ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

29 april 2015*

„Prejudiciële verwijzing — Milieu — Richtlijn 2003/87/EG — Regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie — Vaststelling van de omvang van de verplichting om emissierechten in te leveren — Sancties — Artikel 16, leden 1 en 3”

In zaak C-148/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland) bij beslissing van 20 februari 2014, ingekomen bij het Hof op 31 maart 2014, in de procedure

Bundesrepublik Deutschland

tegen

Nordzucker AG,

in tegenwoordigheid van:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, J.-C. Bonichot (rapporteur), A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça en C. Lycourgos, rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— de Bundesrepublik Deutschland, vertegenwoordigd door G. Buchholz, Rechtsanwalt,

— Nordzucker AG, vertegenwoordigd door I. Zenke en M.-Y. Vollmer, Rechtsanwältinnen,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en K. Petersen als gemachtigden,

* Procestaal: Duits.

— de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek en S. Šindelková als gemachtigden,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. de Ree en M. Bulterman als gemachtigden,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. Beeko als gemachtigde, bijgestaan door R. Palmer, barrister,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. White en C. Hermes als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 5 februari 2015,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 16, leden 3 en 4, van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB L 275, blz. 32), zoals gewijzigd bij richtlijn 2004/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 (PB L 338, blz. 18; hierna: „richtlijn 2003/87").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geschil tussen de Bundesrepublik Deutschland, vertegenwoordigd door de Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (Duitse autoriteit voor de handel in emissierechten bij de Federale Dienst voor het Milieu, hierna: „Emissionshandelsstelle") en Nordzucker AG (hierna: „Nordzucker") over een besluit waarbij aan laatstgenoemde een boete van 106 920 EUR is opgelegd wegens schending van haar verplichting om voldoende broeikasgasemissierechten in te leveren ter dekking van haar emissies in het voorgaande jaar.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Artikel 6, lid 2, van richtlijn 2003/87 luidt als volgt:

„Vergunningen voor broeikasgasemissies bevatten:

[...]

e) de verplichting binnen vier maanden na het einde van elk kalenderjaar een hoeveelheid emissierechten in te leveren die gelijk is aan de totale emissies van de installatie voor dat jaar, als geverifieerd overeenkomstig artikel 15."

4 In lid 3 van artikel 12 van deze richtlijn, met het opschrift „Overdracht, inlevering en annulering van rechten", is bepaald:

„De lidstaten dragen er zorg voor dat de exploitant van iedere installatie uiterlijk 30 april van ieder jaar een hoeveelheid emissierechten inlevert die gelijk is aan de totale emissies van die installatie gedurende het voorgaande kalenderjaar, als geverifieerd overeenkomstig artikel 15, en dat die rechten vervolgens worden geannuleerd."

5 Artikel 14 van deze richtlijn bepaalt:

„1. De Commissie stelt uiterlijk 30 september 2003 volgens de in artikel 23, lid 2, bedoelde procedure richtsnoeren vast voor de bewaking van en rapportage over emissies uit de in bijlage I genoemde activiteiten van voor die activiteiten gespecificeerde broeikasgassen. De richtsnoeren worden gebaseerd op de in bijlage IV vermelde beginselen voor de bewaking en rapportage.

2. De lidstaten dragen er zorg voor dat de emissies worden bewaakt volgens de richtsnoeren.

3. De lidstaten dragen er zorg voor dat iedere exploitant van een installatie over de emissies van de installatie in elk kalenderjaar na afloop van dat jaar overeenkomstig de richtsnoeren verslag uitbrengt aan de bevoegde autoriteit."

6 Artikel 15 van richtlijn 2003/87 luidt als volgt:

„De lidstaten dragen er zorg voor dat de door de exploitanten overeenkomstig artikel 14, lid 3, ingediende verslagen worden geverifieerd volgens de in bijlage V vermelde criteria en dat de bevoegde autoriteit daarvan in kennis wordt gesteld.

De lidstaten dragen er zorg voor dat een exploitant wiens verslag over de emissies tijdens het voorgaande jaar uiterlijk 31 maart van het lopende jaar niet is geverifieerd als bevredigend overeenkomstig de in bijlage V genoemde criteria, geen emissierechten meer mag overdragen, totdat een verslag van die exploitant als bevredigend is geverifieerd."

7 Artikel 16 van deze richtlijn, met het opschrift „Sancties", luidt als volgt:

„1. De lidstaten stellen de regels vast inzake de sancties die van toepassing zijn op schendingen van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen en nemen de nodige maatregelen om de toepassing van die sancties te verzekeren. De aldus vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. [...]

2. De lidstaten dragen er zorg voor dat de namen worden bekendgemaakt van de exploitanten die zich niet houden aan de voorschriften van artikel 12, lid 3, inzake het inleveren van voldoende emissierechten.

3. De lidstaten dragen er zorg voor dat een boete wegens overmatige emissie wordt opgelegd aan elke exploitant die uiterlijk 30 april van elk jaar niet voldoende emissierechten heeft ingeleverd ter dekking van zijn emissies in het voorgaande jaar. De boete wegens overmatige emissie bedraagt 100 EUR voor elke ton door de installatie uitgestoten kooldioxide-equivalent waarvoor de exploitant geen emissierechten heeft ingeleverd. De betaling van de boete wegens overmatige emissie ontslaat de exploitant niet van de verplichting, bij de inlevering van emissierechten in verband met het volgende kalenderjaar een hoeveelheid emissierechten in te leveren die gelijk is aan die emissieoverschrijding.

4. In de periode van drie jaar die ingaat op 1 januari 2005 leggen de lidstaten een lagere boete wegens overmatige emissie op; deze bedraagt 40 EUR [...]. [...]"

8 Artikel 23, lid 2, van richtlijn 2003/87 luidt als volgt:

„Wanneer naar dit lid wordt verwezen, zijn de artikelen 5 en 7 van besluit 1999/468/EG van toepassing, met inachtneming van artikel 8 van dat besluit.

[...]"

9 Punt 7.4, vijfde en zesde alinea, van beschikking 2004/156/EG van de Commissie van 29 januari 2004 tot vaststelling van richtsnoeren voor de bewaking en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG (PB L 59, blz. 1; hierna: „richtsnoeren") luidt:

„Aan het einde van het verificatieproces moet de verificateur tot een oordeel komen over de vraag of het emissieverslag een beduidende onjuiste opgave bevat. Indien de verificateur tot de conclusie komt dat het emissieverslag geen beduidende onjuiste opgave bevat, kan de exploitant het emissieverslag voorleggen aan de bevoegde autoriteit in overeenstemming met artikel 14, lid 3, van [richtlijn 2003/87]. Indien de verificateur tot de conclusie komt dat het emissieverslag wel een beduidende onjuiste opgave bevat, is het verslag van de exploitant niet geverifieerd als bevredigend. In overeenstemming met artikel 15 van [richtlijn 2003/87] moeten lidstaten erop toezien dat een exploitant wiens verslag per 31 maart van elk jaar voor emissies in het voorgaande jaar niet als bevredigend is geverifieerd, geen emissierechten meer mag overdragen totdat een verslag van die exploitant als bevredigend is geverifieerd. Lidstaten moeten passende sancties opleggen in overeenstemming met artikel 16 van [richtlijn 2003/87].

De waarde van de totale emissies van een installatie in een emissieverslag dat als bevredigend is geverifieerd, moet door de bevoegde autoriteit worden gebruikt om te controleren of de exploitant voor die installatie voldoende emissierechten heeft ingeleverd."

Duits recht

10 In Duitsland is richtlijn 2003/87 omgezet bij het Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (wet op de handel in broeikasgasemissierechten) van 8 juli 2004 (BGBl. I, blz. 1578; hierna: „TEHG").

11 § 5, leden 1 en 3, TEHG bepaalt:

„(1) De verantwoordelijke dient met ingang van 1 januari 2005 de door zijn activiteit gedurende een kalenderjaar veroorzaakte emissies te berekenen [...] en uiterlijk op 1 maart van het volgende kalenderjaar aan de bevoegde autoriteit te rapporteren [...].

[...]

(3) Het emissieverslag als bedoeld in lid 1 dient door een overeenkomstig bijlage 3 bij deze wet door de bevoegde autoriteit aangewezen gespecialiseerde instantie te worden geverifieerd alvorens het wordt ingediend. [...]"

12 § 6, lid 1, TEHG luidt als volgt:

„De verantwoordelijke dient bij de bevoegde autoriteit, met ingang van het jaar 2006, uiterlijk 30 april van elk jaar een aantal emissierechten in te leveren dat gelijk is aan de door zijn activiteit in het voorgaande kalenderjaar veroorzaakte emissies."

13 De leden 1 en 3 van § 18 TEHG, met het opschrift „Uitvoering van de inleveringsverplichting", bepalen:

„(1) Indien de verantwoordelijke niet voldoet aan zijn verplichting als bedoeld in § 6, lid 1, legt de bevoegde autoriteit voor elke ton door de installatie uitgestoten kooldioxide-equivalent waarvoor de exploitant geen emissierechten heeft ingeleverd, een boete op van 100 EUR, in de eerste toewijzingsperiode van 40 EUR. Van oplegging van een boete kan worden afgezien indien de verantwoordelijke wegens overmacht niet kon voldoen aan zijn inleveringsverplichting in de zin van § 6, lid 1.

[...]

(3) De verantwoordelijke blijft gehouden om de ontbrekende emissierechten [...] uiterlijk op 30 april van het volgende jaar in te leveren. [...]”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

14 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat Nordzucker tot maart 2008 een suikerfabriek exploiteerde. Tot deze installatie behoorde een stoomgenerator die mede werd gebruikt voor het drogen van suikerbietensnijdsel. Het snijdsel werd, nadat het was gedroogd en samengeperst, verkocht als veevoeder.

15 Volgens een brief van het Bundesministerium für Umwelt (federaal ministerie voor milieu) aan de Verein der Zuckerindustrie (vereniging voor de suikerindustrie) van 17 juni 2004 zijn drooginstallaties die noodzakelijk zijn voor de werking van installaties in de suikerindustrie niet onderworpen aan de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten. Daarentegen is een stoomketel voor de productie van stoom of elektriciteit die wordt gebruikt als neveninstallatie bij een installatie voor de productie of raffinage van suiker, in beginsel onderworpen aan deze regeling.

16 In 2006 heeft Nordzucker het verslag opgesteld van haar broeikasgasemissies over het jaar 2005, waarbij zij voor haar stoomgenerator een hoeveelheid van 40 288 ton kooldioxide heeft opgegeven, exclusief de emissies die zijn toe te rekenen aan het drogen van het suikerbietensnijdsel, die 2 673 ton kooldioxide beliepen. Na validatie van dit verslag door een verificateur heeft Nordzucker binnen de door het TEHG bepaalde termijn een hoeveelheid emissierechten ingeleverd die gelijk was aan de totale emissies genoemd in het verslag. Na afloop van deze termijn heeft de Emissionshandelstelle onregelmatigheden geconstateerd in het verslag van Nordzucker wat betreft de toerekening van de verschillende brandstofstromen. Nordzucker heeft haar verslag daarom gecorrigeerd door daarin de emissies op te nemen die zijn toe te rekenen aan het drogen van het suikerbietensnijdsel, en op 24 april 2007 een aanvullende hoeveelheid van 2 673 broeikasgasemissierechten ingeleverd.

17 Bij besluit van 7 december 2007 heeft de Emissionshandelsstelle aan Nordzucker op grond van § 18 TEHG een boete van 106 920 EUR opgelegd wegens schending van de verplichting om voldoende broeikasgasemissierechten in te leveren ter dekking van haar emissies in het voorgaande jaar.

18 Op het beroep van Nordzucker heeft het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter van Berlijn) het boetebesluit nietig verklaard. Het door de Emissionshandelsstelle ingestelde hoger beroep heeft het Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (hogere bestuursrechter van Berlijn-Brandenburg) verworpen. Uit het arrest van deze rechter blijkt dat hij van oordeel is dat Nordzucker haar verplichting om emissierechten in te leveren niet heeft geschonden aangezien de precieze omvang van deze verplichting wordt bepaald door de in het geverifieerde verslag vermelde hoeveelheid emissierechten. De Emissionshandelsstelle heeft de zaak aan het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter) voorgelegd met het verzoek dit arrest te vernietigen, omdat zij van mening is dat de inleveringsverplichting niet kan worden beperkt door het geverifieerde verslag van een exploitant.

19 Uit de uiteenzetting van het Bundesverwaltungsgericht kan worden opgemaakt dat het aan hem voorgelegde geschil op basis van de bepalingen van het TEHG kan worden beslecht ten gunste van een van beide partijen. Deze rechter merkt evenwel op dat het evenredigheidsbeginsel, de naleving waarvan zowel naar Duits als naar Unierecht wordt gewaarborgd, er naar zijn oordeel aan in de weg zou moeten staan dat een exploitant die een hoeveelheid emissierechten inlevert die gelijk is aan de in zijn geverifieerde verslag vermelde emissies, wordt gestraft met een boete zoals vervat in artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87. Hoewel het volgens deze rechter gemakkelijk is om de inlevertermijn in acht te nemen, is het aanzienlijk moeilijker om fouten te vermijden in geverifieerde verslagen.

20 Voorts is de verwijzende rechter van opvatting dat de gecombineerde lezing van de leden 2 en 3 van genoemd artikel 16 duidelijk maakt dat de inleveringsverplichting betrekking heeft op een hoeveelheid emissierechten die gelijk is aan de totale emissies van een installatie, als geverifieerd door een onafhankelijke verificateur overeenkomstig artikel 15 van richtlijn 2003/87. De exploitant van een installatie die broeikasgassen uitstoot, moet dus de in zijn aan de bevoegde autoriteiten uitgebrachte verslag vermelde hoeveelheid emissierechten inleveren, mits dit verslag als bevredigend is beoordeeld door de verificateur.

21 Deze uitlegging is volgens de verwijzende rechter in overeenstemming met de richtsnoeren, aangezien in punt 7.4 hiervan wordt vermeld dat „[d]e waarde van de totale emissies van een installatie in een emissieverslag dat als bevredigend is geverifieerd, [...] door de bevoegde autoriteit [moet] worden gebruikt om te controleren of de exploitant voor die installatie voldoende emissierechten heeft ingeleverd".

22 In deze omstandigheden heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Dient artikel 16, leden 3 en 4, van [richtlijn 2003/87] aldus te worden uitgelegd dat de boete wegens overmatige emissie ook moet worden opgelegd wanneer een exploitant uiterlijk 30 april van een jaar een hoeveelheid emissierechten heeft ingeleverd die gelijk is aan de totale emissies vermeld in zijn door een deskundige geverifieerde verslag over de emissies uit de installatie in het voorgaande jaar, maar de bevoegde nationale autoriteit na 30 april heeft vastgesteld dat de totale hoeveelheid emissies in het geverifieerde emissieverslag als gevolg van fouten te laag is opgegeven, het verslag hiervoor is gecorrigeerd en de exploitant de aanvullende emissierechten heeft ingeleverd binnen de nieuwe termijn?"

Verzoek tot heropening van de mondelinge behandeling

23 Nadat de advocaat-generaal conclusie had genomen, heeft de Duitse regering, bij op 20 februari 2015 ter griffie van het Hof neergelegde akte, verzocht om heropening van de mondelinge behandeling. Ter motivering van dit verzoek heeft de Duitse regering in wezen gesteld dat de conclusie van de advocaat-generaal feitelijke onjuistheden bevatte.

24 Opgemerkt zij dat het Hof krachtens artikel 83 van zijn Reglement voor de procesvoering in elke stand van het geding, de advocaat-generaal gehoord, de heropening van de mondelinge behandeling kan gelasten, onder meer wanneer het zich onvoldoende voorgelicht acht, of wanneer een zaak moet worden beslecht op grond van een argument waarover de partijen of de in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie bedoelde belanghebbenden hun standpunten niet voldoende hebben kunnen uitwisselen (arrest Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, punt 26).

25 In casu is dat niet het geval. De Duitse regering heeft, evenals de overige interveniënten, in haar tijdens de schriftelijke behandeling ingediende opmerkingen uiteengezet hoe zij de feitelijke situatie beoordeelt. Het Hof is, de advocaat-generaal gehoord, dan ook van oordeel dat het over alle noodzakelijke gegevens beschikt om tot een beslissing te kunnen komen.

26 Gelet op een en ander ziet het Hof geen aanleiding voor heropening van de mondelinge behandeling.

Beantwoording van de prejudiciële vraag

27 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling van toepassing is op een exploitant die een hoeveelheid broeikasgasemissierechten inlevert die gelijk is aan de emissies in het voorgaande jaar zoals gerapporteerd en geverifieerd overeenkomstig artikel 15 van deze richtlijn, wanneer bij een door de bevoegde nationale autoriteit na afloop van de inlevertermijn uitgevoerde aanvullende verificatie blijkt dat deze emissies te laag zijn opgegeven en bijgevolg onvoldoende emissierechten zijn ingeleverd.

28 De algemene opzet van richtlijn 2003/87 berust op een strikte registratie van de verlening, het bezit, de overdracht en de annulering van broeikasgasemissierechten, waarvan het kader is vastgesteld in artikel 19 van deze richtlijn, en vereist dat de Commissie bij afzonderlijke verordening een gestandaardiseerd registersysteem invoert. Deze nauwkeurige registratie is inherent aan het door deze richtlijn nagestreefde doel om een communautaire regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten in te voeren, die beoogt de uitstoot van deze gassen in de atmosfeer te verminderen tot een niveau waarbij elke gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaat wordt voorkomen en waarvan het einddoel de bescherming van het milieu is. Verder heeft de Uniewetgever de regeling van de handel in emissierechten tegen uit marktmanipulatie resulterende mededingingsverstoringen willen beschermen door zelf een van tevoren vastgelegde geldboete in te voeren (arrest Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punt 27).

29 Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 29 van zijn conclusie, bestaat een van de pijlers waarop het door richtlijn 2003/87 geïntroduceerde systeem is gebouwd, in de verplichting voor exploitanten om vóór 30 april van het lopende jaar een hoeveelheid broeikasgasemissierechten met het oog op de annulering ervan in te leveren die gelijk is aan hun emissies gedurende het voorgaande kalenderjaar.

30 Deze verplichting wordt bijzonder strikt toegepast. Krachtens artikel 6, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/87 moet zij in de vergunning voor broeikasgasemissies worden vermeld en in artikel 12, lid 3, van deze richtlijn is zij ondubbelzinnig geformuleerd. Zij vormt de enige verplichting waaraan richtlijn 2003/87, krachtens artikel 16, lid 3, ervan, zelf een specifieke sanctie koppelt, terwijl het krachtens artikel 16, lid 1, van deze richtlijn aan de lidstaten staat om de sanctie te bepalen die geldt voor alle andere gedragingen die de bepalingen ervan schenden (zie in deze zin arrest Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punt 25).

31 Zoals valt op te maken uit artikel 14, lid 3, van richtlijn 2003/87, heeft de inleveringsverplichting als uitgangspunt de verslagen die exploitanten van een installatie volgens de in de richtsnoeren vervatte regels opstellen. Overeenkomstig het vereiste van een strikte registratie van de verleende emissierechten en op grond van de artikelen 6, lid 2, onder e), en 12, lid 3, van deze richtlijn, worden deze verslagen, voordat zij worden ingediend bij de bevoegde nationale autoriteiten, onderworpen aan een verificatieproces zoals bedoeld in artikel 15 van die richtlijn.

32 Uit laatstgenoemde bepaling, gelezen in samenhang met bijlage V bij richtlijn 2003/87, volgt dat de verificatie van de emissieverslagen een noodzakelijke voorwaarde is voor de inlevering van emissierechten. Een exploitant wiens verslag niet is geverifieerd en als bevredigend is beoordeeld, mag namelijk geen emissierechten meer overdragen totdat een verslag van zijn kant als bevredigend is beoordeeld.

33 Deze op de validatie van het emissieverslag gerichte verificatie wordt overeenkomstig punt 12 van de genoemde bijlage V uitgevoerd door een verificateur die „onafhankelijk [is] van de exploitant, [en die] [...] zijn werk serieus uit[voert] op een objectieve, professionele wijze”. In punt 7.4, vijfde alinea, van de richtsnoeren is vermeld dat, wanneer de verificateur aan het einde van het verificatieproces „tot de conclusie komt dat het emissieverslag wel een beduidende onjuiste opgave bevat, [...] het verslag van

de exploitant niet [is] geverifieerd als bevredigend". Slechts wanneer dit verslag „geen beduidende onjuiste opgave bevat, kan de exploitant het emissieverslag voorleggen aan de bevoegde autoriteit in overeenstemming met artikel 14, lid 3, van [richtlijn 2003/87]".

34 Geconstateerd moet worden dat richtlijn 2003/87 niet voorziet in andere controlemechanismen, en voor de inlevering van emissierechten geen andere voorwaarde stelt dan dat is vastgesteld dat het emissieverslag als bevredigend is beoordeeld. Overigens wordt in punt 7.4, zesde alinea, van de richtsnoeren bevestigd dat „de waarde van de totale emissies van een installatie in een emissieverslag [...] door de bevoegde autoriteit [moet] worden gebruikt om te controleren of de exploitant voor die installatie voldoende emissierechten heeft ingeleverd".

35 Daaruit volgt dat de in artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 neergelegde forfaitaire boete moet worden opgelegd aan exploitanten die niet aan deze verplichting voldoen, hetzij doordat zij in het geheel geen emissierechten inleveren, hetzij doordat de hoeveelheid ingeleverde emissierechten lager is dan de in het emissieverslag vermelde emissies.

36 Dit in acht nemend, wenst de verwijzende rechter met zijn prejudiciële vraag te vernemen of de genoemde bepaling voorschrijft dat de forfaitaire boete ook wordt opgelegd aan een exploitant wanneer een nationale autoriteit zelf, op basis van haar eigen verificatie en na afloop van de inlevertermijn, een onregelmatigheid constateert.

37 Op dit punt volgt uit het geheel van de bepalingen van richtlijn 2003/87 dat deze richtlijn er niet aan in de weg staat dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten aanvullend controles of verificaties verrichten, zoals de controles die de Emissionshandelsstelle heeft uitgevoerd nadat Nordzucker de emissierechten had ingeleverd. Aangezien bij dergelijke verificaties onregelmatigheden of pogingen tot fraude aan het licht kunnen worden gebracht, dragen zij bij tot de goede werking van de regeling voor de handel in emissierechten. Wanneer een autoriteit van een lidstaat in dit kader evenwel vaststelt dat de hoeveelheid emissies in het voorgaande jaar die is vermeld in het geverifieerde verslag van een exploitant, te laag is opgegeven, en dat er bijgevolg onvoldoende emissierechten zijn ingeleverd, kan dat niet tot toepassing van de in artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 neergelegde sanctie leiden.

38 Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 34 van zijn conclusie, kan deze richtlijn immers niet aldus worden uitgelegd dat zij automatisch een sanctie voorschrijft voor schending van een verplichting die daarin niet uitdrukkelijk is vermeld. Zoals met name uit punt 34 van dit arrest voortvloeit, zijn in de artikelen 6, lid 2, onder e), en 12, lid 3, van richtlijn 2003/87 alsmede in punt 7.4, zesde alinea, van de richtsnoeren, de concrete eisen die voortvloeien uit de inleveringsverplichting, duidelijk en ondubbelzinnig omschreven. Derhalve moet worden vastgesteld dat de toepassing van artikel 16, lid 3, van die richtlijn moet worden beperkt tot louter de schendingen van deze verplichting.

39 Deze vaststelling wordt bevestigd door de opbouw van artikel 16 van richtlijn 2003/87, dat, zoals is opgemerkt in punt 30 van dit arrest, twee verschillende sanctieregimes kent, vervat in lid 3 onderscheidenlijk lid 1 van dit artikel 16. Ingevolge de tweede bepaling zijn de lidstaten gehouden om „doeltreffende, evenredige en afschrikkende" sancties vast te stellen die van toepassing zijn „op schendingen van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen" en de nodige maatregelen te nemen om de toepassing van die sancties te verzekeren. Het is met andere woorden aan de lidstaten om de sancties vast te stellen die kunnen worden opgelegd aan een exploitant die voldoet aan de inleveringsverplichting als bedoeld in richtlijn 2003/87, maar voor het overige andere eisen niet in acht neemt die inherent zijn aan de werking van de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten. Dat is met name het geval wanneer een emissieverslag is opgesteld zonder inachtneming van de technische voorschriften waarin is voorzien in richtlijn 2003/87 en die zijn uitgewerkt in de richtsnoeren, of wanneer een dergelijk verslag niet alle aan deze regeling onderworpen emissies vermeldt.

40 Gelet op deze overwegingen dient te worden geconstateerd dat, anders dan de Duitse regering stelt, de niet-toepasselijkheid van de in artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 neergelegde sanctie niet tot gevolg heeft dat een exploitant die een onjuist emissieverslag opstelt in het geheel niet zou kunnen worden bestraft indien de verificateur de begane onregelmatigheden niet opmerkt.

41 Ook het evenredigheidsbeginsel noopt tot de in punt 38 van dit arrest weergegeven uitlegging van de werkingssfeer van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87.

42 Er dient namelijk aan te worden herinnerd dat uit de overwegingen in met name de punten 29 tot en met 34 van dit arrest voortvloeit dat een exploitant die, zoals Nordzucker in het hoofdgeding, bij de bevoegde autoriteiten een door een onafhankelijk deskundige geverifieerd emissieverslag indient dat door deze als bevredigend is beoordeeld, overeenkomstig de artikelen 6, lid 2, onder e), en 12, lid 3, van richtlijn 2003/87 een hoeveelheid emissierechten kan inleveren die gelijk is aan de emissies van zijn installatie gedurende het voorgaande kalenderjaar, zoals geverifieerd. Een exploitant kan zich op grond van deze richtlijn dus, met het oog op het naleven van zijn inleveringsverplichting in de zin van deze bepalingen, verlaten op het feit dat zijn verslag is gevalideerd door een onafhankelijke verificateur.

43 Juist is dat een exploitant niet kan uitsluiten dat de bevoegde autoriteiten van een lidstaat, nadat de broeikasgasemissierechten zijn ingeleverd, bij hun eigen aanvullende controles vaststellen dat zijn emissieverslag een onregelmatigheid bevat die consequenties heeft voor de hoeveelheid in te leveren emissierechten. Evenwel zou automatische toepassing van de in artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 neergelegde forfaitaire boete onevenredig zijn, aangezien een exploitant, mits hij te goeder trouw is geweest, de uitkomst van dergelijke aanvullende controles niet met voldoende zekerheid kan voorzien.

44 Daarentegen vormen de door de lidstaten op grond van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2003/87 vast te stellen sancties in een dergelijk geval een geschikt middel doordat deze sancties volgens de bewoordingen van die bepaling evenredig moeten zijn aan de begane inbreuk. Dat houdt met name in dat de bevoegde nationale autoriteiten alle specifieke feitelijke en juridische omstandigheden van het geval in aanmerking moeten nemen teneinde te bepalen of aan een exploitant een sanctie moet worden opgelegd en, zo ja, welke. Bij deze beoordeling dient met name rekening te worden gehouden met de handelswijze van de exploitant, en dient te worden nagegaan of de exploitant te goeder trouw was dan wel frauduleuze bedoelingen had.

45 Gelet op een en ander dient op de gestelde vraag te worden geantwoord dat artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling niet van toepassing is op een exploitant die een hoeveelheid broeikasgasemissierechten inlevert die gelijk is aan de emissies in het voorgaande kalenderjaar zoals gerapporteerd en geverifieerd overeenkomstig artikel 15 van deze richtlijn, wanneer bij een door de bevoegde nationale autoriteit na afloop van de inlevertermijn uitgevoerde aanvullende verificatie blijkt dat deze emissies te laag zijn opgegeven, zodat de ingeleverde hoeveelheid emissierechten onvoldoende is. Het is aan de lidstaten om overeenkomstig artikel 16, lid 1, van richtlijn 2003/87 de sancties vast te stellen die in een dergelijke situatie kunnen worden opgelegd.

Kosten

46 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad, zoals gewijzigd bij richtlijn 2004/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004, moet aldus worden uitgelegd dat deze bepaling niet van toepassing is op een exploitant die een hoeveelheid broeikasgasemissierechten inlevert die gelijk is aan de emissies in het voorgaande kalenderjaar zoals gerapporteerd en geverifieerd overeenkomstig artikel 15 van deze richtlijn, wanneer bij een door de bevoegde nationale autoriteit na afloop van de inlevertermijn uitgevoerde aanvullende verificatie blijkt dat deze emissies te laag zijn opgegeven, zodat de ingeleverde hoeveelheid emissierechten onvoldoende is.

Het is aan de lidstaten om overeenkomstig artikel 16, lid 1, van richtlijn 2003/87, zoals gewijzigd bij richtlijn 2004/101, de sancties vast te stellen die in een dergelijke situatie kunnen worden opgelegd.

ondertekeningen