Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

17. oktober 2013*

»Direktiv 2003/87/EF — ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner — bøde for overskridelse af emissionskvoterne — begrebet overskridelse af emissionskvote — sidestillelse med manglende overholdelse af en forpligtelse til inden for de i direktivet fastsatte frister at returnere tilstrækkelige kvoter til dækning af emissionerne i det foregående år — ingen undtagelsesgrund i tilfælde af faktisk rådighed over ikke-returnerede kvoter bortset fra force majeure — ikke adgang til at tilpasse bøden — proportionalitet«

I sag C-203/12,

angående en anmodning om præjudiciel forelæggelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Högsta domstolen (Sverige) ved afgørelse af 24. april 2012, indgået til Domstolen den 30. april 2012, i sagen:

Billerud Karlsborg AB

Billerud Skärblacka AB

mod

Naturvårdsverket,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

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

generaladvokat: P. Mengozzi

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter der er givet indlæg af:

— Billerud Karlsborg AB og Billerud Skärblacka AB ved advokaterne E. Wernberg og O. Gentele

— Naturvårdsverket ved advokaterne R. Janson og U. Gunnesby

— den græske regering ved V. Kyriazopoulos og M. Vergou, som befuldmægtigede

* Processprog: svensk.

— Europa-Kommissionen ved J. Enegren, K. Mifsud Bonnici og E. White, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. maj 2013,

afsagt følgende

Dom

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

2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en sag mellem Billerud Karlsborg AB og Billerud Skärblacka AB (herefter under ét »Billerud-selskaberne«) og Naturvårdsverket (den svenske naturbeskyttelsesmyndighed) vedrørende en bøde, som sidstnævnte har pålagt disse selskaber for ikke i tide at have returneret de kuldioxidækvivalentkvoter, der svarer til deres faktiske emissioner i 2006.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2003/87

3 Femte til syvende betragtning til direktiv 2003/87 lyder:

»5) Fællesskabet og dets medlemsstater har vedtaget, at de vil opfylde deres forpligtelser til at reducere antropogene drivhusgasemissioner i henhold til Kyotoprotokollen i fællesskab […]. Direktivet skal bidrage til at opfylde Fællesskabets og dets medlemsstaters forpligtelser mere effektivt gennem et effektivt europæisk marked med kvoter for drivhusgasemissioner og med den mindst mulige negative indvirkning på den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen.

6) Ved Rådets beslutning 93/389/EØF af 24. juni 1993 om en overvågningsmekanisme for emissioner af CO_2 og andre drivhusgasser i Fællesskabet [EFT L 167, s. 31] er der indført en mekanisme for overvågning af drivhusgasemissioner og vurdering af opfyldelsen af forpligtelserne med hensyn til disse emissioner. Medlemsstaterne kan anvende denne mekanisme, når de fastsætter den samlede mængde kvoter.

7) Det er nødvendigt at fastsætte EF-bestemmelser om medlemsstaternes tildeling af kvoter for at bidrage til at bevare det indre markeds integritet og undgå konkurrencefordrejninger.«

4 Direktivets artikel 4 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne sikrer, at anlæg fra den 1. januar 2005 kun udfører de i bilag I opførte aktiviteter, hvorved der udledes en for den pågældende aktivitet anført gas, hvis anlæggets driftsleder er i besiddelse af en tilladelse […]«

5 Direktivets artikel 6, stk. 2, er affattet således:

»Drivhusgasemissionstilladelser skal indeholde følgende:

[…]

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

6 Artikel 10 fastsætter et princip om gratis tildeling af mindst 95% af kvoterne mellem den 1. januar 2005 og den 1. januar 2008, og derefter 90% fra den 1. januar 2008 til den 1. januar 2013.

7 Direktivets artikel 11, stk. 4, bestemmer:

»Den kompetente myndighed udsteder hvert år […] en del af den samlede kvotemængde senest den 28. februar […]«

8 Direktivets artikel 12 om overdragelse, returnering og annullering af kvoter bestemmer i stk. 3:

»Medlemsstaterne sørger for, at driftslederen for hvert anlæg senest den 30. april hvert år returnerer et antal kvoter svarende til de samlede emissioner fra det pågældende anlæg i det foregående kalenderår […], og at disse kvoter derefter annulleres.«

9 Manglende opfyldelse af denne forpligtelse sanktioneres – ud over offentliggørelsen af navnene på de driftsledere, der ikke overholder forpligtelsen fastsat i artikel 16, stk. 2, i direktiv 2003/87 – med en bøde i henhold til samme artikels stk. 3 og 4, hvorefter:

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

4. I den treårsperiode, der begynder den 1. januar 2005, anvender medlemsstaterne en lavere bøde for kvoteoverskridelse på 40 EUR for hvert ton kuldioxidækvivalent fra det anlæg, for hvilket driftslederen ikke har returneret kvoter. […]«

10 Artikel 16, stk. 1, i direktiv 2003/87 er desuden sålydende:

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

11 Direktivets artikel 19 opstiller krav om fællesskabsregistre med følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne sørger for oprettelse og ajourføring af et register til nøjagtig bogføring af udstedelse, beholdning, overdragelse og annullering af kvoter. […]

[…]

3. Med henblik på at gennemføre dette direktiv vedtager Kommissionen […] en forordning om et standardiseret og sikkert system med registre i form af standardiserede elektroniske databaser, der indeholder fælles data til sporing af udlevering, besiddelse, overdragelse og annullering af kvoter, til sikring af offentlig adgang, henholdsvis den fornødne fortrolighed, og til sikring af, at overdragelser ikke er i strid med forpligtelser, der følger af Kyotoprotokollen.«

Forordning nr. 2216/2004

12 Kommissionens forordning (EF) nr. 2216/2004 af 21. december 2004 om et standardiseret og sikkert registersystem i medfør af direktiv 2003/87/EF og Europa-Parlamentets og Rådets beslutning 280/2004/EF (EUT L 386 s. 1) bestemmer i artikel 52 med overskriften »returnering af kvoter«:

»Driftsledere returnerer kvoter for et anlæg ved, at de anmoder registeradministratoren om eller – når medlemsstatens lovgivning åbner denne mulighed – formodes at have anmodet registeradministratoren om:

a) at overføre et bestemt antal kvoter for et bestemt år fra den relevante driftslederkonto til partskontoen i det pågældende register

b) at indføre antallet af overførte kvoter i det afsnit af tabellen over returnerede kvoter, der vedrører det pågældende anlæg for det pågældende år.

[…]«

Svensk ret

13 Lov 2004:1199 om handel med emissionskvoter og Statens energimyndigheds forskrifter 2004:8 om registre for kvoter har gennemført de ovennævnte EU-retlige bestemmelser.

14 § 1 i kapitel 6 i lov 2004:1199 i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen, bestemmer:

»En driftsleder skal for hvert anlæg senest den 30. april hvert år returnere et antal kvoter svarende til de samlede emissioner fra det pågældende anlæg i det foregående kalenderår til registeradministrationen.«

15 § 6 i samme lovs kapitel 8 præciserer:

»En driftsleder, som ikke har returneret tilstrækkelige kvoter i overensstemmelse med kapitel 6, § 1, skal betale en afgift til staten i forhold til de emissioner, for hvilke der ikke er blevet returneret kvoter. Afgiften skal for så vidt angår handelsperioden 2005-2007 udgøre 40 EUR pr. ton kuldioxid, som udledes fra anlægget, og som driftslederen ikke har returneret kvoter for. For efterfølgende handelsperioder skal beløbet modsvare 100 EUR. Værdien i svenske kroner fastsættes på baggrund af euroens værdi den 1. maj det år, returneringen skal finde sted.«

16 § 7 i kapitel 8 fastsætter:

»En driftsleder, som har betalt en afgift i overensstemmelse med § 6, er ikke fritaget fra sin forpligtelse i henhold til kapitel 6, § 1, til at returnere kvoter til registeradministrationen, når driftslederen skal returnere kvoter for det efterfølgende kalenderår.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

17 Den 30. april 2007 havde Billerud-selskaberne, der er svenske selskaber, der i henhold til svensk ret har tilladelse til kuldioxidemissioner, ikke returneret kvoter svarende til deres emissioner i 2006, henholdsvis 10 828 og 42 433 tons.

18 Naturvårdsverket pålagde som følge heraf selskaberne afgifter i henhold til lov 2004:1199, der gennemfører direktiv 2003/87, for i alt 3 959 366 svenske kroner (SEK) for det ene selskab og 15 516 051 SEK for det andet, dvs.433 120 EUR og 1 697 320 EUR.

19 Til støtte for deres søgsmål til prøvelse af denne sanktion ved den nationale ret har Billerud-selskaberne gjort gældende, at de på deres konti i det svenske register for emissionstilladelser den 30. april 2007 havde en beholdning af kvoter, der var tilstrækkelig til at dække alle deres emissioner for 2006. Selskaberne har gjort gældende, at denne omstændighed viser, at de ikke havde til hensigt at unddrage sig deres forpligtelser, og at den forsinkede returnering var begrundet i en intern administrativ fejl. Retten i første instans tog ikke denne argumentation til følge.

20 Högsta domstolen har, efter appel iværksat af Billerud-selskaberne til prøvelse af denne afgørelse, besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Indebærer artikel 16, stk. 3 og 4, i direktiv 2003/87, at en driftsleder, som ikke har returneret tilstrækkelige kvoter den 30. april, skal betale en bøde uanset årsagen til undladelsen, eksempelvis hvor driftslederen ganske vist havde et tilstrækkeligt antal kvoter den 30. april, men på grund af uagtsomhed, en administrativ fejl eller tekniske problemer ikke returnerede dem?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, indebærer artikel 16, stk. 3 og 4, i direktiv 2003/87 da, at bøden skal eller kan eftergives eller nedsættes f.eks. under sådanne omstændigheder som angivet i dette spørgsmål?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

21 Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om artikel 16, stk. 3 og 4, i direktiv 2003/87 skal fortolkes således, at bestemmelsen indrømmer et vist spillerum med hensyn til pålæggelsen af bøden for overskridelse af emissionskvoterne i forhold til driftsledere, som ikke har returneret deres kuldioxidækvivalentkvoter for det foregående år før den 30. april i indeværende år, men som ikke desto mindre rådede over et tilstrækkeligt antal kvoter på denne dato.

22 Spørgsmålet er med andre ord, om begrebet »overskridelse af emissionskvoterne«, som der pålægges en bøde for, skal forstås som rettet mod selve den forurenende adfærd, der indebærer en overskridelse, hvilket i så fald skulle betyde, at bøden kun pålægges driftsledere, der ikke den 30. april hvert år har tilstrækkelige kvoter, eller det omvendt er den manglende returnering senest den 30. april af kvoter svarende til emissionerne i det forløbende år, der er genstanden, uanset begrundelsen for den manglende returnering eller det antal kvoter de berørte driftsledere faktisk havde.

23 Det første alternativ, som Billerud-selskaberne har gjort gældende, følger af en bogstavelig fortolkning af udtrykket »overskridelse af emissionskvoterne« i artikel 16, stk. 3 og 4, i direktiv 2003/87, hvorefter besiddelsen den 30. april i det indeværende år af et tilstrækkeligt antal kvoter til dækning af emissionerne i det foregående år beviser, at der ikke er sket nogen særlig indvirkning på miljøet, hvilket er det eneste, der kan begrunde sanktionerne i henhold til EU-retten på grundlag af princippet om, at forureneren betaler, som omhandlet i artikel 191, stk. 2, TEUF.

24 En sådan argumentation kan imidlertid ikke tiltrædes.

25 Det fremgår således af selve ordlyden af direktiv 2003/87, at forpligtelsen til før den 30. april i det indeværende år at returnere kvoter, der modsvarer emissionerne i det foregående år, med henblik på annullering, er særligt streng. I henhold til direktivets artikel 6, stk. 2, litra e), skal denne forpligtelse obligatorisk angives i en drivhusgasemissionstilladelse, og den er klart udtrykt i direktivets artikel 12, stk. 3. Det er endvidere den eneste forpligtelse, der er underlagt en bestemt sanktion, som er foreskrevet i direktiv 2003/87, hvorimod det i henhold til direktivets artikel 16 er overladt til medlemsstaterne at fastsætte sanktioner for enhver anden overtrædelse af direktivets bestemmelser. Den centrale plads, som direktivet tillægger proceduren for returnering af kvoter, fremgår ligeledes af den omstændighed, at pålæggelse af en bøde ikke fritager driftslederen fra forpligtelsen til at returnere de modsvarende kvoter i løbet af returneringsregnskabet det følgende år. Den eneste fleksibilitet, som direktiv 2003/87 forudser i forhold til bøden, vedrører dens størrelse, der er nedsat fra 100 EUR til 40 EUR i systemets forsøgsperiode, dvs. i 2005, 2006 og 2007.

26 Desuden bemærkes, at selv om det endelige formål med ordningen for handel med kvoter er at beskytte miljøet ved at reducere emissionerne af drivhusgasser, nedsætter denne ordning ikke i sig selv emissionerne, men stimulerer og fremmer bestræbelserne på at reducere omkostningerne mest muligt for at begrænse dem til et bestemt niveau. Miljøfordelene afhænger af, hvor strengt den samlede mængde af de tildelte kvoter, som udgør den samlede grænse for de emissioner, der er tilladt ifølge ordningen, fastsættes (jf. dom af 16.12.2008, sag C-127/07, Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl., Sml. I, s. 9895, præmis 31).

27 Direktiv 2003/87's almindelige opbygning hviler således på en nøjagtig bogføring af udlevering, besiddelse, overdragelse og annullering af kvoter, hvis rammer er fastsat i dette direktivs artikel 19 og kræver oprettelsen af et standardiseret registreringssystem reguleret ved en særskilt kommissionsforordning. Denne nøjagtige bogføring er knyttet til selve formålet med direktivet, som er indførsel af en ordning for handel med drivhusgasemissionskvoter i Fællesskabet, der har til formål at reducere udledning af drivhusgasser i atmosfæren til et niveau, hvor farlig, menneskeskabt indvirkning på klimaet undgås, og hvis endelige formål er beskyttelse af miljøet (jf. dommen i sagen Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl., præmis 29). Som Kommissionen har gjort gældende, har EU-lovgiver ved selv at fastsætte en forudbestemt bøde ønsket at oprette en ordning for handel med kvoter, der er afskærmet fra konkurrencefordrejninger, som kan opstå som følge af markedsmanipuleringer.

28 I den henseende kan Billerud-selskabernes argument, hvorefter de ikke kan foreholdes at have handlet på en måde, der på overdreven vis belaster miljøet, kun afvises. Artikel 16, stk. 3 og 4, i direktiv 2003/87 har ikke til formål at sanktionere »forurenere« generelt, men derimod driftsledere, hvis emissioner i det forgangne år pr. den 30. april i det indeværende år overskrider antallet af kvoter, der er indført i det afsnit af tabellen over »returnerede kvoter« for det pågældende anlæg og det pågældende år i det centraliserede register i den medlemsstat, som de pågældende driftsledere henhører under i henhold til artikel 52 i forordning nr. 2216/2004. Det er på denne måde, at begrebet »overskridelse af emissionskvoterne« skal forstås, og ikke som emissioner, der i sig selv er udtryk for en overskridelse.

29 En sådan fortolkning styrkes dels af den omstændighed, at driftslederne i henhold til direktivets artikel 11, stk. 4, får udleveret en del af den samlede kvotemængde senest den 28. februar samme år, dvs. to måneder før den dato, hvor driftslederne er forpligtede til at returnere deres kvoter for det forgangne år, dels af, at næsten alle kvoterne for 2006 var gratis i henhold til direktivets artikel 10.

30 Det fremgår af alt det ovenstående, at den forpligtelse, der pålægges i henhold til direktiv 2003/87, skal anses for ikke blot at være en simpel forpligtelse til at være i besiddelse af kvoter, der dækker emissionerne for det forgangne år den 30. april i det indeværende år, men som en forpligtelse til at returnere disse kvoter senest den 30. april, for at de kan blive annulleret i fællesskabsregisteret for at sikre en nøjagtig bogføring af kvoterne.

31 Selv i mangel af en udtrykkelig bestemmelse kan et tilfælde af force majeure anerkendes, når en udefra kommende årsag, som de retsundergivne påberåber sig, har virkninger, der i den grad er uafvendelige og uundgåelige, således at det bliver umuligt for de pågældende at opfylde deres forpligtelser (jf. bl.a. dom af 18.3.1980, forenede sager 154/78, 205/78, 206/78, 226/78-228/78, 263/78 og 264/78, 39/79, 31/79, 83/79 og 85/79, Ferriera Valsabbia, Sml. s. 907, præmis 140). Det tilkommer herefter den forelæggende ret at vurdere, om Billerud-selskaberne – til trods for alle de bestræbelser, de kunne have gjort for at overholde de fastsatte frister – var udsat for usædvanlige og uforudsigelige omstændigheder, som de ikke havde nogen indflydelse på (jf. dom af 18.7.2013, sag C-99/12, Eurofit, præmis 31), der gik videre end blot et almindelig internt svigt.

32 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 16, stk. 3 og 4, i direktiv 2003/87 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at en driftsleder, som – selv om den pågældende har et tilstrækkeligt antal emissionskvoter til rådighed – ikke senest den 30. april i det indeværende år har returneret tilstrækkelige kuldioxidækvivalentkvoter til dækning af sine emissioner i det foregående år, undgår at blive pålagt den bøde for overskridelse af emissionskvoterne, som er omhandlet i den nævnte bestemmelse.

Det andet spørgsmål

33 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 16, stk. 3 og 4, i direktiv 2003/87 skal fortolkes således, at den nationale ret kan tilpasse bøden med henvisning til proportionalitetsprincippet.

34 I den henseende bemærkes, at proportionalitetsprincippet hører til EU-rettens almindelige grundsætninger og kræver, at de foranstaltninger, som iværksættes med en EU-bestemmelse, skal være egnede til at nå det tilsigtede mål og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (dom af 8.6.2010, sag C-58/08, Vodafone m.fl., Sml. I, s. 4999, præmis 51).

35 Hvad angår domstolskontrollen med overholdelsen af disse betingelser må der dog indrømmes EU-lovgiver et vidt skøn, når lovgiver er nødt til at gribe ind inden for et område, hvor denne skal træffe valg af politisk, økonomisk og social karakter og foretage komplekse vurderinger. Domstolen kan således ikke sætte sit eget skøn i stedet for EU-lovgivers i forbindelse med dens prøvelse af en sådan kompetence. Den kan kun forkaste lovgivers normative valg, såfremt dette er åbenbart forkert, eller såfremt de ulemper, der følger heraf for visse erhvervsdrivende, er helt uforholdsmæssige i forhold til de fordele, der i øvrigt er forbundet hermed (jf. bl.a. dom af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755, præmis 58, af 13.5.1997, sag C-233/94, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 2405, præmis 56, og af 14.12.2004, sag C-210/03, Swedish Match, Sml. I, s. 11893, præmis 48).

36 Indførelsen af en ordning for bogføring af og handel med kvoter for emissioner for kuldioxidækvivalenter på EU-plan er udtryk for et normativt valg, der giver udtryk for et vist politisk valg, og som er indført på baggrund af det akutte behov for at beskæftige sig med alvorlige miljømæssige problemer, som fremgår af Rådet for Den Europæiske Unions konklusioner af 8. marts 2001, hvortil første betragtning til direktiv 2003/87 henviser. Dette normative valg hviler endvidere på yderst komplekse og vidt omdiskuterede økonomiske og tekniske overvejelser, der er redegjort for i en grønbog, KOM(2000) 87 af 8. marts 2000. Med det formål at bidrage til at opfylde Den Europæiske Unions og dens medlemsstaters forpligtelser i henhold til Kyotoprotokollen, er EU-lovgiver således blevet foranlediget til at vurdere og afveje de fremtidige og usikre virkninger af dens intervention (jf. analogt dommen i sagen Tyskland mod Parlamentet og Rådet, præmis 55).

37 Vurderingen af en EU-retsakts proportionalitet kan ikke afhænge af efterfølgende vurderinger vedrørende dens effektivitet. Når EU-lovgiver ved fastlæggelsen af en ordning skal vurdere dennes fremtidige virkninger, og disse ikke kan forudses med nøjagtighed, kan det af lovgiver udøvede skøn

kun tilsidesættes, såfremt det er åbenbart fejlagtigt, når henses til de oplysninger, som lovgiver rådede over på tidspunktet for vedtagelsen af den pågældende ordning (jf. i denne retning dom af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis).

38 Set i lyset af de principper, der er nævnt i præmis 34-37 ovenfor, kan bøden for overskridelse af emissionskvoterne, fastsat i direktiv 2003/87, ikke anses for at være i strid med princippet om proportionalitet, derved at dens størrelse ikke giver nogen mulighed for en tilpasning af den nationale ret.

39 Dels har returneringsforpligtelsen, fastsat i artikel 12, stk. 3, i direktiv 2003/87, og den faste bøde, som sanktionerer den i henhold til dette direktivs artikel 16, stk. 3 og 4, og uden anden fleksibilitet end nedsættelse af dens størrelse i en overgangsperiode, forekommet EU-lovgiver nødvendige for at opnå det legitime formål om at indføre en effektiv ordning for handel med kvoter for kuldioxidækvivalenter for at undgå, at visse driftsledere eller mellemmænd på markedet fristes til at omgå eller manipulere systemet ved utilbørligt at spekulere i priser, mængder, frister eller de komplekse finansielle produkter, som ethvert marked skaber. Som det fremgår bl.a. af punkt 17 i begrundelsen til forslaget til direktiv, KOM(2001) 581 af 23. oktober 2001, som Kommissionen fremlagde, er bødens relativt høje niveau begrundet i nødvendigheden af, at overtrædelse af forpligtelsen til at returnere et tilstrækkeligt antal kvoter skal behandles efter strenge og ensartede regler i hele EU. Denne nødvendighed ansås desuden for at være så meget desto mere nødvendig under lanceringen af en helt ny ordning på EU-niveau.

40 Det fremgår i øvrigt af direktiv 2003/87, at driftsledere har en periode på fire måneder til at gøre sig i stand til at returnere kvoter, der svarer til det forgangne år, hvilket giver dem en rimelig frist til at overholde deres returneringsforpligtelse. Det fremgår i øvrigt af de øvrige forarbejder til direktivet, at Rådet forlængede den frist, der oprindeligt var givet virksomheder, idet Kommissionens forslag fastsatte den 31. marts som frist. Desuden ligger fristen den 30. april senere end den dato, hvor medlemsstaterne har pligt til at tildele driftslederne en del af deres kvoter for det indeværende år, som er den 28. februar, idet det bemærkes, at denne tildeling er gratis for 95% i perioden fra 2005 til 2008. Endelig kan det, som det fremgår af denne doms præmis 22 og 27, med hensyn til det ræsonnement, hvorefter en nøjagtig bogføring med kvoter på EU-plan er en forudsætning for, at den ordning, der blev indført ved direktiv 2003/87, skal fungere ordentligt, ikke lægges til grund, at en bøde på 40 EUR pr. ton kuldioxidækvivalenter, som driftslederen ikke har returneret den 30. april (en værdi svarende til det dobbelte af den da anslåede pris for et ton kuldioxidækvivalenter på det fremtidige marked for emissionsrettigheder) skulle give anledning til nogen ulemper, der er helt ude af proportioner i forhold til de fordele, som ordningen i øvrigt indebærer for Unionens overholdelse af sine forpligtelser i henhold til Kyotoprotokollen.

41 Det står desuden medlemsstaterne frit for at indføre ordninger for advarsler, påmindelser og tidligere returnering, der kan føre det muligt for driftsledere i god tro at være fuldt informerede om deres returneringsforpligtelse og således ikke løbe en risiko for pålæggelse af en bøde. Det fremgår af sagens akter, således som de foreligger for Domstolen, at visse medlemsstater foreskriver, at sådanne forsigtighedsforanstaltninger skal vedtages, og de kompetente myndigheder har til opgave at bistå driftslederne, når de anvender ordningen om kvoter for drivhusgasser.

42 Det andet spørgsmål skal således besvares med, artikel 16, stk. 3 og 4, i direktiv 2003/87 skal fortolkes således, at den faste bøde, der er fastsat i denne bestemmelse, ikke kan ændres af den nationale ret med henvisning til proportionalitetsprincippet.

Sagens omkostninger

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

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

1) **Artikel 16, stk. 3 og 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at en driftsleder, som – selv om den pågældende har et tilstrækkeligt antal emissionskvoter til rådighed – ikke senest den 30. april i det indeværende år har returneret tilstrækkelige kuldioxidækvivalentkvoter til dækning af sine emissioner i det foregående år, undgår at blive pålagt den bøde for overskridelse af emissionskvoterne, som er omhandlet i den nævnte bestemmelse.**

2) **Artikel 16, stk. 3 og 4, i direktiv 2003/87 skal fortolkes således, at den faste bøde, der er fastsat i denne bestemmelse, ikke kan ændres af den nationale ret med henvisning til proportionalitetsprincippet.**

Underskrifter