ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

17 oktober 2013 *

„Richtlijn 2003/87/EG — Regeling voor handel in broeikasgasemissierechten — Boete wegens overmatige emissie — Begrip ‚overmatige emissie' — Gelijkstelling met schending van verplichting om binnen door richtlijn voorgeschreven termijnen voldoende emissierechten in te leveren ter dekking van emissies van voorgaande jaar — Geen bevrijdingsgrond bij daadwerkelijk bezit van niet-ingeleverde emissierechten, behoudens overmacht — Onmogelijkheid om boete te wijzigen — Evenredigheid"

In zaak C-203/12,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Högsta domstol (Zweden) bij beslissing van 24 april 2012, ingekomen bij het Hof op 30 april 2012, in de procedure

Billerud Karlsborg AB

Billerud Skärblacka AB

tegen

Naturvårdsverket,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

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

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: A. Calot Escobar

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— Billerud Karlsborg AB en Billerud Skärblacka AB, vertegenwoordigd door E. Wernberg en O. Gentele, advokater,

— de Naturvårdsverk, vertegenwoordigd door R. Janson en U. Gunnesby, advokater,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door V. Kyriazopoulos en M. Vergou als gemachtigden,

* Procestaal: Zweeds.

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Enegren, K. Mifsud-Bonnici en E. White als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 mei 2013,

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).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Billerud Karlsborg AB en Billerud Skärblacka AB (hierna samen: „Billerud-vennootschappen") en de Naturvårdsverk (dienst natuurbescherming) over de boete die laatstgenoemde hun heeft opgelegd omdat zij niet tijdig de emissierechten hebben ingeleverd voor het kooldioxide-equivalent dat overeenkomt met hun daadwerkelijke emissies in 2006.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2003/87

3 In de punten 5 tot en met 7 van de considerans van richtlijn 2003/87 staat te lezen:

„(5) De Gemeenschap en haar lidstaten zijn overeengekomen gezamenlijk aan hun verplichtingen uit hoofde van het Protocol van Kyoto betreffende de reductie van de antropogene broeikasgasemissies te voldoen [...]. De richtlijn draagt ertoe bij dat de Europese Gemeenschap en haar lidstaten door middel van een efficiënte Europese markt voor broeikasgasemissierechten doeltreffender en met een zo gering mogelijke teruggang van de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid aan hun verplichtingen voldoen.

(6) Beschikking 93/389/EEG van de Raad van 24 juni 1993 inzake een bewakingssysteem voor de uitstoot van CO_2 en andere broeikasgassen [PB L 167, blz. 31] voorziet in een systeem voor de bewaking van de broeikasgasemissies en de evaluatie van de vorderingen die worden gemaakt met de nakoming van de met betrekking tot deze emissies aangegane verplichtingen. Met dit systeem zullen de lidstaten de totale hoeveelheid van toe te wijzen rechten kunnen vaststellen.

(7) Gemeenschapsbepalingen inzake de toewijzing van emissierechten door de lidstaten zijn noodzakelijk om de eenheid van de interne markt te helpen bewaren en concurrentieverstoring te voorkomen."

4 Artikel 4 van deze richtlijn luidt:

„De lidstaten dragen er zorg voor dat vanaf 1 januari 2005 geen installatie een in bijlage I genoemde activiteit verricht welke een voor die activiteit gespecificeerde emissie tot gevolg heeft, tenzij haar exploitant in het bezit is van een [...] vergunning [...]."

5 Artikel 6, lid 2, van deze richtlijn luidt:

„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 [...].”

6 In artikel 10 van richtlijn 2003/87 is het beginsel neergelegd dat tussen 1 januari 2005 en 1 januari 2008 ten minste 95 % en tussen 1 januari 2008 en 1 januari 2013 ten minste 90 % van de emissierechten kosteloos wordt toegewezen.

7 Artikel 11, lid 4, van de richtlijn bepaalt:

„De bevoegde autoriteit verleent elk jaar uiterlijk op 28 februari [...] een percentage van de totale hoeveelheid emissierechten.”

8 Artikel 12 van de richtlijn, betreffende de overdracht, de inlevering en de annulering van rechten, bepaalt in lid 3 ervan:

„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 [...] en dat die rechten vervolgens worden geannuleerd.”

9 De schending van deze verplichting wordt niet alleen bestraft met de in lid 2 van artikel 16 van richtlijn 2003/87 genoemde bekendmaking van de naam van de in gebreke gebleven exploitanten, maar ook met de boete als bedoeld in de leden 3 en 4 van dat artikel, die luiden als volgt:

„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 voor elke ton door de installatie uitgestoten kooldioxide-equivalent waarvoor de exploitant geen emissierechten heeft ingeleverd. [...]”

10 Voorts is in artikel 16, lid 1, van richtlijn 2003/87 het volgende bepaald:

„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. [...]”

11 Artikel 19 van deze richtlijn schrijft voor dat communautaire registers moeten worden bijgehouden:

„1. De lidstaten dragen er zorg voor dat een register wordt aangelegd en bijgehouden teneinde te zorgen voor de nauwkeurige registratie van de verlening, het bezit en de overdracht en annulering van emissierechten. [...]

[...]

3. Voor de uitvoering van deze richtlijn stelt de Commissie [...] een verordening vast inzake een gestandaardiseerd en beveiligd stelsel van registers in de vorm van elektronische gegevensbanken, die gemeenschappelijke gegevens bevatten om de verlening, het bezit, de overdracht en de annulering van emissierechten te volgen, om voor toegang van het publiek en de nodige geheimhouding te zorgen en om te waarborgen dat er geen overdrachten geschieden die met uit het Protocol van Kyoto voortvloeiende verplichtingen onverenigbaar zijn."

Verordening (EG) nr. 2216/2004

12 Verordening (EG) nr. 2216/2004 van de Commissie van 21 december 2004 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig richtlijn 2003/87 van het Europees Parlement en de Raad en beschikking 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 386, blz. 1) bepaalt in artikel 52 ervan, met als opschrift „Inlevering van emissierechten":

„Een exploitant levert emissierechten voor een installatie in door de registeradministrateur te verzoeken, of wanneer hij overeenkomstig de wetgeving van de lidstaat geacht wordt deze te hebben verzocht:

a) een gespecificeerd aantal emissierechten voor een bepaald jaar over te dragen van de desbetreffende exploitanttegoedrekening naar de partijtegoedrekening in het betrokken register;

b) het aantal overgedragen emissierechten in te voeren in de afdeling van de tabel met ingeleverde emissierechten die bestemd is voor de betrokken installatie voor dat jaar.

[...]"

Zweeds recht

13 De hierboven genoemde Unierechtelijke bepalingen zijn in nationaal recht omgezet bij wet 2004:1199 inzake de handel in emissierechten en de voorschriften 2004:8 inzake de registers voor emissierechten.

14 § 1 van hoofdstuk 6 van wet 2004:1199, in de versie die gold ten tijde van de feiten van het hoofdgeding, bepaalt:

„De exploitant van elke installatie levert uiterlijk op 30 april bij de met het registerbeheer belaste autoriteit een hoeveelheid emissierechten in die gelijk is aan de totale emissies van die installatie gedurende het voorgaande kalenderjaar."

15 § 6 van hoofdstuk 8 van deze wet bepaalt:

„De exploitant die onvoldoende emissierechten heeft ingeleverd om zijn emissies te dekken, moet overeenkomstig hoofdstuk 6, § 1, de Staat een boete wegens overmatige emissie betalen. Voor de periode 2005-2007 bedraagt deze boete 40 EUR per door de installatie uitgestoten ton kooldioxide waarvoor de exploitant geen emissierechten heeft ingeleverd. Voor de latere periodes bedraagt deze boete 100 EUR. De tegenwaarde in Zweedse kroon wordt vastgesteld op basis van de wisselkoers van de euro op 1 mei van het jaar waarin de inlevering plaatsvindt."

16 § 7 van hoofdstuk 8 van deze wet bepaalt:

„De betaling van de boete wegens overmatige emissie overeenkomstig § 6 ontslaat de exploitant niet van zijn verplichting overeenkomstig hoofdstuk 6, § 1, om bij de inlevering van emissierechten voor het volgende kalenderjaar bij de met het registerbeheer belaste autoriteit emissierechten in te leveren die overeenstemmen met deze overmatige emissie."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

17 Op 30 april 2007 hadden de Billerud-vennootschappen, vennootschappen naar Zweeds recht die over vergunningen voor de uitstoot van kooldioxide beschikten, de emissierechten die overeenkwamen met hun emissies in 2006, te weten respectievelijk 10 828 en 42 433 ton, niet ingeleverd.

18 De Naturvårdsverk heeft hun dan ook de in wet 2004:1199 houdende omzetting in nationaal recht van richtlijn 2003/87 bedoelde boete opgelegd ten bedrage van 3 959 366 Zweedse kronen (SEK) voor de ene vennootschap en 15 516 051 SEK voor de andere, te weten respectievelijk 433 120 EUR en 1 697 320 EUR.

19 De Billerud-vennootschapen betwisten deze sanctie voor de nationale rechter met het argument dat hun tegoedrekeningen in het Zweedse emissierechtenregister op 30 april 2007 waren gecrediteerd met een hoeveelheid emissierechten die volstond om hun totale hoeveelheid emissies in 2006 te dekken. Zij hebben aangevoerd dat deze omstandigheid aantoonde dat zij niet de bedoeling hadden om zich aan hun verplichtingen te onttrekken en dat de hun verweten tardieve inlevering te wijten was aan een interne administratieve tekortkoming. De rechter in eerste aanleg heeft deze argumentatie afgewezen.

20 De Högsta domstol, waarbij de Billerud-vennootschappen hoger beroep hebben ingesteld, heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Houdt artikel 16, leden 3 en 4, van richtlijn 2003/87 [...] in dat een exploitant van een installatie die op 30 april een onvoldoende aantal emissierechten heeft ingeleverd, een boete moet betalen, ongeacht de oorzaak van het verzuim, bijvoorbeeld wanneer de exploitant op 30 april wel een voldoende aantal emissierechten had, maar ze door een onoplettendheid, een administratieve vergissing of een technisch probleem niet heeft ingeleverd op die datum?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, houdt artikel 16, leden 3 en 4, van richtlijn 2003/87 dan in dat de boete moet of kan worden kwijtgescholden of verminderd, bijvoorbeeld in de in de eerste vraag beschreven omstandigheden?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

21 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 16, leden 3 en 4, van richtlijn 2003/87 aldus moet worden uitgelegd dat het bij de oplegging van boetes wegens overmatige emissie een zekere flexibiliteit mogelijk maakt jegens exploitanten die hun emissierechten voor het kooldioxide-equivalent van het voorgaande jaar weliswaar niet hebben ingeleverd vóór 30 april van het lopende jaar, maar op die datum over een voldoende aantal emissierechten beschikken.

22 Deze vraag komt erop neer of het begrip „overmatige emissie", die met een geldboete kan worden bestraft, aldus moet worden opgevat dat het ziet op een gedraging die op zich uiterst vervuilend is, in welk geval de geldboete enkel zou verschuldigd zijn door exploitanten die op 30 april van elk jaar niet over een voldoende aantal emissierechten beschikken, dan wel of het ziet op het loutere feit dat uiterlijk op 30 april de emissierechten die overeenkomen met de emissies van het voorgaande jaar niet zijn ingeleverd, zulks overigens ongeacht de reden voor de niet-inlevering of het aantal emissierechten waarover de betrokken exploitanten daadwerkelijk beschikken.

23 Het door de Billerud-vennootschappen voorgestane eerste alternatief gaat uit van een letterlijke uitlegging van de in artikel 16, leden 3 en 4, van richtlijn 2003/87 neergelegde formulering „overmatige emissie", volgens dewelke uit het daadwerkelijke bezit op 30 april van het lopende jaar van een voldoende aantal emissierechten om de emissies van het voorgaande jaar te dekken, blijkt dat geen sprake is van een bijzondere milieuaantasting, welke aantasting als enige Unierechtelijke sancties kan rechtvaardigen op grond van het in artikel 191, lid 2, VWEU neergelegde beginsel dat de vervuiler betaalt.

24 Een dergelijk betoog kan echter niet overtuigen.

25 Uit de bewoordingen van richtlijn 2003/87 blijkt namelijk dat de verplichting om vóór 30 april van het lopende jaar de met de emissies van het voorgaande jaar overeenkomende emissierechten met het oog op de annulering ervan in te leveren, bijzonder strikt wordt toegepast. Deze verplichting, die krachtens artikel 6, lid 2, sub e, van deze richtlijn in de vergunning voor broeikasgasemissies moet worden vermeld en die in artikel 12, lid 3, van deze richtlijn ondubbelzinnig is geformuleerd, is de enige waaraan richtlijn 2003/87 zelf een specifieke sanctie koppelt, terwijl het krachtens artikel 16 van deze richtlijn aan de lidstaten staat om de sanctie te bepalen die geldt voor alle andere gedragingen die de bepalingen ervan schenden. Dat deze richtlijn een centrale rol toekent aan het proces van inlevering van emissierechten, blijkt eveneens uit het feit dat de veroordeling tot de geldboete de exploitant evenwel niet ontslaat van de verplichting om de overeenkomstige emissierechten tijdens de inleveringsperiode van het volgende jaar in te leveren. Richtlijn 2003/87 is voor deze geldboete enkel flexibel ten aanzien van het bedrag ervan, dat in de testperiode van de regeling, te weten 2005 tot en met 2007, van 100 EUR naar 40 EUR is verminderd.

26 Voorts zij eraan herinnerd dat hoewel de regeling voor de handel in emissierechten als einddoel de bescherming van het milieu door een vermindering van de broeikasgasemissies heeft, deze regeling als zodanig niet zorgt voor terugdringing van deze emissies, maar de mogelijkheden bevordert om een bepaalde emissiereductie tegen de laagste kosten te realiseren. Het uiteindelijke voordeel voor het milieu hangt aldus af van de strengheid waarmee het totale aantal toegewezen emissierechten wordt vastgesteld, dat de globale grens vormt voor de volgens deze regeling toelaatbare emissies (arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, Jurispr. blz. I-9895, punt 31).

27 De algemene opzet van richtlijn 2003/87 berust dus op een strikte registratie van de verlening, het bezit, de overdracht en de annulering van emissierechten, 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 (zie arrest Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., reeds aangehaald, punt 29). Zoals de Commissie aangeeft, heeft de Uniewetgever de regeling van de handel in emissierechten tegen uit marktmanipulatie resulterende mededingingsverstoringen willen beschermen door zelf een tevoren vastgelegde geldboete in te voeren.

28 In dit verband faalt het door de Billerud-vennootschappen aangevoerde argument dat hun geen gedraging kan worden verweten die het milieu bovenmatig aantast. Artikel 16, leden 3 en 4, van richtlijn 2003/87 heeft namelijk tot doel en gevolg dat niet de „vervuilers" in het algemeen worden gestraft, maar de exploitanten waarvan het aantal emissies in het voorgaande jaar op 30 april van het lopende jaar het aantal emissierechten overschrijdt dat vermeld staat in de afdeling van de tabel met „ingeleverde emissierechten" die bestemd is voor hun installaties van dat jaar in het gecentraliseerde register van de lidstaat, waarbij zij krachtens artikel 52 van verordening nr. 2216/2004 zijn ingedeeld. Het begrip „overmatige emissie" moet op deze wijze worden opgevat en niet als emissies die op zich overmatig zijn.

29 Een dergelijke uitlegging vindt steun in het feit dat een deel van de totale hoeveelheid emissierechten van het lopende jaar krachtens artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/87 uiterlijk op 28 februari van dat jaar, te weten twee maanden voor de datum waarop de exploitanten hun emissierechten van het voorgaande jaar moeten inleveren, aan de exploitanten wordt toegewezen, en voorts in het feit dat volgens artikel 10 van die richtlijn de voor 2006 toegewezen emissierechten vrijwel kosteloos zijn.

30 Uit al het voorgaande volgt dat de door richtlijn 2003/87 opgelegde verplichting niet moet worden begrepen als een loutere verplichting om in het bezit te zijn van emissierechten die de emissies van het voorgaande jaar dekken op 30 april van het lopende jaar, maar als een verplichting om die emissierechten uiterlijk op 30 april in te leveren zodat deze worden geschrapt uit het communautaire register dat is bedoeld om een nauwkeurige registratie van de emissierechten te waarborgen.

31 Zelfs bij gebreke van een specifieke bepaling kan echter overmacht worden aangenomen wanneer de door rechtssubjecten aangevoerde, van buiten komende oorzaak onvermijdelijke en onafwendbare gevolgen heeft die het de betrokkenen objectief onmogelijk maken hun verplichtingen na te komen (zie met name arrest van 18 maart 1980, Ferriera Valsabbia e.a./Commissie, 154/78, 205/78, 206/78, 226/78-228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 en 85/79, Jurispr. blz. 907, punt 140). Bijgevolg staat het aan de verwijzende rechter om te beoordelen of de Billerud-vennootschappen, ondanks alle voorzorgsmaatregelen die zij hadden kunnen nemen om de voorgeschreven termijnen in acht te nemen, werden geconfronteerd met abnormale en onvoorzienbare omstandigheden die zich onafhankelijk van hun wil hebben voorgedaan (zie arrest van 18 juli 2013, Eurofit, C-99/12, punt 31) en die verder gaan dan een louter interne tekortkoming.

32 Bijgevolg moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 16, leden 3 en 4, van richtlijn 2003/87 aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat de exploitant die uiterlijk 30 april van het lopende jaar de emissierechten voor het kooldioxide-equivalent dat overeenkomt met zijn emissies in het voorgaande jaar niet heeft ingeleverd hoewel hij op die datum over een voldoende aantal emissierechten beschikt, ontkomt aan de daarin vastgestelde geldboete wegens overmatige emissie.

Tweede vraag

33 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 16, leden 3 en 4, van richtlijn 2003/87 aldus moet worden uitgelegd dat de nationale rechter het in die bepaling vastgestelde bedrag van de geldboete kan wijzigen op grond van het evenredigheidsbeginsel.

34 In dit verband zij eraan herinnerd dat het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het Unierecht, vereist dat de middelen waarmee een Unierechtelijke bepaling de door de betrokken regelgeving nagestreefde legitieme doelstellingen beoogt te bereiken, passend zijn en niet verder gaan dan daartoe noodzakelijk is (zie arrest van 8 juni 2010, Vodafone e.a., C-58/08, Jurispr. blz. I-4999, punt 51).

35 Wat het rechterlijk toezicht op deze voorwaarden betreft, moet evenwel worden erkend dat de Uniewetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt op gebieden waarop van hem politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd en waarop hij complexe afwegingen moet maken. Bij zijn rechterlijk toezicht op de uitoefening van een dergelijke bevoegdheid mag het Hof zijn beoordeling dan ook niet in de plaats stellen van die van de Uniewetgever. Het kan diens normatieve keuze hooguit afkeuren indien deze kennelijk onjuist is of indien de voordelen van die keuze niet in verhouding staan tot de nadelen die zij voor bepaalde marktdeelnemers meebrengt (zie met name arresten van 12 november 1996, Verenigd Koninkrijk/Raad, C-84/94, Jurispr. blz. I-5755, punt 58; 13 mei 1997, Duitsland/Parlement en Raad, C-233/94, Jurispr. blz. I-2405, punt 56, en 14 december 2004, Swedish Match, C-210/03, Jurispr. blz. I-11893, punt 48).

36 Geconstateerd moet worden dat de invoering op Unieniveau van een regeling inzake de registratie en de handel in emissierechten voor het kooldioxide-equivalent een normatieve keuze was die voortvloeide uit een beleidslijn in een context waarin ernstige milieuproblemen dringend moesten worden aangepakt, zoals blijkt uit de conclusies van de Raad van de Europese Unie van 8 maart 2001, waarnaar punt 1 van de considerans van richtlijn 2003/87 verwijst. Deze normatieve keuze berustte bovendien op zeer ingewikkelde en uitvoerig besproken economische en technische overwegingen die zijn uiteengezet in groenboek COM(2000) 87 van 8 maart 2000. Om bij te dragen aan de verwezenlijking van de verplichtingen van de Europese Unie en haar lidstaten uit hoofde van het Protocol van Kyoto, is de Uniewetgever dus ertoe gebracht om zelf de toekomstige en onzekere gevolgen van zijn optreden te beoordelen (zie naar analogie arrest Duitsland/Parlement en Raad, reeds aangehaald, punt 55).

37 De beoordeling van de evenredigheid van een Uniehandeling kan niet afhangen van beoordelingen achteraf van de graad van doeltreffendheid van die handeling. Wanneer de Uniewetgever met het oog op de vaststelling van een regeling de toekomstige gevolgen ervan dient te beoordelen en die gevolgen niet met zekerheid zijn te voorzien, kan zijn beoordeling slechts worden afgekeurd indien zij, gelet op de gegevens waarover de wetgever ten tijde van de vaststelling van de betrokken regeling beschikte, kennelijk onjuist is (zie in die zin arrest van 12 juli 2001, Jippes e.a., C-189/01, Jurispr. blz. I-5689, punt 84 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 De in richtlijn 2003/87 neergelegde boete wegens overmatige emissie kan in het licht van de hierboven in de punten 34 tot en met 37 in herinnering gebrachte punten niet worden geacht in te druisen tegen het evenredigheidsbeginsel op grond dat de nationale rechter niet over de mogelijkheid beschikt om het bedrag ervan te wijzigen.

39 In de eerste plaats achtte de Uniewetgever de in artikel 12, lid 3, van richtlijn 2003/87 neergelegde inleveringsverplichting en de daaraan verbonden forfaitaire geldboete als bedoeld in artikel 16, leden 3 en 4, van deze richtlijn, zonder een andere vorm van flexibiliteit dan de tijdelijke vermindering van het bedrag ervan, noodzakelijk bij het nastreven van de legitieme doelstelling om een efficiënte regeling voor de handel in emissierechten voor het kooldioxide-equivalent in te voeren teneinde te voorkomen dat bepaalde exploitanten of tussenpersonen op de markt in de verleiding zouden komen de regeling te omzeilen of te manipuleren door buitensporig in te spelen op de prijzen, de hoeveelheden, de termijnen of de complexe financiële producten waarvan de totstandkoming door elke markt wordt gestimuleerd. Zoals met name blijkt uit punt 17 van de toelichting bij het door de Commissie ingediende richtlijnvoorstel COM(2001) 581 van 23 oktober 2001, wordt het betrekkelijk hoge niveau van de geldboete gerechtvaardigd door de noodzaak dat de tekortkomingen aan de verplichting om een voldoende aantal emissierechten in te leveren in de gehele Unie strikt en coherent worden aangepakt. Deze behoefte was overigens bijzonder dringend in de fase waarin op Unieniveau een volkomen nieuwe regeling werd ingevoerd.

40 Bovendien volgt uit richtlijn 2003/87 dat de exploitanten over een periode van vier maanden beschikken om zich in staat te stellen om de met het voorgaande jaar overeenkomende emissierechten in te leveren, waardoor zij een redelijke termijn hebben om aan de inleveringsverplichting te voldoen.

Uit de overige voorstukken van deze richtlijn blijkt dat de Raad de aanvankelijk aan de exploitanten toegekende termijn heeft verlengd, aangezien het voorstel van de Commissie 31 maart als einddatum vermeldde. Voorts valt de einddatum van 30 april nog later dan de datum waarop de lidstaten aan de exploitanten een deel van hun emissierechten van het lopende jaar moeten toewijzen, te weten 28 februari, waarbij eraan zij herinnerd dat 95 % van die toewijzing kosteloos was in de periode 2005-2008. Tot slot lijkt een geldboete van 40 EUR per ton kooldioxide-equivalent die op 30 april niet is ingeleverd (waarde die gelijk is aan het dubbel van de op dat moment geraamde prijs voor die ton op de toekomstige markt voor emissierechten), zoals in de punten 22 en 27 van het onderhavige arrest is uiteengezet, gelet op de logica van de nauwkeurige registratie van emissierechten op Unieniveau waarvan de goede werking van de bij richtlijn 2003/87 ingevoerde regeling afhangt, geen nadelen in te houden die buiten verhouding staan tot de voordelen die zij daarnaast oplevert doordat de Unie haar verplichtingen uit hoofde van het Protocol van Kyoto nakomt.

41 Verder staat het de lidstaten vrij om mechanismen voor waarschuwingen, herinneringen en vervroegde inlevering in te voeren waardoor exploitanten te goeder trouw volkomen op de hoogte kunnen zijn van hun inleveringsverplichting en zodoende geen enkel gevaar lopen op een geldboete. Zoals blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier, voorzien bepaalde nationale wettelijke regelingen in dergelijke voorzorgsmaatregelen en belasten zij de bevoegde autoriteiten met de opdracht om de exploitanten bij te staan bij het volgen van de stappen inzake de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten.

42 Bijgevolg moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 16, leden 3 en 4, van richtlijn 2003/87 aldus moet worden uitgelegd dat de nationale rechter het bedrag van de forfaitaire boete waarin deze bepaling voorziet, niet kan wijzigen op grond van het evenredigheidsbeginsel.

Kosten

43 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter 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:

1) **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 moet aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat de exploitant die uiterlijk 30 april van het lopende jaar de emissierechten voor het kooldioxide-equivalent dat overeenkomt met zijn emissies in het voorgaande jaar niet heeft ingeleverd hoewel hij op die datum over een voldoende aantal emissierechten beschikt, ontkomt aan de daarin vastgestelde geldboete wegens overmatige emissie.**

2) **Artikel 16, leden 3 en 4, van richtlijn 2003/87 moet aldus worden uitgelegd dat de nationale rechter het bedrag van de forfaitaire boete waarin deze bepaling voorziet, niet kan wijzigen op grond van het evenredigheidsbeginsel.**

ondertekeningen