Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS BESLUT (sjätte avdelningen)

den 17 december 2015*

”Begäran om förhandsavgörande — Direktiv 2003/87/EG — System för handel med utsläppsrätter för växthusgaser — Avgift för överskridande utsläpp — Proportionalitet”

I mål C-580/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgericht Berlin (förvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) genom beslut av den 21 november 2014, som inkom till domstolen den 16 december 2014, i målet

Sandra Bitter, i egenskap av konkursförvaltare för Ziegelwerk Höxter GmbH

mot

Bundesrepublik Deutschland,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Arabadjiev samt domarna J.-C. Bonichot (referent) och E. Regan,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Bundesrepublik Deutschland, genom G. Buchholz, Rechtsanwalt,

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

— Europaparlamentet, genom P. Schonard och A. Tamás, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska unionens råd, genom M. Simm och N. Rouam, båda i egenskap av ombud,

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

* Rättegångsspråk: tyska.

med hänsyn till att domstolen, efter att ha hört generaladvokaten, har beslutat att i enlighet med artikel 99 i domstolens rättegångsregler avgöra målet genom särskilt uppsatt beslut som är motiverat,

följande

Beslut

1 Begäran om förhandsavgörande avser giltigheten av artikel 16.3 andra meningen 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 2009/29/EG av den 23 april 2009 (EUT L 140, s. 63) (nedan kallat direktiv 2003/87).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Sandra Bitter, i egenskap av konkursförvaltare för Ziegelwerk Höxter GmbH (nedan kallat Ziegelwerk Höxter), och Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland), angående den avgift som denna stat har påfört Ziegelwerk Höxter för att bolaget har åsidosatt sina skyldigheter att rapportera utsläpp och att överlämna utsläppsrätter för koldioxidekvivalenter för år 2011.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 I skäl 2 i direktiv 2003/87 anges följande:

”I det sjätte miljöhandlingsprogrammet som fastställts genom Europaparlamentets och rådets beslut nr 1600/2002 [av den 22 juli 2002 om fastställande av gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram (EGT L 242, s. 1)] anges det att klimatförändring är en prioriterad fråga för åtgärder och att ett system för handel med utsläppsrätter som omfattar hela gemenskapen bör upprättas till 2005. I programmet anges det att gemenskapen har åtagit sig att minska sina utsläpp av växthusgaser med 8 % fram till 2008-2012 jämfört med 1990 års nivåer, och att världens växthusgasutsläpp på längre sikt måste minskas med ungefär 70 % jämfört med 1990 års nivåer.”

4 I skäl 4 i nämnda direktiv anges följande:

”Kyotoprotokollet, som godkändes genom rådets beslut 2002/358/EG av den 25 april 2002 om godkännande, på Europeiska gemenskapens vägnar, av Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, och gemensamt fullgörande av åtaganden inom ramen för detta [EGT L 130, s. 1], kommer, när det träder i kraft, att förplikta gemenskapen och dess medlemsstater att minska sina sammanlagda antropogena utsläpp av de växthusgaser som står upptagna i förteckningen i bilaga A till protokollet med 8 % jämfört med 1990 års nivåer under perioden 2008–2012.”

5 I artikel 12.3 i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska se till att verksamhetsutövaren för varje anläggning senast den 30 april varje år överlämnar det antal utsläppsrätter, med undantag för utsläppsrätter som utfärdats enligt kapitel II, 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.”

6 I artikel 16.3 i direktiv 2003/87 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska se till att verksamhetsutövare och luftfartygsoperatörer 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 ska vara 100 [euro] för varje ton koldioxidekvivalenter som släpps ut 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 ska överlämna utsläppsrätter för det följande kalenderåret.”

7 I artikel 16.4, i dess ursprungliga lydelse, föreskrevs följande:

”Under den treårsperiod som börjar den 1 januari 2005 skall medlemsstaterna tillämpa ett lägre avgiftsbelopp på 40 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.”

Tysk rätt

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

9 6 § stycke 1 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.”

10 I 18 § styckena 1–3 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 och för vilket någon utsläppsrätt inte överlämnats ålägga utövaren att betala en avgift på 100 euro eller, under den första tilldelningsperioden, 40 euro. Myndigheten får underlåta att ålägga avgift om verksamhetsutövaren inte kunde uppfylla sin skyldighet enligt 6 § stycke 1 på grund av force majeure.

(2) Om verksamhetsutövaren inte i vederbörlig ordning har rapporterat de utsläpp som verksamheten gett upphov till ska den behöriga myndigheten uppskatta utsläppen från verksamheten under det närmast föregående kalenderåret. Uppskattningen ligger till grund för skyldigheten enligt 6 § stycke 1 och kan inte motbevisas. Det görs ingen uppskattning om den ansvarige, när denne får tillfälle att yttra sig i samband med avgiftsbeslutet enligt stycke 1, i vederbörlig ordning uppfyller sin rapporteringsskyldighet

(3) Om det görs en uppskattning enligt stycke 2 är verksamhetsutövaren skyldig att överlämna de utsläppsrätter som saknas senast den 30 april påföljande år. […]”

Målet vid den nationella domstolen och giltighetsfrågan

11 Ziegelwerk Höxter är ett tyskt bolag som fram till och med september 2011 drev en anläggning som släppte ut växthusgaser. Genom beslut av den 1 november 2011 inledde Amtsgericht Paderborn (regionala domstolen i Paderborn) ett insolvensförfarande mot detta bolag.

12 Inom ramen för detta förfarande utsågs advokaten Sandra Bitter till konkursförvaltare. Därmed ansågs hon av tyska myndigheter vara anläggningens verksamhetsutövare och således ansvarig för att anläggningen iakttog sina skyldigheter enligt TEHG.

13 Mot denna bakgrund anmodandes hon av nämnda myndigheter att rapportera utsläppen av växthusgaser för år 2011 och att överlämna motsvarande antal utsläppsrätter för detta år.

14 Sandra Bitter menade att bolaget, med hänsyn till att verksamheten i Ziegelwerk Höxter hade upphört innan insolvensförfarandet inleddes i september 2011, inte längre var skyldigt att vare sig rapportera utsläpp eller överlämna de utsläppsrätter för koldioxidekvivalenter som utfärdats för år 2011. Eventuella fordringar skulle enbart upptas bland konkursboets skulder.

15 Det framgår av beslutet om hänskjutande att en av bolagets tidigare företrädare, i ett e-postmeddelande av den 20 september 2012, uppgett för behöriga tyska myndigheter att bolaget hade släppt ut 3 324 ton koldioxid under år 2011.

16 I beslut av den 20 mars 2013 uppskattade nämnda myndigheter att det antal utsläppsrätter som bolaget inte hade överlämnat under kalenderåret 2011 uppgick till 3 323 och ålade bolaget att betala en avgift på 332 300 euro, i enlighet med 18 § TEHG, genom vilken artikel 16.3 i direktiv 2003/87 införlivats med tysk rätt.

17 Sandra Bitter överklagade detta beslut till Verwaltungsgericht Berlin (förvaltningsdomstolen i Berlin) som vill ha klarhet i huruvida den avgift som föreskrivs i denna bestämmelse är förenlig med proportionalitetsprincipen.

18 Verwaltungsgericht Berlin (förvaltningsdomstolen i Berlin) har påpekat att EU-domstolen visserligen redan har slagit fast att den avgift på 40 euro per ton koldioxidekvivalenter för vilka verksamhetsutövaren inte överlämnat utsläppsrätter, som enligt artikel 16.4 i direktiv 2003/87 i dess ursprungliga lydelse föreskrevs för den första handelsperioden mellan åren 2005 och 2007, var förenlig med proportionalitetsprincipen (dom Billerud Karlsborg och Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664), men att samma sak inte kan gälla den avgift på 100 euro per ton koldioxidekvivalenter för vilka verksamhetsutövaren inte överlämnat utsläppsrätter, vilken är föreskriven i artikel 16.3 i direktiv 2003/87 att gälla från och med år 2008, med hänsyn till bland annat det drastiska prisfallet på utsläppsrätter för växthusgaser sedan december 2006.

19 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende erinrat om att proportionalitetsprincipen innebär att unionsinstitutionerna i sitt handlande inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med de aktuella bestämmelserna, och att när det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende hänvisat till dom Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, punkterna 35 och 40).

20 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgericht Berlin (förvaltningsdomstolen i Berlin) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Strider bestämmelsen i artikel 16.3 andra meningen i direktiv 2003/87 – enligt vilken avgiften ska vara 100 euro för varje ton koldioxidekvivalenter som släpps ut från anläggningen och som verksamhetsutövaren inte överlämnat utsläppsrätter för – mot proportionalitetsprincipen?”

Prövning av giltighetsfrågan

21 Det följer av artikel 99 i domstolens rättegångsregler att domstolen, om svaret på en fråga i en begäran om förhandsavgörande klart kan utläsas av rättspraxis eller inte lämnar utrymme för rimligt tvivel, på förslag av referenten och efter att ha hört generaladvokaten när som helst får avgöra målet genom särskilt uppsatt beslut som är motiverat.

22 Denna bestämmelse ska tillämpas i förevarande mål.

23 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 16.3 andra meningen i direktiv 2003/87 är giltig, med hänsyn särskilt till proportionalitetsprincipen.

24 Domstolen erinrar inledningsvis om att proportionalitetsprincipen ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten och att den innebär att de medel som föreskrivs i en unionsbestämmelse ska vara ägnade att säkerställa att de legitima mål som eftersträvas med den berörda lagstiftningen uppnås och att de inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål (dom Vodafone m.fl.. C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 51, och dom Billerud Karlsborg och Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punkt 34).

25 När det gäller den rättsliga kontrollen av huruvida dessa villkor är uppfyllda ska unionslagstiftaren dock tillerkännas ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning vid regleringen av ett område som förutsätter politiska, ekonomiska eller socialpolitiska val från lagstiftarens sida och där lagstiftaren måste göra komplicerade bedömningar. Följaktligen kan EU-domstolen vid prövningen av hur en sådan befogenhet har utövats inte ersätta unionslagstiftarens bedömning med sin egen bedömning. Domstolen kan enbart underkänna ett av lagstiftarens normativa val om detta visar sig vara uppenbart oriktigt eller om de nackdelar som uppkommer för vissa ekonomiska aktörer som en följd av valet inte står i någon som helst proportion till de fördelar som i övrigt är förbundna därmed (dom Billerud Karlsborg och Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

26 I detta avseende framgår det av Europeiska rådets slutsatser av den 8 mars 2001 och till vilka det hänvisas i skäl 1 i direktiv 2003/87, att införandet av ett system för redovisning av och handel med utsläppsrätter för koldioxidekvivalenter på unionsnivå utgör ett normativt val som ger uttryck för en viss politisk inriktning och som görs mot bakgrund av det akuta behovet av att komma till rätta med allvarliga miljöproblem. Det är dessutom ett normativt val som görs på grundval av ytterst komplexa och vida debatterade ekonomiska och tekniska bedömningar, vilka återgavs i grönboken om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska unionen (KOM(2000) 87 slutlig). För att medverka till fullgörandet av unionens och dess medlemsstaters åtaganden i enlighet med Kyoto-protokollet var unionslagstiftaren således tvungen att själv göra en uppskattning av de framtida och osäkra effekterna av sitt ingripande och att väga dessa mot andra alternativ (dom Billerud Karlsborg och Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punkt 36).

27 Frågan huruvida en unionsrättsakt är proportionerlig kan inte vara beroende av en tillbakablickande bedömning av rättsaktens effektivitet. Om unionslagstiftaren har att bedöma bestämmelsers framtida verkningar, trots att dessa verkningar inte exakt kan förutses, kan bedömningen underkännas endast om den framstår som uppenbart oriktig mot bakgrund av de uppgifter som lagstiftaren hade tillgång

till när de ifrågavarande bestämmelserna antogs (se, för ett liknande resonemang, dom Jippes m.fl., C-189/01, EU:C:2001:420, punkt 84 och där angiven rättspraxis, och dom Billerud Karlsborg och Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punkt 37).

28 Mot bakgrund av dessa principer slog domstolen i domen Billerud Karlsborg och Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664) fast att inte bara övergångsavgiften på 40 euro per ton, som föreskrevs i artikel 16.4 i direktiv 2003/87 i dess ursprungliga lydelse, var proportionerlig utan även att schablonavgiften på 100 euro per ton i artikel 16.3 var proportionerlig, eftersom den nationella domstolen saknar möjlighet att justera detta belopp.

29 Domstolen fann också att direktiv 2003/87 ger verksamhetsutövarna en rimlig tidsfrist för att fullgöra sin skyldighet att överlämna utsläppsrätter, och att det står medlemsstaterna fritt att inrätta system med varningar, påminnelser och förtida överlämnanden som gör att verksamhetsutövare som har för avsikt att handla rätt har full kännedom om sin skyldighet att överlämna utsläppsrätter och sålunda inte löper någon risk för att påföras en avgift (dom Billerud Karlsborg och Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punkterna 40 och 41).

30 Domstolen påpekade bland annat att unionslagstiftaren, vid förverkligandet av det legitima målet att inrätta ett effektivt system för handel med utsläppsrätter för koldioxidekvivalenter, funnit att skyldigheten att överlämna utsläppsrätter enligt artikel 12.3 i direktivet och schablonavgiften enligt artikel 16 – utan något annat inslag av flexibilitet än att sänka avgiftsnivån under en övergångsperiod för åren 2005 och 2007 – behövdes för att förhindra att vissa verksamhetsutövare eller mellanhänder skulle lockas att kringgå eller manipulera systemet genom att otillbörligt spekulera om priser, kvantiteter, frister eller i sådana komplexa finansiella instrument som skapas på alla marknader (dom Billerud Karlsborg och Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punkt 39).

31 Domstolen konstaterade i synnerhet att den relativt höga avgiftsnivån var motiverad av behovet av att i hela unionen tillämpa en strikt och konsekvent behandling av åsidosättanden av skyldigheten att överlämna ett tillräckligt antal utsläppsrätter (dom Billerud Karlsborg och Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punkt 39).

32 Den omständigheten, att det ifrågavarande beloppet är högre än det vilket domstolen uttalat sig om i domen Billerud Karlsborg och Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, påverkar inte denna bedömning, eftersom det lägre avgiftsbeloppet under den första handelsperioden var motiverat, såsom domstolen konstaterade i punkt 25 i nämnda dom, av att det var fråga om en försöksperiod för systemet under vilken de berörda ekonomiska aktörerna ålades mindre stränga skyldigheter.

33 Domstolen erinrar om att unionslagstiftaren inte heller har höjt beloppet för den avgift som ska tillämpas efter den första handelsperioden, utan har istället under denna första period som en övergångsåtgärd ”sänkt” beloppet för den avgift som enligt artikel 16.3 andra meningen i direktiv 2003/87 är schablonmässigt fastställd till 100 euro (se dom Billerud Karlsborg och Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punkterna 25 och 39).

34 Vad gäller argumentet att priset på utsläppsrätter har sjunkit kraftigt sedan den första handelsperioden, har domstolen, i punkt 27 i domen Billerud Karlsborg och Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), slagit fast att unionslagstiftaren, 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. I likhet med vad som framgår av punkt 25 i denna dom kan EU-domstolen inte ersätta unionslagstiftarens bedömning med sin egen bedömning.

35 Följaktligen har det vid prövningen av den ställda frågan inte, med avseende på proportionalitetsprincipen, framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 16.3 andra meningen i direktiv 2003/87, i den del som det i den bestämmelsen föreskrivs en avgift på 100 euro per ton utsläppta koldioxidekvivalenter för vilka verksamhetsutövaren inte överlämnat utsläppsrätter.

Rättegångskostnader

36 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande 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 (sjätte avdelningen) följande:

Vid prövningen av den ställda frågan har det inte, med avseende på proportionalitetsprincipen, framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 16.3 andra meningen 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 2009/29/EG av den 23 april 2009, i den del som det i den bestämmelsen föreskrivs en avgift på 100 euro per ton utsläppta koldioxidekvivalenter för vilka verksamhetsutövaren inte överlämnat utsläppsrätter.

Underskrifter