BESCHIKKING VAN HET HOF (Zesde kamer)

17 december 2015*

„Prejudiciële verwijzing — Richtlijn 2003/87/EG — Regeling voor handel in broeikasgasemissierechten — Boete wegens te veel emissies — Evenredigheid”

In zaak C-580/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgericht Berlin (Duitsland) bij beslissing van 21 november 2014, ingekomen bij het Hof op 16 december 2014, in de procedure

Sandra Bitter, optredend als curator van Ziegelwerk Höxter GmbH,

tegen

Bundesrepublik Deutschland,

geeft

HET HOF (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev, kamerpresident, J.-C. Bonichot (rapporteur) en E. Regan, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

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

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

— het Europees Parlement, vertegenwoordigd door P. Schonard en A. Tamás als gemachtigden,

— de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Simm en N. Rouam als gemachtigden,

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

* Procestaal: Duits.

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om bij met redenen omklede beschikking uitspraak te doen overeenkomstig artikel 99 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof,

de navolgende

Beschikking

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de geldigheid van artikel 16, lid 3, tweede zin, 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 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 (PB L 140, blz. 63; hierna: „richtlijn 2003/87").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen S. Bitter, optredend als curator van Ziegelwerk Höxter GmbH (hierna: „Ziegelwerk Höxter"), en de Bundesrepublik Deutschland (Bondsrepubliek Duitsland) betreffende een door laatstgenoemde aan Ziegelwerk Höxter opgelegde boete wegens het niet voldoen aan de op haar rustende rapportage- en inleveringsverplichting van emissierechten voor kooldioxide-equivalent voor het jaar 2011.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Overweging 2 van richtlijn 2003/87 luidt als volgt:

„(2) In het zesde milieuactieprogramma van de Gemeenschap, vastgesteld bij beschikking nr. 1600/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad [van 22 juli 2002 tot vaststelling van het Zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap (PB L 242, blz. 1)], wordt klimaatverandering aangemerkt als een prioriteit waarvoor maatregelen moeten worden genomen en wordt voorzien in de invoering van een voor de gehele Gemeenschap geldende regeling voor de handel in emissierechten voor 2005. In dit programma wordt erkend dat de Gemeenschap gehouden is in de periode van 2008 tot en met 2012 8 % minder broeikasgassen uit te stoten dan in 1990, en dat, op de langere termijn, de mondiale emissies van broeikasgassen ten opzichte van 1990 met circa 70 % moeten worden verminderd."

4 In overweging 4 van deze richtlijn heet het:

„Het Protocol van Kyoto, goedgekeurd bij beschikking 2002/358/EG van de Raad van 25 april 2002 betreffende de goedkeuring, namens de Europese Gemeenschap, van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van de in dat kader aangegane verplichtingen (PB L 130, blz. 1), zal, zodra het in werking is getreden, de Gemeenschap en haar lidstaten ertoe verplichten hun gezamenlijke antropogene emissies van de in bijlage A bij het protocol genoemde broeikasgassen in de periode van 2008 tot en met 2012 ten opzichte van 1990 met 8 % te verlagen."

5 Artikel 12, lid 3, van deze richtlijn luidt:

„3. De lidstaten dragen er zorg voor dat de exploitant van iedere installatie uiterlijk 30 april van ieder jaar een hoeveelheid emissierechten die niet zijn verleend krachtens hoofdstuk II, 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."

6 Artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 bepaalt:

„De lidstaten dragen er zorg voor dat een boete wegens overmatige emissie wordt opgelegd aan elke exploitant of vliegtuigexploitant 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 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."

7 Artikel 16, lid 4, van richtlijn 2003/87 luidde in de oorspronkelijke versie:

„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. 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."

Duits recht

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

9 § 6, lid 1, TEHG luidt:

„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."

10 § 18 TEHG, met als opschrift „Uitvoering van de inleveringsverplichting", bepaalt in de leden 1 tot en met 3 het volgende:

„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, 40 EUR in de eerste toewijzingsperiode. 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.

2) Voor zover de verantwoordelijke niet naar behoren heeft gerapporteerd over de door zijn activiteit veroorzaakte emissies, raamt de bevoegde autoriteit de in het voorafgaande kalenderjaar door die activiteit veroorzaakte emissies. De raming vormt een onweerlegbare basis voor de verplichting op grond van § 6, lid 1. Met de raming wordt geen rekening gehouden indien de verantwoordelijke in het kader van het horen over de vaststellingsbeschikking overeenkomstig het eerste lid, zijn rapportageverplichting naar behoren nakomt.

3) De verantwoordelijke blijft gehouden de ontbrekende emissierechten, overeenkomstig het tweede lid bepaald met inachtneming van de raming, uiterlijk op 30 april van het volgende jaar in te leveren [...]."

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

11 Ziegelwerk Höxter is een in Duitsland gevestigde vennootschap die tot september 2011 een installatie exploiteerde die broeikasgassen uitstootte. Bij beschikking van het Amtsgericht Paderborn (kantonrechter Paderborn, Duitsland) van 1 november 2011 is ten aanzien van deze vennootschap een insolventieprocedure ingeleid.

12 In het kader van deze procedure werd S. Bitter, advocaat, als curator aangesteld. In deze hoedanigheid werd zij door de Duitse autoriteiten beschouwd als exploitante van de installatie en bijgevolg als verantwoordelijke voor de nakoming van de op deze installatie rustende verplichtingen uit hoofde van het TEHG.

13 Daarom hebben deze autoriteiten haar gevraagd om de rapportages van de broeikasgasemissies voor het jaar 2011 over te leggen en de desbetreffende emissierechten in te leveren.

14 S. Bitter meende dat Ziegelwerk Höxter, aangezien zij haar activiteit had beëindigd vóór het verzoek tot faillietverklaring in september 2011, niet meer gehouden was om haar emissierechten voor kooldioxide-equivalent voor het jaar 2011 te rapporteren en in te leveren, en dat ermee kon worden volstaan haar eventuele schulden in het passief van het faillissement op te nemen.

15 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat een voormalig gemachtigde van deze onderneming bij e-mail van 20 september 2012 aan de Duitse bevoegde autoriteiten heeft medegedeeld dat deze onderneming in 2011 3 324 ton kooldioxide had uitgestoten.

16 Bij beschikking van 20 maart 2013 hebben de autoriteiten de hoeveelheid niet-ingeleverde emissierechten van deze onderneming voor 2011 geraamd op 3 323 ton kooldioxide en haar een boete van 332 300 EUR opgelegd overeenkomstig § 18 TEHG tot omzetting van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 in nationaal recht.

17 S. Bitter is tegen deze beschikking opgekomen bij het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter Berlijn), dat zich vragen stelt omtrent de verenigbaarheid van het door deze bepaling voorziene boetebedrag met het evenredigheidsbeginsel.

18 Het Verwaltungsgericht Berlin stelt in het bijzonder vast dat waar het Hof reeds heeft geoordeeld dat de in de oorspronkelijke versie van artikel 16, lid 4, van richtlijn 2003/87 vastgestelde geldboete van 40 EUR voor elke, tijdens de eerste handelsperiode tussen 2005 en 2007, ton uitgestoten kooldioxide-equivalent waarvoor de exploitant geen emissierechten heeft ingeleverd, in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel (arrest Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664), dit niet het geval kan zijn voor de in artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 vastgestelde geldboete van 100 EUR per, vanaf het jaar 2008, ton uitgestoten kooldioxide-equivalent waarvoor de exploitant geen emissierechten heeft ingeleverd, waarbij bovendien rekening moet worden gehouden met de ineenstorting van de prijzen voor broeikasgasemissierechten vanaf december 2006.

19 De verwijzende rechter herinnert er in dit verband aan dat het evenredigheidsbeginsel vereist dat handelingen van de instellingen van de Europese Unie niet verder gaan dan wat passend en noodzakelijk is ter verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, en dat wanneer een keuze uit verschillende passende maatregelen mogelijk is, de minst belastende moet worden gekozen, waarbij de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan de nagestreefde doelstellingen. Hij verwijst daarbij naar het arrest Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, punten 35 en 40).

20 In die omstandigheden heeft het Verwaltungsgericht Berlin de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Is de bepaling van artikel 16, lid 3, tweede zin, van richtlijn 2003/87, op grond waarvan de boete wegens overmatige emissie 100 EUR bedraagt voor elke ton uitgestoten kooldioxide-equivalent waarvoor de exploitant of luchtvaartmaatschappij geen emissierechten heeft ingeleverd, in strijd met het evenredigheidsbeginsel?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

21 Overeenkomstig artikel 99 van zijn Reglement voor de procesvoering kan het Hof, wanneer het antwoord op een prejudiciële vraag duidelijk uit de rechtspraak kan worden afgeleid, te allen tijde op voorstel van de rechter-rapporteur, de advocaat-generaal gehoord, beslissen om bij met redenen omklede beschikking uitspraak te doen.

22 Deze bepaling dient in de onderhavige zaak te worden toegepast.

23 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 16, lid 3, tweede zin, van richtlijn 2003/87 geldig is, in het bijzonder gelet op het evenredigheidsbeginsel.

24 Vooraf dient eraan te worden 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 arresten Vodafone e.a., C-58/08, EU:C:2010:321, punt 51, en Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punt 34).

25 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 of 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 enkel 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 arrest Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26 Dienaangaande blijkt uit de conclusies van de Raad van de Europese Unie van 8 maart 2001, waar overweging 1 van richtlijn 2003/87 naar verwijst, dat de invoering op Unieniveau van een regeling inzake de registratie en de handel in emissierechten voor het kooldioxide-equivalent een normatieve keuze is die voortvloeit uit een beleidslijn in een context waarin, gelet op de noodzaak om aan ernstige milieuproblemen het hoofd te bieden, met spoed moet worden gehandeld. Deze normatieve keuze berust bovendien op zeer ingewikkelde en uitvoerig besproken economische en technische overwegingen die zijn uiteengezet in een Groenboek over de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie [COM(2000) 87 def.]. Om bij te dragen aan de verwezenlijking van de verplichtingen van de Europese Unie en haar lidstaten uit hoofde van het Protocol van Kyoto, heeft de Uniewetgever zich dus genoopt gezien om zelf de toekomstige en onzekere gevolgen van zijn optreden te beoordelen (zie arrest Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punt 36).

27 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 de toekomstige gevolgen van een regeling 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 regeling beschikte, kennelijk onjuist is (zie in die zin arresten Jippes e.a., C-189/01, EU:C:2001:420, punt 84 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punt 37).

28 Overeenkomstig deze beginselen heeft het Hof, in het arrest Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), het evenredige karakter erkend van zowel de in de oorspronkelijke versie van artikel 16, lid 4, van richtlijn 2003/87 vastgestelde overgangsboete van 40 EUR per ton, als de in lid 3 van dit artikel vastgestelde forfaitaire boete van 100 EUR, op grond dat de nationale rechter niet over de mogelijkheid beschikt om het bedrag ervan te wijzigen.

29 Het Hof heeft tevens geoordeeld dat richtlijn 2003/87 aan de exploitanten een redelijke termijn verleende om aan hun inleveringsverplichting te voldoen, en dat het de lidstaten vrij stond om mechanismen voor waarschuwingen, herinneringen en vervroegde inlevering in te voeren waardoor te goeder trouw zijnde exploitanten volkomen op de hoogte kunnen zijn van hun inleveringsverplichting en zodoende geen enkel gevaar lopen een geldboete opgelegd te krijgen (arrest Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punten 40 en 41).

30 Het Hof heeft met name benadrukt dat 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 van deze richtlijn, zonder een andere vorm van flexibiliteit dan de tijdelijke vermindering van het bedrag ervan tussen 2005 en 2007, noodzakelijk achtte bij het nastreven van de legitieme doelstelling om een efficiënte regeling voor de handel in emissierechten voor het kooldioxide-equivalent in te voeren om te voorkomen dat bepaalde exploitanten of tussenpersonen op de markt in de verleiding zouden komen de regeling te omzeilen of te manipuleren door misbruik te maken van de prijzen, de hoeveelheden, de termijnen of de complexe financiële producten die op elke markt worden gecreëerd (arrest Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punt 39).

31 Het Hof heeft in het bijzonder geoordeeld dat het betrekkelijk hoge niveau van de geldboete wordt gerechtvaardigd door de noodzaak dat de miskenning van de verplichting om een voldoende aantal emissierechten in te leveren in de gehele Unie strikt en coherent worden aangepakt (arrest Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punt 39).

32 De omstandigheid dat het bedrag in casu groter is dan dat waarover het Hof zich heeft uitgesproken in het arrest Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), kan niet afdoen aan deze beoordeling, daar, zoals het Hof in punt 25 van dat arrest heeft vastgesteld, de toepassing van een lagere geldboete tijdens de eerste handelsperiode werd gerechtvaardigd door het feit dat er sprake was van een testperiode van de regeling, in het kader waarvan de betrokken economische actoren onderworpen waren aan minder strenge verplichtingen.

33 Er zij aan herinnerd dat de Uniewetgever de toepasselijke geldboete overigens na deze eerste handelsperiode niet heeft verhoogd, maar deze bij wege van overgangsmaatregel heeft „verlaagd” tijdens deze eerste periode aangezien het boetebedrag per definitie 100 EUR bedraagt krachtens artikel 16, lid 3, tweede zin, van richtlijn 2003/87 (zie arrest Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punten 25 en 39).

34 Betreffende het argument dat de prijzen van emissierechten sterk zijn gedaald sinds de eerste handelsperiode, heeft het Hof in punt 27 van het arrest Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664) reeds geoordeeld dat de Uniewetgever de regeling van de handel in emissierechten tegen uit marktmanipulatie resulterende mededingingsverstoringen heeft willen beschermen door zelf een tevoren vastgelegde geldboete in te voeren. Zoals blijkt uit punt 25 van onderhavige beschikking, kan het Hof zijn beoordeling niet in de plaats stellen van die van de Uniewetgever.

35 Bij onderzoek van de gestelde vraag is dus niet gebleken van feiten of omstandigheden die, uit het oogpunt van het evenredigheidsbeginsel, de geldigheid kunnen aantasten van artikel 16, lid 3, tweede zin, van richtlijn 2003/87, waar deze bepaling voorziet in een boete van 100 EUR per ton uitgestoten kooldioxide-equivalent waarvoor de exploitant geen emissierechten heeft ingeleverd.

Kosten

36 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende 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 (Zesde kamer) verklaart voor recht:

Bij onderzoek van de gestelde vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die, uit het oogpunt van het evenredigheidsbeginsel, de geldigheid kunnen aantasten van artikel 16, lid 3, tweede zin, 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 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009, waar deze bepaling voorziet in een boete van 100 EUR per ton uitgestoten kooldioxide-equivalent waarvoor de exploitant geen emissierechten heeft ingeleverd.

ondertekeningen