A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2015. április 29.*

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem — Környezet — 2003/87/EK irányelv — Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszere az Unióban — A kibocsátási egységek átadására vonatkozó kötelezettség terjedelmének meghatározása — Szankciók — A 16. cikk (1) és (3) bekezdése”

A C-148/14. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Bundesverwaltungsgericht (Németország) a Bírósághoz 2014. március 31-én érkezett, 2014. február 20-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Bundesrepublik Deutschland**

és

a **Nordzucker AG**

között,

a **Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht**

részvételével

folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: R. Silva de Lapuerta tanácselnök, J.-C. Bonichot (előadó), A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça és C. Lycourgos bírák,

főtanácsnok: N. Wahl,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Bundesrepublik Deutschland képviseletében G. Buchholz Rechtsanwalt,

– a Nordzucker AG képviseletében I. Zenke és M.-Y. Vollmer Rechtsanwältinnen,

* Az eljárás nyelve: német.

– a német kormány képviseletében T. Henze és K. Petersen, meghatalmazotti minőségben,

– a cseh kormány képviseletében M. Smolek és S. Šindelková, meghatalmazotti minőségben,

– a holland kormány képviseletében M. de Ree és M. Bulterman, meghatalmazotti minőségben,

– az Egyesült Királyság Kormánya képviseletében J. Beeko, meghatalmazotti minőségben, segítője: R. Palmer barrister,

– az Európai Bizottság képviseletében E. White és C. Hermes, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2015. február 5-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 2004. október 27-i 2004/101/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 338., 18. o.) módosított, az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. október 13-i 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 275., 32. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 631. o., a továbbiakban: 2003/87 irányelv) 16. cikke (3) és (4) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.

2 Ezt a kérelmet a Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (a szövetségi környezetvédelmi hivatalhoz tartozó német kibocsátáskereskedelmi hatóság, a továbbiakban: Emissionshandelsstelle) által képviselt Bundesrepublik Deutschland és a Nordzucker AG (a továbbiakban: Nordzucker) között folyamatban lévő eljárásban terjesztették elő, amelynek tárgya az ez utóbbival szemben 106 920 euró mértékű bírságot az előző évi kibocsátásait fedező, az üvegházhatást okozó gázok megfelelő mennyiségű kibocsátási egységeinek átadására vonatkozó kötelezettsége megsértése miatt kiszabó határozat.

Jogi háttér

Az uniós jog

3 A 2003/87 irányelv 6. cikkének (2) bekezdése a következőképpen szól:

„Az üvegházhatású gázra vonatkozó kibocsátási engedély a következő adatokat tartalmazza:

[...]

e) kötelezettség, a létesítmény adott naptári évben, a 15. cikknek megfelelően igazolt teljes kibocsátásával egyenlő számú egység adott év végétől számított 4 hónapon belüli átadására.”

4 Az említett irányelvnek „Az egységek átruházása, visszaadása és törlése” című 12. cikke a (3) bekezdésben az alábbiakat írja elő:

„A tagállamok biztosítják, hogy minden létesítmény üzemeltetője minden évben legkésőbb április 30-ig átad annyi egységet, amennyi az előző naptári évben az adott létesítményből származó és a 15. cikknek megfelelően ellenőrzött teljes kibocsátása, illetve, hogy ezeket az egységeket azt követően törlik.”

5 Ugyanezen irányelv 14. cikke ekként rendelkezik:

„(1) A Bizottság a 23. cikk (2) bekezdésében említett eljárással összhangban 2003. szeptember 30-ig elfogadja az I. mellékletben felsorolt tevékenységekből származó, az egyes tevékenységeknél megjelölt üvegházhatású gázok kibocsátásainak nyomon követésére és jelentésére vonatkozó iránymutatást. Az iránymutatás a IV. mellékletben meghatározott nyomonkövetési és jelentési elveken alapul.

(2) A tagállamok biztosítják, hogy a kibocsátások nyomon követése az iránymutatásnak megfelelően történjék.

(3) A tagállamok biztosítják, hogy a létesítmények üzemeltetői minden év végét követően az iránymutatásnak megfelelő jelentést tegyenek a naptári év folyamán a létesítményükből származó kibocsátásokról az illetékes hatóságnak.”

6 A 2003/87 irányelv 15. cikke az alábbiakat mondja ki:

„A tagállamok biztosítják, hogy az üzemeltetők által a 14. cikk (3) bekezdésének megfelelően benyújtott jelentéseket az V. melléklet követelményei szerint hitelesítik, és erről az illetékes hatóságot tájékoztatják.

A tagállamok biztosítják, hogy ha egy üzemeltető előző évi kibocsátásairól szóló jelentése a hitelesítés szerint március 31-ig nem tesz eleget az V. mellékletben megfogalmazott követelményeknek, az adott üzemeltető egy megfelelő jelentés benyújtásáig nem ruházhat át további kibocsátási egységeket más személyekre.”

7 Az említett irányelvnek a „Szankciók” című 16. cikke a következőket írja elő:

„(1) A tagállamok megállapítják az ezen irányelvnek megfelelően elfogadott nemzeti rendelkezések megsértéséért alkalmazandó szankciókról szóló szabályokat, és e szabályok végrehajtása érdekében minden szükséges intézkedést foganatosítanak. Az előírt szankcióknak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük. [...]

(2) A tagállamok biztosítják a 12. cikk (3) bekezdésben meghatározott kibocsátási egység átadására vonatkozó kötelezettséget megsértő üzemeltetők névsorának közzétételét.

(3) A tagállamok biztosítják, hogy minden üzemeltetőt, aki minden év április 30-ig nem adott át az előző évi kibocsátásait fedező megfelelő mennyiségű egységet, többletkibocsátási bírság megfizetésére kötelezzenek. A többletkibocsátási bírság mértéke minden egyes, a létesítmény által kibocsátott, de visszaadott egységekkel nem fedezett szén-dioxid tonna-egyenérték után 100 euró. A többletkibocsátási bírság megfizetése nem mentesíti az üzemeltetőt azon kötelezettsége alól, hogy a többletkibocsátásnak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet átadjon a rákövetkező naptári évre vonatkozó egységek átadása alkalmával.

(4) A 2005. január 1-jével kezdődő hároméves időszak folyamán a tagállamok alacsonyabb mértékű […] 40 eurós többletkibocsátási bírságot alkalmaznak. [...]”

8 A 2003/87 irányelv 23. cikkének (2) bekezdése a következőképpen szól:

„Amennyiben e bekezdésre történik hivatkozás, az 1999/468/EK határozat 5. és 7. cikkét kell alkalmazni ugyanazon határozat 8. cikkének figyelembevételével.

[...]”

9 Az 2003/87 irányelv alapján az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásainak nyomon követésére és jelentésére vonatkozó iránymutatások létrehozásáról szóló, 2004. január 29-i 2004/156/EK bizottsági határozat (HL L 59., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 8. kötet, 100. o.; a továbbiakban: iránymutatás) a 7.4. pontjának ötödik és hatodik bekezdésében a következőket írja elő:

„A hitelesítési eljárás befejezésekor a hitelesítő megítéli, hogy a kibocsátási jelentés tartalmaz-e lényegi, a hitelességet befolyásoló valótlanságot. Amennyiben a hitelesítő azt állapítja meg, hogy a kibocsátási jelentés nem tartalmaz lényegi valótlanságot, az üzemeltető [a 2003/87] irányelv 14. cikkének (3) bekezdésével összhangban benyújthatja azt az illetékes hatósághoz. Amennyiben a hitelesítő azt állapítja meg, hogy a kibocsátási jelentés lényegi valótlanságot tartalmaz, az üzemeltető jelentése nem bizonyult megfelelőnek. [A 2003/87] irányelv 15. cikkével összhangban a tagállamoknak [helyesen: a tagállamok] biztosítják, hogy az üzemeltető, akinek az előző évi kibocsátásokra vonatkozó jelentése az adott év március 31-ig nem bizonyult megfelelőnek, további kibocsátási egységet nem ruházhat át addig, amíg megfelelőnek minősített jelentést nem készít. A tagállamok [a 2003/87] irányelv 16. cikkével összhangban megállapítják az alkalmazandó szankciókat.

Egy létesítmény megfelelőnek minősített kibocsátási jelentésében szereplő összkibocsátási értéket használja az illetékes hatóság annak ellenőrzésére, hogy az üzemeltető erre a létesítményre nézve átadta-e a megfelelő számú kibocsátási egységet.”

A német jog

10 Németországban a 2003/87 irányelvet az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló, 2004. július 8-i törvény (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen; BGBl. I, 1578. o.; a továbbiakban: TEHG) ültette át.

11 A TEHG 5. §-ának (1) és (3) bekezdése ekként rendelkezik:

„(1) A felelős 2005. január 1-jétől köteles […] meghatározni és […] az illetékes hatóságnak a következő év márciusának 1. napjáig bejelenteni a tevékenysége által az adott naptári évben okozott kibocsátásokat.

[...]

(3) Az (1) bekezdés szerinti kibocsátási jelentést annak benyújtása előtt a jelen törvény 3. mellékletével összhangban az illetékes hatóság által kijelölt szakértőnek hitelesítenie kell. [...]”

12 A TEHG 6. §-ának (1) bekezdése a következőképpen szól:

„A felelős az adott év áprilisának 30. napjáig, először 2006-ban, köteles az illetékes hatóságnak átadni az előző naptári évben végzett tevékenysége által okozott kibocsátásoknak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet.”

13 A TEHG-nek „Az átadási kötelezettség végrehajtása” című 18. §-a az (1) és a (3) bekezdésében a következőket írja elő:

„(1) Ha a felelős nem teljesíti a 6. § (1) bekezdése szerinti kötelezettségét, az illetékes hatóság minden olyan kibocsátott szén-dioxid-tonnaegyenérték után, amelynek tekintetében a felelős nem adott át kibocsátási egységeket, 100 euró, és az első kiosztási időszakban 40 euró mértékű fizetési kötelezettséget állapít meg. A fizetési kötelezettség megállapítása mellőzhető, ha a felelős *vis maior* miatt nem tudta teljesíteni a 6. § (1) bekezdése szerinti kötelezettségét.

[...]

(3) A felelős [...] továbbra is köteles a következő év áprilisának 30. napjáig átadni a hiányzó kibocsátási egységeket. [...]”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

14 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a Nordzucker 2008 márciusáig cukorgyárat üzemeltetett. A létesítményhez tartozott egy gőzfejlesztő, amely részben a répaszeletek termikus szárítására szolgált. A répaszeleteket szárított és préselt formában takarmányként értékesítették.

15 A Bundesministerium für Umweltnek (szövetségi környezetvédelmi minisztérium) a Verein der Zuckerindustrie-hez (cukoripari szövetség) intézett, 2004. június 17-i levele szerint a cukoripari létesítmények üzemeltetéséhez szükséges szárítóegységek nem tartoznak az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei kereskedelmi rendszerének hatálya alá. Ezzel szemben, ha a cukorgyártó vagy -finomító létesítményhez kötődően mellékberendezésként gőz- és villamosenergia fejlesztésére szolgáló kazánház működik, ez a kazánház főszabály szerint e rendszer hatálya alá tartozik.

16 2006-ban a Nordzucker elkészítette az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának a 2005. évre vonatkozó jelentését, amelyben a gőzfejlesztő tekintetében 40 288 tonna szén-dioxid kibocsátási egységet tüntetett fel, ami nem foglalta magában a répaszeletek szárítására eső, 2673 tonna mértékű szén-dioxid kibocsátást. Miután ezt a jelentést egy hitelesítő hitelesítette, a Nordzucker a TEHG által meghatározott határidőn belül átadta a jelentésében szereplő teljes kibocsátásnak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet. E határidő lejártát követően az Emissionshandelsstelle szabálytalanságokat állapított meg a Nordzucker jelentésében az egyes tüzelőanyag-áramok hozzárendelését illetően. Következésképpen a Nordzucker kijavította a jelentését, belefoglalva a répaszeletek szárításának betudható kibocsátásokat, és 2007. április 24-én az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeiből további 2673-at adott át.

17 A 2007. december 7-i határozatában az Emissionshandelsstelle a TEHG 18. §-a értelmében 106 920 euró mértékű bírságot szabott ki a Nordzuckerrel szemben az üvegházhatást okozó gázok előző évi kibocsátásait fedező megfelelő mennyiségű kibocsátási egység átadására vonatkozó kötelezettség megsértése miatt.

18 A Nordzucker által előterjesztett kereset alapján a Verwaltungsgericht Berlin (berlini közigazgatási bíróság) megsemmisítette a bírságot kiszabó határozatot. Az Emissionshandelsstelle által benyújtott fellebbezést az Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (berlin-brandenburgi legfelsőbb közigazgatási bíróság) elutasította. E bíróság ítéletéből az következik, hogy a Nordzucker nem sértette meg a kibocsátási egységek átadására vonatkozó kötelezettségét, mivel e kötelezettség pontos terjedelmét a hitelesített jelentésben szereplő egységek száma határozza meg. Mivel az Emissionshandelsstelle úgy véli, hogy valamely üzemeltető hitelesített jelentése nem korlátozhatja az átadási kötelezettséget, ezen ítélet megsemmisítése érdekében a Bundesverwaltungsgerichthez (szövetségi közigazgatási bíróság) fordult.

19 A Bundesverwaltungsgericht magyarázataiból kitűnik, hogy a TEHG rendelkezései a jogvitának mind az egyik fél, mind pedig a másik fél javára történő eldöntését lehetővé teszik. Ez a bíróság azonban megjegyzi, hogy véleménye szerint a német jog és az uniós jog által egyaránt biztosított arányosság elvével ellentétben állna, ha valamely üzemeltetővel szemben, aki a hitelesített jelentésében szereplő kibocsátásnak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet átad, olyan szankciót szabnának ki, mint amelyet a 2003/87 irányelv 16. cikkének (3) bekezdése meghatároz. Az átadás határidejének betartása ugyan egyszerű, a hitelesített jelentésekben jelenlévő hibák ezzel szemben egyértelműen nehezebben elkerülhetők.

20 Továbbá a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy az említett 16. cikk (2) és (3) bekezdésének együttes olvasatából az tűnik ki, hogy az átadási kötelezettség a létesítmény teljes kibocsátásának megfelelő mennyiségű egységre vonatkozik, ahogyan azt egy független hitelesítő a 2003/87 irányelv 15. cikke értelmében hitelesítette. Így az üvegházhatást okozó gázokat kibocsátó létesítmény üzemeltetőjének a jelentésében szereplő mennyiségű egységet kell átadnia az illetékes hatóságoknak, feltéve hogy ezt a jelentést a hitelesítő megfelelőnek minősítette.

21 Ez az értelmezés összeegyeztethető az iránymutatással, mivel annak 7.4. pontjából kitűnik, hogy „a megfelelőnek minősített kibocsátási jelentésében szereplő összkibocsátási értéket használja az illetékes hatóság annak ellenőrzésére, hogy az üzemeltető erre a létesítményre nézve átadta-e a megfelelő számú kibocsátási egységet”.

22 E körülmények között a Bundesverwaltungsgericht úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni a 2003/87 irányelv 16. cikkének (3) és (4) bekezdését, hogy a többletkibocsátási bírságot akkor is ki kell szabni, ha az üzemeltető a hitelesítő által megfelelőnek minősített, a létesítmény előző évi kibocsátásairól szóló jelentésében feltüntetett teljes kibocsátásnak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet az adott év áprilisának 30. napjáig átadta, de az illetékes hatóság április 30. után megállapítja, hogy a hitelesített kibocsátási jelentésben tévesen túl alacsony teljes kibocsátási mennyiséget tüntettek fel, a jelentést kijavítják, és az üzemeltető a további kibocsátási egységeket az új határidőn belül átadja?”

A szóbeli szakasz újbóli megnyitása iránti kérelemről

23 A főtanácsnok indítványának ismertetését követően a német kormány a Bíróság Hivatalához 2015. február 20-án benyújtott beadványában azt kérte, hogy rendeljék el az eljárás szóbeli szakaszának újbóli megnyitását. Kérelmének alátámasztására a német kormány lényegében arra hivatkozik, hogy a főtanácsnok által ismertetett indítvány ténybeli hibákat tartalmaz.

24 Meg kell jegyezni, hogy a Bíróság az eljárási szabályzata 83. cikkének megfelelően a főtanácsnok meghallgatását követően bármikor elrendelheti az eljárás szóbeli szakaszának újbóli megnyitását, különösen, ha úgy ítéli meg, hogy az ügy körülményei nincsenek kellően feltárva, vagy ha az ügyet olyan érv alapján kellene eldönteni, amelyet a felek vagy az Európai Unió Bírósága alapokmányának 23. cikke szerinti érdekeltek nem vitattak meg (Commerz Nederland ítélet, C-242/13, EU:C:2014:2224, 26. pont).

25 Márpedig a jelen esetben nem erről van szó. Ugyanis a többi beavatkozóhoz hasonlóan a német kormány az eljárás írásbeli szakaszában benyújtott észrevételeiben kifejtette a jogvita ténybeli hátterére vonatkozó értékelését. Így a Bíróság – a főtanácsnok meghallgatását követően – úgy ítéli meg, hogy a határozathozatalhoz szükséges valamennyi adat a rendelkezésére áll.

26 A fenti megfontolásokra tekintettel a Bíróság úgy ítéli meg, hogy az eljárás szóbeli szakaszát nem szükséges újból megnyitni.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

27 A kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2003/87 irányelv 16. cikkének (3) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy az alkalmazandó egy olyan üzemeltetőre, aki az üvegházhatást okozó gázoknak az ezen irányelv 15. cikke szerint bejelentett és hitelesített előző évi kibocsátásnak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységét átadja, ha az illetékes nemzeti hatóság által

az átadás határidejének lejártát követően elvégzett kiegészítő vizsgálat során bebizonyosodik, hogy e kibocsátásokra vonatkozóan túl alacsony mennyiséget jelentettek be, és ennélfogva nem adtak át elegendő mennyiségű kibocsátási egységet.

28 A 2003/87 irányelv általános rendszere így a kiadott, birtokolt, átadott és törölt, üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek szigorú nyilvántartásán alapul, amelynek a hátterét ezen irányelv 19. cikke állapítja meg, és az egy külön bizottsági rendelet útján szabályozott kibocsátásiegység-forgalmi jegyzék rendszerének a létrehozására hív fel. E pontos nyilvántartás magából az említett irányelv tárgyából következik – nevezetesen az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei közösségi kereskedelmi rendszerének a létrehozásából –, amelynek célja e gázok kibocsátásainak olyan szintre való csökkentése a légkörben, amely megakadályozza az éghajlat veszélyes, emberi eredetű befolyásolását, és amelynek végső célja a környezet védelme. Ezenkívül az uniós jogalkotó, azáltal hogy maga vezetett be egy előre meghatározott bírságot, meg kívánta óvni a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerét a piaci manipulációkból eredő versenytorzulásoktól (Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ítélet, C-203/12, EU:C:2013:664, 27. pont).

29 Amint a főtanácsnok az indítványának 29. pontjában megjegyezte, a 2003/87 irányelv által létrehozott rendszer egyik pillére az üzemeltetők azon kötelezettsége, hogy a tárgyév április 30-ig az üvegházhatást okozó gázok előző naptári évre vonatkozó összkibocsátásának megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet – törlés céljából – átadják.

30 Ez a kötelezettség különös szigorral érvényesül. Az említett kötelezettség – amelyet a 2003/87 irányelv 6. cikke (2) bekezdésének e) pontja értelmében az üvegházhatású gáz kibocsátására vonatkozó engedély kötelezően említ, és amely az ezen irányelv 12. cikkének (3) bekezdésében egyértelműen került megfogalmazásra – az egyedüli kötelezettség, amelyhez maga a 2003/87 irányelv rendel, 16. cikkének (3) bekezdése értelmében konkrét szankciót, miközben az irányelv rendelkezéseivel ellentétes minden más magatartásra vonatkozó szankció az ezen irányelv 16. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamok döntési jogkörének hatálya alá tartozik (lásd ebben az értelemben: Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ítélet, C-203/12, EU:C:2013:664, 25. pont).

31 Amint az a 2003/87 irányelv 14. cikkének (3) bekezdéséből kitűnik, ezen átadási kötelezettség a létesítmény üzemeltetője által az iránymutatásban kifejtett szabályokat követő módon tett jelentéseken alapul. A kiadott kibocsátási egységek szigorú nyilvántartásának követelménye alapján, és ezen irányelv 6. cikke (2) bekezdésének e) pontja, illetve 12. cikkének (3) bekezdése szerint ezeket a jelentéseket az illetékes nemzeti hatósághoz való benyújtásukat megelőzően alá kell vetni a konkrétan az említett irányelv 15. cikkében meghatározott hitelesítési eljárásnak.

32 Ezen utóbbi rendelkezésből, a 2003/87 irányelv V. mellékletével összefüggésben való értelmezésben az következik, hogy a kibocsátási jelentések hitelesítése a kibocsátási egységek átadásának elengedhetetlen feltétele. Ugyanis valamely üzemeltető, akinek a jelentését nem hitelesítették, és nem minősítették megfelelőnek, nem adhatja át a kibocsátási egységeket mindaddig, amíg a jelentését nem minősítik megfelelőnek.

33 Ezt a kibocsátási jelentés jóváhagyására irányuló hitelesítést az említett V. melléklet 12. pontja értelmében egy olyan hitelesítő végzi, aki „az üzemeltetőtől független személy, [és] aki megalapozott, tárgyilagos és szakképzett módon jár el”. Az iránymutatás 7.4. pontjának ötödik bekezdése értelmében, amennyiben a hitelesítési eljárás befejezésekor a hitelesítő „azt állapítja meg, hogy a kibocsátási jelentés lényegi valótlanságot tartalmaz, az üzemeltető jelentése nem bizonyult megfelelőnek”. Csakis akkor, ha e jelentés „nem tartalmaz lényegi valótlanságot”, nyújthatja be azt „az üzemeltető [a 2003/87] irányelv 14. cikkének (3) bekezdésével összhangban […] az illetékes hatósághoz”.

34 Meg kell állapítani, hogy a 2003/87 irányelv nem ír elő más ellenőrzési mechanizmust, és a kibocsátási egységek átadását a kibocsátási jelentés megfelelő jellegének megállapításán kívül nem köti más feltételhez. Egyébiránt az iránymutatás a 7.4. pontjának hatodik bekezdésében megállapítja, hogy „egy

létesítmény jelentésében szereplő összkibocsátási értéket használja az illetékes hatóság annak ellenőrzésére, hogy az üzemeltető erre a létesítményre nézve átadta-e a megfelelő számú kibocsátási egységet”.

35 Ennélfogva a 2003/87 irányelv 16. cikkének (3) bekezdésében meghatározott átalánybírságot az e kötelezettséget nem teljesítő üzemeltetővel szemben kell kiszabni, mégpedig ha nem ad át egyetlen kibocsátási egységet sem, vagy ha az átadott kibocsátási egységek mennyisége a kibocsátási jelentésben megjelölt kibocsátásnál kevesebb.

36 Ezek alapján a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésében arra keresi a választ, hogy ez a rendelkezés megköveteli-e azt, hogy az átalánybírságot akkor is kiszabják az üzemeltetővel szemben, ha a nemzeti hatóság – a saját ellenőrzése alapján és az átadás határidejének lejártát követően – maga állapítja meg a szabálytalanságot.

37 E tekintetben a 2003/87 irányelv rendelkezéseinek összességéből az következik, hogy ez utóbbi nem zárja ki, hogy a tagállamok illetékes hatóságai olyan ellenőrzést vagy kiegészítő ellenőrzést végezzenek, mint amelyet az Emissionshandelsstelle foganatosított a kibocsátási egységek Nordzucker által történő átadását követően. Mivel az ilyen ellenőrzések lehetővé teszik a szabálytalanságok vagy a csalási kísérletek felderítését, hozzájárulnak a kibocsátáskereskedelmi rendszer megfelelő működéséhez. Mindazonáltal, ha ennek keretében valamely tagállami hatóság azt állapítja meg, hogy az üzemeltető előző évre vonatkozó, hitelesített jelentésében szereplő kibocsátási mennyiségre vonatkozóan túl alacsony mértéket tüntettek fel, éppen ezért nem megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet adtak át, ez nem vonhatja maga után a 2003/87 irányelv 16. cikkének (3) bekezdésében meghatározott szankció alkalmazását.

38 Amint ugyanis a főtanácsnok az indítványának 34. pontjában megjegyezte, az irányelv nem értelmezhető úgy, mint amely valamely szankció automatikus alkalmazását írja elő egy olyan kötelezettség megszegése esetére, amelyet nem határoz meg egyértelműen. Amint az különösen a jelen ítélet 34. pontjából kitűnik, a 2003/87 irányelv 6. cikke (2) bekezdésének e) pontja és 12. cikkének (3) bekezdése, valamint az iránymutatás 7.4. pontjának hatodik bekezdése világosan és egyértelműen meghatározza az átadási kötelezettségből eredő konkrét követelményeket. Ennélfogva meg kell állapítani, hogy ezen irányelv 16. cikke (3) bekezdésének alkalmazását kizárólag e kötelezettség megsértésére kell korlátozni.

39 Ezt a megállapítást a 2003/87 irányelv 16. cikkének rendszere is megerősíti, amely – a jelen ítélet 30. pontjában emlékeztetettek szerint – két eltérő szankciórendszert tartalmaz, amelyeket egyrészt e 16. cikk (3) bekezdése, másrészt pedig az említett 16. cikk (1) bekezdése ír elő. A második rendelkezés értelmében a tagállamoknak meg kell állapítaniuk „az ezen irányelvnek megfelelően elfogadott nemzeti rendelkezések megsértéséért” alkalmazandó „hatékony, arányos és visszatartó erejű” szankciókat, és e szabályok végrehajtása érdekében minden szükséges intézkedést foganatosítaniuk kell. Vagyis a tagállamok feladata az olyan üzemeltetővel szemben kiszabható szankciók meghatározása, aki a 2003/87 irányelv szerinti átadási kötelezettségének teljesítésekor egyébként nem tartja tiszteletben az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei kereskedelmi rendszerének működéséhez kapcsolódó egyéb követelményeket. Erről van ugyanis szó akkor, amikor valamely kibocsátási jelentést a 2003/87 irányelvben meghatározott és az iránymutatásban részletezett technikai szabályok megsértésével készítettek el, vagy amikor egy ilyen jelentés nem tartalmazza az e rendszer hatálya alá tartozó kibocsátások összességét.

40 E megfontolásokra tekintettel meg kell állapítani, hogy a német kormány állításával ellentétben a 2003/87 irányelv 16. cikkének (3) bekezdésében meghatározott szankció alkalmazhatatlansága nem eredményezi azt, hogy egy olyan üzemeltető, aki hibás kibocsátási jelentést készít, minden szankció alól mentesül, ha a hitelesítő nem fedi fel az elkövetett szabálytalanságokat.

41 A 2003/87 irányelv 16. cikke (3) bekezdése hatályának a jelen ítélet 38. pontjából kitűnő értelmezése az arányosság elvére tekintettel is helyénvaló.

42 Különösen a jelen ítélet 29–34. pontjából eredő megfontolásokra tekintettel ugyanis emlékeztetni kell arra, hogy egy olyan üzemeltető, mint az alapeljárásban a Nordzucker, aki az illetékes hatóságokhoz egy független szakértő által hitelesített, általa megfelelőnek minősített kibocsátási jelentést nyújt be, a 2003/87 irányelv 6. cikke (2) bekezdésének e) pontja és 12. cikkének (3) bekezdése szerint átadhatja a létesítménye előző naptári évi – hitelesítés szerinti – kibocsátásának megfelelő mennyiségű kibocsátási egység. Így ez az irányelv az e rendelkezések értelmében vett átadási kötelezettség teljesítése érdekében lehetővé teszi az üzemeltető számára, hogy arra a tényre hagyatkozzon, hogy a jelentését egy független hitelesítő hitelesítette.

43 Kétségkívül egy üzemeltető nem zárhatja ki, hogy az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek átadását követően valamely tagállam illetékes hatóságai a saját kiegészítő ellenőrzésük során megállapítják azt, hogy a kibocsátási jelentése olyan szabálytalanságot tartalmaz, amely kihat az átadandó kibocsátási egységek mennyiségére. Mindazonáltal a 2003/87 irányelv 16. cikkének (3) bekezdésében meghatározott átalánybírság automatikus alkalmazása aránytalan, ha valamely üzemeltető – feltéve hogy jóhiszeműen járt el – nem láthatja kellő pontossággal előre egy ilyen kiegészítő ellenőrzés eredményét.

44 Ezzel szemben a tagállamok által a 2003/87 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében megállapítandó szankciók ilyen esetben alkalmas eszköznek bizonyulnak, mivel e rendelkezés szövegének értelmében e szankcióknak arányban kell állniuk az elkövetett jogsértéssel. Ez különösen azt jelenti, hogy az illetékes nemzeti hatóságok feladata, hogy figyelembe vegyék az adott ügy sajátos ténybeli és jogi körülményeit annak meghatározásához, hogy szankciót kell-e kiszabni valamely üzemeltetővel szemben, és ha igen, milyet. Ez a mérlegelés megköveteli többek között az üzemeltető magatartásának, valamint jóhiszeműségének vagy csalárd szándékának figyelembevételét.

45 A fentiek összességére tekintettel a feltett kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2003/87 irányelv 16. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az nem alkalmazandó egy olyan üzemeltetőre, aki az üvegházhatást okozó gázoknak az ezen irányelv 15. cikke szerint bejelentett és hitelesített előző évi kibocsátásnak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységét átadja, ha az illetékes nemzeti hatóság által az átadás határidejének lejártát követően elvégzett kiegészítő vizsgálat során bebizonyosodik, hogy e kibocsátásokra vonatkozóan túl alacsony mennyiséget jelentettek be, következésképpen az átadott kibocsátási egységek mennyisége nem elegendő. A tagállamok feladata annak meghatározása, hogy ilyen helyzetben a 2003/87 irányelv 16. cikkének (1) bekezdésével összhangban milyen szankciók szabhatók ki.

A költségekről

46 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (második tanács) a következőképpen határozott:

A 2004. október 27-i 2004/101/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. október 13-i 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 16. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az nem alkalmazandó egy olyan üzemeltetőre, aki üvegházhatást okozó gázoknak az ezen irányelv 15. cikke szerint bejelentett és hitelesített előző évi kibocsátásnak

megfelelő mennyiségű kibocsátási egységét átadja, ha az illetékes nemzeti hatóság által az átadás határidejének lejártát követően elvégzett kiegészítő vizsgálat során bebizonyosodik, hogy e kibocsátásokra vonatkozóan túl alacsony mennyiséget jelentettek be, következésképpen az átadott kibocsátási egységek mennyisége nem elegendő.

A tagállamok feladata annak meghatározása, hogy ilyen helyzetben a 2004/101 irányelvvel módosított 2003/87 irányelv 16. cikkének (1) bekezdésével összhangban milyen szankciók szabhatók ki.

Aláírások