Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 29 april 2015 *

”Begäran om förhandsavgörande — Miljö — Direktiv 2003/87/EG — System för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen — Fastställande av omfattningen av skyldigheten att överlämna utsläppsrätter — Påföljder — Artikel 16.1 och 16.3”

I mål C-148/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) genom beslut av den 20 februari 2014, som inkom till domstolen den 31 mars 2014, i målet

Bundesrepublik Deutschland

mot

Nordzucker AG,

ytterligare deltagare i rättegången:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna J.-C. Bonichot (referent), A. Arabadjiev, J.L. da Cruz Vilaça och C. Lycourgos,

generaladvokat: N. Wahl,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Bundesrepublik Deutschland, genom G. Buchholz, Rechtsanwalt,

— Nordzucker AG, genom I. Zenke och M.-Y. Vollmer, Rechtsanwältinnen,

— Tysklands regering, genom T. Henze och K. Petersen, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

— Tjeckiens regering, genom M. Smolek och S. Šindelková, båda i egenskap av ombud,

— Nederländernas regering, genom M. de Ree och M. Bulterman, båda i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom J. Beeko, i egenskap av ombud, biträdd av R. Palmer, barrister,

— Europeiska kommissionen, genom E. White och C. Hermes, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 5 februari 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 16.3 och 16.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, s. 32), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG av den 27 oktober 2004 (EUT L 338, s. 18) (nedan kallat direktiv 2003/87).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Bundesrepublik Deutschland, genom Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (tyskt organ för handel med utsläppsrättigheter vid den federala miljömyndigheten, nedan kallad Emissionshandelsstelle), och Nordzucker AG (nedan kallat Nordzucker). Målet rör ett beslut i vilket Nordzucker har påförts 106 920 euro i böter för att inte ha fullgjort sin skyldighet att överlämna tillräckligt många utsläppsrättigheter för växthusgaser för att täcka utsläppen under det föregående året.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 I artikel 6.2 i direktiv 2003/87 föreskrivs följande:

”Tillstånd för utsläpp av växthusgaser skall innehålla följande:

…

e) Skyldighet att överlämna utsläppsrätter motsvarande de sammanlagda utsläppen från anläggningen under varje kalenderår, efter kontroll i enlighet med artikel 15, inom fyra månader efter det ifrågavarande kalenderårets slut.”

4 I artikel 12.3 i direktivet, under rubriken ”Överlåtelse, överlämnande och annullering av utsläppsrätter”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall se till att verksamhetsutövaren för varje anläggning senast den 30 april varje år överlämnar det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från anläggningen under det föregående kalenderåret i överensstämmelse med den kontroll som utförts i enlighet med artikel 15 och att dessa utsläppsrätter därefter annulleras.”

5 I artikel 14 i samma direktiv stadgas följande:

”1. Kommissionen skall senast den 30 september 2003 anta riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläpp från de verksamheter som anges i bilaga I av de växthusgaser som anges för dessa verksamheter, i enlighet med förfarandet i artikel 23.2. Riktlinjerna skall grundas på de principer för övervakning och rapportering som anges i bilaga IV.

2. Medlemsstaterna skall se till att utsläppen övervakas i enlighet med riktlinjerna.

3. Medlemsstaterna skall se till att varje verksamhetsutövare vid en anläggning efter slutet av varje kalenderår rapporterar utsläppen från anläggningen under det berörda kalenderåret till den behöriga myndigheten i enlighet med riktlinjerna.”

6 I artikel 15 i direktiv 2003/87 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall se till att de rapporter som lämnas in av verksamhetsutövarna i enlighet med artikel 14.3 kontrolleras i enlighet med kriterierna i bilaga V och att den behöriga myndigheten underrättas om detta.

Medlemsstaterna skall se till att verksamhetsutövare vars rapport har kontrollerats senast den 31 mars varje år avseende det föregående årets utsläpp och inte befunnits vara tillfredsställande i enlighet med de kriterier som anges i bilaga V, inte kan överlåta fler utsläppsrätter förrän en rapport från den berörda verksamhetsutövaren kontrollerats och befunnits vara tillfredsställande.”

7 I artikel 16 i direktivet, med rubriken ”Påföljder”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall fastställa regler om påföljder för överträdelser av de nationella bestämmelser som antagits i enlighet med detta direktiv och vidta de åtgärder som krävs för att se till att dessa regler tillämpas. Påföljderna skall vara effektiva, proportionella och avskräckande. …

2. Medlemsstaterna skall se till att namnen offentliggörs på de verksamhetsutövare som bryter mot kraven på överlämnande av tillräckligt många utsläppsrätter enligt artikel 12.3.

3. Medlemsstaterna skall se till att verksamhetsutövare som inte senast den 30 april varje år överlämnar tillräckligt många utsläppsrätter för att täcka utsläppen under det föregående året åläggs att betala en avgift för de överskridande utsläppen. Avgiften skall vara 100 euro för varje ton koldioxidekvivalenter som släpps ut från anläggningen och som verksamhetsutövaren inte överlämnat utsläppsrätter för. Betalning av avgiften får inte befria verksamhetsutövaren från skyldigheten att överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de överskridande utsläppen, när denne skall överlämna utsläppsrätter för det följande kalenderåret.

4. Under den treårsperiod som börjar den 1 januari 2005 skall medlemsstaterna tillämpa ett lägre avgiftsbelopp på 40 euro … [för de överskridande utsläppen] …”

8 I artikel 23.2 i direktiv 2003/87 anges följande:

”När det hänvisas till denna punkt skall artiklarna 5 och 7 i beslut 1999/468/EG tillämpas, med beaktande av bestämmelserna i artikel 8 i det beslutet.

…”

9 I punkt 7.4 femte och sjätte styckena i kommissionens beslut 2004/156/EG av den 29 januari 2004 om riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläpp av växthusgaser i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (EUT L 59, s. 1) (nedan kallat riktlinjerna), anges följande:

”I slutet av kontrollprocessen skall kontrollören göra en bedömning av om utsläppsrapporten innehåller några väsentliga felaktigheter. Om kontrollören bedömer att utsläppsrapporten inte innehåller några väsentliga felaktigheter kan operatören lämna in utsläppsrapporten till den behöriga myndigheten i enlighet med artikel 14.3 i [direktiv 2003/87]. Om kontrollören bedömer att utsläppsrapporten innehåller en väsentlig felaktighet har verksamhetsutövarens rapport inte befunnits vara tillfredsställande. Enligt artikel 15 i [direktiv 2003/87] skall medlemsstaterna se till att en verksamhetsutövare, vars rapport har kontrollerats avseende det föregående årets utsläpp och inte befunnits vara tillfredsställande senast den 31 mars varje år, inte kan överföra fler utsläppsrätter förrän en rapport från den berörda verksamhetsutövaren har kontrollerats och befunnits vara tillfredsställande. Medlemsstaterna skall föreskriva tillämpliga påföljder i enlighet med artikel 16 i [direktiv 2003/87].

Den behöriga myndigheten skall använda den totala utsläppssiffran för en anläggning i en utsläppsrapport som har kontrollerats och befunnits vara tillfredsställande för att kontrollera om verksamhetsutövaren har överlämnat tillräckligt många utsläppsrätter för denna anläggning.”

Tysk rätt

10 Direktiv 2003/87 har införlivats med den tyska rättsordningen genom lagen om handel med utsläppsrättigheter för växthusgaser (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen) av den 8 juli 2004 (BGBl. I, s. 1578) (nedan kallad TEHG).

11 I 5 § första och tredje styckena TEHG föreskrivs följande:

”1) Verksamhetsutövaren ska från och med den 1 januari 2005 fastställa de utsläpp som dess verksamhet orsakar under ett kalenderår … samt rapportera till den behöriga myndigheten om utsläppen senast den 1 mars följande år. …

3) Innan den överlämnas ska utsläppsrapporten enligt stycke 1 kontrolleras av ett sakkunnigt organ som utsetts av den behöriga myndigheten i enlighet med bilaga 3 till denna lag. …”

12 6 § första stycket TEHG har följande lydelse:

”Verksamhetsutövaren ska senast den 30 april varje år, från och med år 2006, till den behöriga myndigheten, överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de utsläpp som verksamhetsutövarens verksamhet orsakade under föregående kalenderår.”

13 I 18 § första och tredje styckena TEHG, under rubriken ”Genomförande av skyldigheten att överlämna utsläppsrätter”, föreskrivs följande:

”1) Om verksamhetsutövaren inte uppfyller sin skyldighet enligt 6 § första stycket, ska den behöriga myndigheten för varje ton koldioxidekvivalent som släpps ut fastställa en betalningsskyldighet på 100 euro eller, under den första tilldelningsperioden, 40 euro. Myndigheten kan underlåta att fastställa en betalningsskyldighet om verksamhetsutövaren inte kunde uppfylla sin skyldighet enligt 6 § stycke 1 på grund av force majeure.

…

3) … [V]erksamhetsutövaren [är] skyldig att överlämna de utsläppsrätter som saknas … senast den 30 april följande år. …”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

14 Det framgår av beslutet om hänskjutande att Nordzucker drev en sockerfabrik fram till mars 2008. Anläggningen var utrustad med en ångpanna som delvis användes för att torka sockerbetsskivor. Efter det att skivorna hade torkats och pressats ihop, såldes de som djurfoder.

15 Enligt en skrivelse från Bundesministerium für Umwelt (det federala miljöministeriet) av den 17 juni 2004 till Verein der Zuckerindustrie (branschorganisation för sockerindustrin), omfattas inte torkningsanläggningar som är nödvändiga för sockerindustrin av systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser. När en ång- eller elpanna används i en sekundär anläggning, kopplad till en anläggning för tillverkning eller raffinering av socker, omfattas de däremot i regel av detta system.

16 År 2006 upprättade Nordzucker sin rapport avseende utsläpp av växthusgaser för år 2005. I rapporten angavs att företagets ångpanna hade släppt ut 40 288 ton koldioxid, exklusive utsläppen på 2 673 ton koldioxid från torkningen av sockerbetsskivor. Sedan kontrollören godkänt rapporten överlämnade Nordzucker, inom den i TEHG föreskrivna fristen, det antal utsläppsrättigheter som motsvarade den totala utsläppsmängden enligt företagets rapport. Efter det att tidsfristen hade löpt ut konstaterade Emissionshandelstelle att Nordzuckers rapport innehöll felaktigheter avseende tilldelningen av olika bränsleflöden. Nordzucker justerade därför sin rapport genom att inkludera utsläppen från torkningen av sockerbetsskivor och överlämnade, den 24 april 2007, ytterligare 2 673 utsläppsrättigheter för växthusgaser.

17 Genom beslut av den 7 december 2007 påförde Emissionshandelsstelle, med stöd av 18 § TEHG, Nordzucker böter på 106 920 euro för att inte ha fullgjort skyldigheten att överlämna tillräckligt många utsläppsrättigheter för växthusgaser för att täcka utsläppen under det föregående året.

18 Nordzucker överklagade bötesbeslutet till Verwaltungsgericht Berlin (förvaltningsdomstolen i Berlin), vilken upphävde beslutet. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (högsta förvaltningsdomstolen i Berlin-Brandenburg) ogillade Emissionshandelsstelles överklagande av sistnämnda avgörande. Det framgår av Oberverwaltungsgerichts dom att Nordzucker inte ansågs ha underlåtit att fullgöra sin skyldighet att överlämna utsläppsrättigheter, eftersom den exakta omfattningen av denna skyldighet bestäms av det antal utsläppsrättigheter som står angivna i den kontrollerade rapporten. Emissionshandelsstelle, som anser att skyldigheten att överlämna rättigheter inte är begränsad till vad som framgår av en verksamhetsutövares kontrollerade rapport, har överklagat domen till den hänskjutande domstolen, Bundesverwaltungsgericht (den federala förvaltningsdomstolen) och har yrkat att den ska upphävas.

19 Det framgår av Bundesverwaltungsgerichts förklaringar att bestämmelserna i TEHG gör det möjligt att avgöra målet till förmån för endera parten. Den har emellertid framhållit att proportionalitetsprincipen, vilken garanteras såväl i tysk rätt som i unionsrätten, borde innebära att en verksamhetsutövare som överlämnar det antal utsläppsrättigheter som motsvarar de utsläpp som angetts i den kontrollerade rapporten inte ska kunna påföras böter, i den mening som avses i artikel 16.3 i direktiv 2003/87. Medan det är lätt att iaktta fristen för överlämnande är det betydligt svårare att undvika fel i kontrollerade rapporter.

20 Bundesverwaltungsgericht anser även att det framgår av artikel 16.2 och 16.3 i direktiv 2003/87 att skyldigheten att överlämna utsläppsrättigheter avser det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från anläggningen, efter verifiering av en oberoende kontrollör, enligt

artikel 15 i direktiv 2003/87. Verksamhetsutövaren vid en anläggning som producerar växthusgaser ska således överlämna det antal utsläppsrättigheter som framgår av dess rapport till behöriga myndigheter, förutsatt att kontrollören befunnit den tillfredsställande.

21 Denna tolkning är förenlig med riktlinjerna, i vilka det i punkt 7.4 anges att ”[d]en behöriga myndigheten skall använda den totala utsläppssiffran för en anläggning i en utsläppsrapport som har kontrollerats och befunnits vara tillfredsställande för att kontrollera om verksamhetsutövaren har överlämnat tillräckligt många utsläppsrätter för denna anläggning”.

22 Under dessa omständigheter har Bundesverwaltungsgericht beslutat att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Ska artikel 16.3 och 16.4 i direktiv 2003/87 tolkas så, att en verksamhetsutövare ska åläggas att betala en avgift för överskridande utsläpp även när denna senast den 30 april ett visst år har överlämnat det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläpp som denna har uppgett i den rapport om föregående års utsläpp från anläggningen som av kontrollören befunnits vara tillfredsställande, när den behöriga myndigheten, efter den 30 april, har fastställt att en för låg sammanlagd utsläppsmängd felaktigt har angetts i den kontrollerade utsläppsrapporten, rapporten har korrigerats och verksamhetsutövaren överlämnat de ytterligare utsläppsrätterna inom den nya fristen?”

Angående begäran om att återuppta det muntliga förfarandet

23 Den tyska regeringen har, efter det att generaladvokaten föredragit sitt förslag till avgörande, genom skrivelse som inkom till domstolens kansli den 20 februari 2015, begärt att domstolen ska återuppta det muntliga förfarandet. Den tyska regeringen har till stöd för denna begäran gjort gällande att generaladvokatens förslag till avgörande innehåller sakfel.

24 I enlighet med artikel 83 i domstolens rättegångsregler får domstolen, efter att ha hört generaladvokaten, besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas, bland annat om domstolen anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet, eller om en part, efter det att den muntliga delen har förklarats avslutad, har lagt fram en ny omständighet som kan ha ett avgörande inflytande på målets utgång, eller om målet ska avgöras på grundval av ett argument som inte har avhandlats mellan parterna eller de berörda som avses i artikel 23 i Europeiska unionen domstols stadga (dom Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, punkt 26).

25 Så är inte fallet här. Den tyska regeringen har nämligen, i likhet med de andra berörda som har deltagit i målet, i sina yttranden under den skriftliga delen av förfarandet redogjort för sin bedömning av de faktiska omständigheterna i målet. Domstolen anser sig således, efter att ha hört generaladvokaten, ha tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet.

26 Det saknas följaktligen skäl att återuppta den muntliga delen av förfarandet.

Tolkningsfrågan

27 Den hänskjutande domstolen har ställt frågan för att få klarhet i huruvida artikel 16.3 i direktiv 2003/87 ska tolkas så, att den är tillämplig på en verksamhetsutövare som överlämnar det antal utsläppsrättigheter för växthusgaser som motsvarar utsläppen under det föregående året såsom de deklarerats och kontrollerats enligt artikel 15 i detta direktiv, när det efter en kompletterande kontroll, som gjorts av den behöriga myndigheten efter det att fristen för överlämnande löpt ut, visar sig att dessa utsläpp deklarerats för lågt och att ett otillräckligt antal utsläppsrättigheter därför har överlämnats.

28 Systematiken i direktiv 2003/87 bygger på en rigorös redovisning av utfärdande, innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter i enlighet med rambestämmelserna i artikel 19 i direktivet. Systematiken kräver att ett standardiserat registersystem införs genom en särskild förordning från kommissionen. Den korrekta redovisningen är en del av själva målet med direktivet, nämligen att införa ett system på gemenskapsnivå för handel med utsläppsrätter för växthusgaser. Syftet med systemet är att minska utsläppen av växthusgaser i atmosfären till en nivå som förhindrar farliga antropogena inverkningar på klimatsystemet och det slutliga målet är att skydda miljön. Unionslagstiftaren har genom att själv införa en i förväg angiven avgift avsett att skydda systemet för handel med utsläppsrätter mot effekterna av konkurrenssnedvridningar som kan uppstå till följd av marknadsmanipulationer (dom Billerud Karlsborg och Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punkt 27).

29 Såsom generaladvokaten har angett i punkt 29 i sitt förslag till avgörande, är skyldigheten för verksamhetsutövare att, senast den 30 april under det innevarande året, överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar deras sammanlagda utsläpp under föregående kalenderår en av grundpelarna i det system som inrättats genom direktiv 2003/87.

30 Denna skyldighet är särskilt strikt. Enligt artikel 6.2 e i direktiv 2003/87 ska denna skyldighet obligatoriskt anges i ett tillstånd för utsläpp av växthusgaser och den är klart angiven i artikel 12.3 i detta direktiv. Det är vidare den enda skyldigheten för vilken direktiv 2003/87 föreskriver en bestämd påföljd, enligt artikel 16.3, medan det enligt artikel 16.1 överlåts åt medlemsstaterna att fastställa påföljderna för andra beteenden som strider mot direktivets bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom Billerud Karlsborg och Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punkt 25).

31 Såsom framgår av artikel 14.3 i direktiv 2003/87 vilar denna skyldighet att överlämna utsläppsrättigheter på de rapporter som verksamhetsutövare vid en anläggning upprättar i enlighet med vad som föreskrivs i riktlinjerna. I enlighet med kraven på korrekt redovisning av de levererade utsläppsrättigheterna samt artiklarna 6.2 e och12.3 i detta direktiv, ska dessa rapporter, innan de inges till de nationella behöriga myndigheterna, kontrolleras på det sätt som anges bland annat i artikel 15.

32 Det framgår av sistnämnda bestämmelse, jämförd med bilaga V i direktiv 2003/87, att kontrollen av utsläppsrapporterna är ett nödvändigt villkor för överlämnande av utsläppsrättigheter. En verksamhetsutövare vars rapport inte har kontrollerats och befunnits tillfredsställande kan inte överlämna några utsläppsrättigheter förrän en rapport som verksamhetsutövaren har upprättat har befunnits tillfredsställande.

33 Denna kontroll utförs – i syfte att utsläppsrapporten ska godkännas – enligt punkt 12 i bilaga V av en i förhållande till verksamhetsutövaren oberoende kontrollör ”[som] skall utföra sina uppgifter på ett korrekt, objektivt och professionellt vis”. I punkt 7.4 femte stycket i riktlinjerna anges att, när kontrollören, i slutet av kontrollförfarandet ”bedömer att utsläppsrapporten inte innehåller några väsentliga felaktigheter kan operatören lämna in utsläppsrapporten till den behöriga myndigheten i enlighet med artikel 14.3 i direktivet”. Det är endast när rapporten ”inte innehåller några väsentliga felaktigheter” som ”operatören [kan] lämna in utsläppsrapporten till den behöriga myndigheten i enlighet med artikel 14.3 i [direktiv 2003/87]”.

34 Domstolen påpekar att det i direktiv 2003/87 inte föreskrivs några andra kontrollmekanismer och att överlämnandet av utsläppsrättigheter inte är underkastat något annat krav än att utsläppsrapporten ska ha bedömts vara tillfredsställande. I riktlinjerna bekräftas dessutom i punkt 7.4 sjätte stycket att ”den behöriga myndigheten skall använda den totala utsläppssiffran för en anläggning i en utsläppsrapport som har kontrollerats och befunnits vara tillfredsställande för att kontrollera om verksamhetsutövaren har överlämnat tillräckligt många utsläppsrätter”.

35 Härav följer att verksamhetsutövare som inte fullgör denna skyldighet, antingen för att de inte överlämnar några utsläppsrättigheter eller för att antalet utsläppsrättigheter understiger de utsläpp som angetts i utsläppsrapporten, ska åläggas att betala den schablonavgift som föreskrivs i artikel 16.3 i direktiv 2003/87.

36 Den hänskjutande domstolen har ställt frågan i syfte att få klarhet i huruvida denna bestämmelse innebär att en verksamhetsutövare ska åläggas att betala denna schablonavgift när en nationell myndighet själv, efter egna kontroller och efter det att tidsfristen för att överlämna utsläppsrättigheter har löpt ut, konstaterar felaktigheter.

37 Det framgår i det avseendet av samtliga bestämmelser i direktiv 2003/87 att direktivet inte utgör hinder för att nationella behöriga myndigheter utför kompletterande kontroller eller granskningar, såsom dem som Emissionshandelsstelle gjorde efter det att Nordzucker hade överlämnat sina utsläppsrättigheter. I den mån sådana granskningar innebär att fel eller bedrägeriförsök kan upptäckas bidrar de till att få systemet med handel med utsläppsrättigheter att fungera väl. När i detta sammanhang en nationell myndighet konstaterar att föregående års utsläpp, enligt en verksamhetsutövarens kontrollerade rapport, har deklarerats för lågt och att ett otillräckligt antal utsläppsrättigheter därför har överlämnats, innebär detta emellertid inte att påföljden i artikel 16.3 i direktiv 2003/87 ska tillämpas.

38 Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 34 i sitt förslag till avgörande kan direktivet inte tolkas så, att det fordrar att en påföljd åläggs automatiskt vid åsidosättande av en skyldighet som inte är tydligt preciserad i direktivet. Såsom framgår ovan i punkt 34 anges i artiklarna 6.2 e och 12.3 i direktiv 2003/87, samt i punkt 7.4 sjätte stycket i riktlinjerna, på ett klart och tydligt sätt vilka krav som följer av skyldigheten att överlämna utsläppsrättigheter. Domstolen finner därför att artikel 16.3 i detta direktiv endast är tillämplig på åsidosättanden av denna skyldighet.

39 Detta bekräftas av systematiken i artikel 16 i direktiv 2003/87 som, enligt vad som har anförts ovan i punkt 30, omfattar två olika påföljdssystem, nämligen dels det som föreskrivs i artikel 16.3, dels det som föreskrivs i artikel 16.1. Enligt den sistnämnda bestämmelsen är medlemsstaterna skyldiga att fastställa regler om påföljder för ”överträdelser av de nationella bestämmelser som antagits i enlighet med detta direktiv” som ska vara ”effektiva, proportionella och avskräckande” samt vidta de åtgärder som krävs för att se till att dessa regler tillämpas. Det ankommer med andra ord på medlemsstaterna att fastställa påföljder som kan påföras en verksamhetsutövare som, trots att denna har fullgjort sin skyldighet i den mening som avses i direktiv 2003/87, inte uppfyller andra krav enligt systemet för handel med utsläppsrättigheter för växthusgaser. Så förhåller det sig till exempel när en utsläppsrapport har upprättats i strid med de tekniska kraven i direktiv 2003/87, vilka närmare anges i riktlinjerna, eller när en sådan rapport inte innehåller samtliga utsläpp som omfattas av detta system.

40 Mot bakgrund av det anförda konsterar domstolen, i motsats till vad den tyska regeringen har påstått, att det faktum att påföljden i artikel 16.3 i direktiv 2003/87 inte är tillämplig inte får till följd att en verksamhetsutövare som upprättar en felaktig utsläppsrapport undgår påföljd om kontrollören inte upptäcker felaktigheterna i fråga.

41 Den tolkning av tillämpningsområdet för artikel 16.3 i direktiv 2003/87 som anges ovan i punkt 38 gör sig gällande även mot bakgrund av proportionalitetsprincipen.

42 Mot bakgrund av det ovan anförda, och i synnerhet punkterna 29–34, ska följande påpekas. En verksamhetsutövare som – i likhet med Nordzucker i det nationella målet – till de behöriga myndigheterna inger en utsläppsrapport som kontrollerats och befunnits tillfredsställande av en oberoende expert kan, enligt artiklarna 6.2 e och 12.3 i direktiv 2003/87, överlämna det antal utsläppsrättigheter som motsvarar utsläppen från utövarens anläggning under det föregående kalenderåret, såsom de har kontrollerats. Det är, för att uppfylla överlämnandeskyldigheten enligt dessa bestämmelser, enligt direktivet möjligt för en verksamhetsutövare att åberopa det faktum att dess rapport godkänts av en oberoende kontrollör.

43 En verksamhetsutövare kan visserligen inte utesluta att behöriga nationella myndigheter, efter det att utsläppsrättigheterna för växthusgaser har överlämnats, och efter en egenhändigt utförd kompletterande kontroll, konstaterar att utsläppsrapporten innehåller felaktigheter som påverkar det antal utsläppsrättigheter som ska överlämnas. En automatisk tillämpning av schablonavgiften i artikel 16.3 i direktiv 2003/87 är emellertid oproportionerlig, eftersom en verksamhetsutövare – förutsatt att denna varit i god tro – inte med tillräcklig säkerhet kan uppskatta resultatet av sådana kompletterande kontroller.

44 De påföljder som medlemsstaterna är skyldiga att införa regler om enligt artikel 16.1 i direktiv 2003/87 utgör däremot ett lämpligt medel i ett sådant fall, eftersom dessa påföljder, enligt den bestämmelsens lydelse, ska stå i proportion till den begångna överträdelsen. Detta innebär bland annat att det ankommer på de behöriga nationella myndigheterna att bedöma de särskilda faktiska och rättsliga omständigheterna i varje enskilt fall i syfte att avgöra huruvida verksamhetsutövaren ska påföras en påföljd och i så fall vilken. Denna bedömning kräver bland annat att hänsyn tas till hur verksamhetsutövaren har agerat och huruvida denna har varit i god tro eller haft bedrägliga avsikter.

45 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den ställda frågan besvaras enligt följande. Artikel 16.3 i direktiv 2003/87 ska tolkas så, att bestämmelsen inte är tillämplig på en verksamhetsutövare som överlämnar det antal utsläppsrättigheter för växthusgaser som motsvarar utsläppen under det föregående året, såsom de deklarerats och kontrollerats enligt artikel 15 i detta direktiv, när det efter en kompletterande kontroll, som den behöriga myndigheten gjort efter det att fristen för överlämnande löpt ut, visar sig att dessa utsläpp deklarerats för lågt och att ett otillräckligt antal utsläppsrättigheter därför har överlämnats. Det ankommer på medlemsstaterna att fastställa regler om påföljder som kan påföras i en sådan situation, enligt artikel 16.1 i direktiv 2003/87.

Rättegångskostnader

46 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

Artikel 16.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG av den 27 oktober 2004, ska tolkas så, att bestämmelsen inte är tillämplig på en verksamhetsutövare som överlämnar det antal utsläppsrättigheter för växthusgaser som motsvarar utsläppen under det föregående året, såsom de deklarerats och kontrollerats enligt artikel 15 i detta direktiv, när det efter en kompletterande kontroll, som den behöriga myndigheten gjort efter det att fristen för överlämnande löpt ut, visar sig att dessa utsläpp deklarerats för lågt och att ett otillräckligt antal utsläppsrättigheter därför har överlämnats.

Det ankommer på medlemsstaterna att fastställa regler om påföljder som kan påföras i en sådan situation, enligt artikel 16.1 i direktiv 2003/87, i dess lydelse enligt direktiv 2004/101.

Underskrifter