetä muista valvontamekanismeista eikä siinä aseteta päästöoikeuksien palauttamiselle muuta edellytystä kuin päästöraportin tyydyttävän luonteen toteaminen. Ohjeiden 7.4 kohdan kuudennessa alakohdassa vahvistetaan, että ”toimivaltainen viranomainen käyttää laitoksen päästöraportin kokonaispäästölukua tarkistaakseen, onko toiminnanharjoittaja luovuttanut kyseisen laitoksen osalta riittävän määrän kiintiöitä”.

35 Tästä seuraa, että direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 kohdassa säädetty kiinteämääräinen sakko on määrättävä toiminnanharjoittajille, jotka eivät noudata tätä velvollisuutta joko niin, että ne eivät palauta mitään päästöoikeuksia tai niin, että palautettujen päästöoikeuksien määrä on alhaisempi kuin päästöraportissa mainittujen päästöjen määrä.

36 Näin ollen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ennakkoratkaisukysymyksellään, edellyttääkö tämä säännös, että kiinteämääräinen sakko määrätään toiminnanharjoittajalle myös silloin, kun kansallinen viranomainen toteaa itse omissa todennuksissaan ja palautukselle asetetun määräajan päätyttyä sääntöjenvastaisuuden.

37 Tältä osin direktiivin 2003/87 säännöksistä kokonaisuutena ilmenee, että direktiivi ei ole esteenä sille, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset suorittavat sen kaltaisia lisätarkastuksia tai lisätodennuksia, joita Emissionshandelsstelle suoritti sen jälkeen, kun Nordzucker oli palauttanut päästöoikeudet. Koska tällaisten todentamisten perusteella on mahdollista havaita sääntöjenvastaisuuksia tai petosten yrityksiä, ne edesauttavat päästöoikeuksien kaupan järjestelmän asianmukaista toimintaa. Kun jäsenvaltion viranomainen näissä puitteissa toteaa, että edeltäneen vuoden päästömäärä on toiminnanharjoittajan todennetussa raportissa aliarvioitu ja että näin ollen on palautettu riittämätön määrä päästöoikeuksia, tämä ei kuitenkaan saa johtaa direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 kohdassa säädetyn seuraamuksen soveltamiseen.

38 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 34 kohdassa, kyseistä direktiiviä ei voida tulkita siten, että siinä vaaditaan automaattisesti seuraamus sellaisen velvoitteen laiminlyönnistä, jota siinä ei yksilöidä selvästi. Kuten tämän tuomion 34 kohdasta ilmenee, direktiivin 2003/87 6 artiklan 2 kohdan e alakohdassa ja 12 artiklan 3 kohdassa sekä ohjeiden 7.4 kohdan kuudennessa alakohdassa määritellään selvästi ja yksiselitteisesti ne konkreettiset vaatimukset, jotka palautusvelvoitteesta johtuvat. Näin ollen on todettava, että kyseisen direktiivin 16 artiklan 3 kohdan soveltaminen on rajoitettava vain kyseisen velvoitteen rikkomisiin.

39 Tätä toteamusta vahvistaa direktiivin 2003/87 16 artiklan rakenne; se sisältää, kuten tämän tuomion 30 kohdassa muistutetaan, kaksi erilaista seuraamusjärjestelmää, joista säädetään vastaavasti yhtäältä kyseisen 16 artiklan 3 kohdassa ja toisaalta mainitun 16 artiklan 1 kohdassa. Viimeksi mainitun säännöksen nojalla jäsenvaltioilla on velvollisuus säätää ”tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia” seuraamuksia, joita sovelletaan ”tämän direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen”, ja niiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet näiden säännösten soveltamisen varmistamiseksi. Toisin sanoen jäsenvaltioiden on määritettävä seuraamukset, jotka voidaan määrätä toiminnanharjoittajalle, joka, vaikka se täyttää direktiivissä 2003/87 tarkoitetun palautusvelvoitteen, ei muuten noudata muita kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toimintaan liittyviä vaatimuksia. Näin on muun muassa silloin, kun päästöraportti on laadittu sivuuttamalla direktiivissä 2003/87 säädetyt tekniset säännöt, jotka täsmennetään ohjeissa, tai kun tällainen raportti ei sisällä tähän järjestelmään kuuluvia kaikkia päästöjä.

40 Näiden näkemysten valossa on todettava, että – toisin kuin Saksan hallitus väittää – direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 kohdassa säädetyn seuraamuksen soveltamatta jättämisen seurauksena ei ole, että toiminnanharjoittaja, joka laatii virheellisen päästöraportin, voisi jäädä seuraamuksetta, jos todentaja ei havaitsisi sääntöjenvastaisuuksia.

41 Myös suhteellisuusperiaate edellyttää direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 kohdan soveltamisalan tulkintaa, sellaisena kuin se ilmenee tämän tuomion 38 kohdasta.

42 Muun muassa tämän tuomion 29–34 kohdasta ilmenevien päätelmien valossa on muistutettava, että toiminnanharjoittaja – kuten Nordzucker pääasiassa – joka toimittaa toimivaltaisille viranomaisille riippumattoman asiantuntijan todentaman päästöraportin, jonka tämä on todennut tyydyttäväksi, voi palauttaa direktiivin 2003/87 6 artiklan 2 kohdan e alakohdan ja 12 artiklan 3 kohdan mukaan laitoksensa edeltäneen vuoden päästöjä, sellaisina kuin ne on todennettu, vastaavan määrän päästöoikeuksia. Jotta toiminnanharjoittaja täyttää näissä säännöksissä tarkoitetun palautusvelvoitteensa, se voi direktiivin perusteella näin ollen tukeutua siihen, että riippumaton todentaja on todentanut sen raportin.

43 Toiminnanharjoittaja ei tosin voi sulkea pois sitä, että jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset toteavat kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien palautuksen jälkeen niiden omien lisätarkastusten yhteydessä, että sen päästöraportti sisältää sääntöjenvastaisuuden, joka vaikuttaa palautettavien päästöoikeuksien määrään. Direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 kohdassa säädetyn kiinteämääräisen sakon automaattinen soveltaminen olisi kuitenkin suhteetonta, koska edellyttäen, että toiminnanharjoittaja on ollut vilpittömässä mielessä, tämä ei voi varautua riittävällä varmuudella tällaisten lisätarkastusten tulokseen.

44 Sitä vastoin seuraamukset, joista jäsenvaltioilla on velvollisuus säätää direktiivin 2003/87 16 artiklan 1 kohdan perusteella, ovat asianmukainen väline tällaisessa esimerkkitapauksessa, koska tämän säännöksen sanamuodon mukaan näiden seuraamusten on oltava oikeasuhteisia rikkomiseen nähden. Tämä merkitsee erityisesti, että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on tarkasteltava kunkin yksittäistapauksen erityisiä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja määrittääkseen, onko toiminnanharjoittajalle määrättävä seuraamus, ja jos on, millainen. Tässä arvioinnissa on erityisesti otettava huomioon toiminnanharjoittajan menettely sekä tämän vilpitön mieli tai tämän petosaikeet.

45 Kaiken edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että sitä ei sovelleta toiminnanharjoittajaan, joka palauttaa kasvihuonekaasujen päästöoikeuksia määrän, joka vastaa edeltäneen vuoden päästöjä, sellaisina kuin ne on ilmoitettu ja todennettu tämän direktiivin 15 artiklan mukaisesti, kun toimivaltaisen kansallisen viranomaisen palautukselle asetetun määräajan päätyttyä suorittaman lisätodennuksen johdosta ilmenee, että näiden päästöjen määrä on ilmoitettu liian vähäiseksi, joten palautettujen päästöoikeuksien määrä on riittämätön. Jäsenvaltioiden on direktiivin 2003/87 16 artiklan 1 kohdan mukaan määritettävä seuraamukset, jotka voidaan tällaisessa tilanteessa määrätä.

Oikeudenkäyntikulut

46 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 27.10.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2004/101/EY, 16 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että sitä ei sovelleta toiminnanharjoittajaan, joka palauttaa kasvihuonekaasujen päästöoikeuksia määrän, joka vastaa edeltäneen vuoden päästöjä, sellaisina kuin ne on ilmoitettu ja todennettu tämän direktiivin 15 artiklan mukaisesti, kun toimivaltaisen kansallisen viranomaisen palautukselle asetetun määräajan päätyttyä suorittaman lisätodennuksen johdosta ilmenee, että näiden päästöjen määrä on ilmoitettu liian vähäiseksi, joten palautettujen päästöoikeuksien määrä on riittämätön.

Jäsenvaltioiden on direktiivin 2003/87, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2004/101, 16 artiklan 1 kohdan mukaan määritettävä seuraamukset, jotka voidaan tällaisessa tilanteessa määrätä.

Allekirjoitukset