Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. WAHL
fremsat den 5. februar 2015 [1]

Sag C-148/14

Bundesrepublik Deutschland
mod
Nordzucker AG

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesverwaltungsgericht (Tyskland))

»Miljø — ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner — artikel 16, stk. 1 og 3, i direktiv 2003/87/EF — overvågning og rapportering af emissioner — verifikation af rapporter indleveret af driftsledere — sanktioner — proportionalitet«

1. Direktiv 2003/87/EF [2] er et af de væsentligste retlige instrumenter, hvorved Den Europæiske Union og medlemsstaterne tilsigter at opfylde deres forpligtelser i henhold til Kyoto-protokollen om nedbringelse af antropogene drivhusgasemissioner. Direktivet tilsigter at bidrage til dette mål ved indføre et effektivt europæisk marked med kvoter for drivhusgasemissioner med den mindst mulige negative indvirkning på den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen [3].

2. Denne anmodning om en præjudiciel afgørelse, der er fremsat af den tyske Bundesverwaltungsgericht (forbundsforvaltningsdomstol), opfordrer Domstolen til at afklare, hvilke sanktioner der i givet fald skal pålægges driftsledere, som senest 30. april i et år returnerede et antal kvoter, der var verificeret i det foregående år, men som blev anset for utilstrækkelige til at dække alle disse emissioner i henhold til den kompetente nationale myndigheds efterfølgende kontrol.

3. Den forelæggende ret ønsker i det væsentlige oplyst, om en sådan adfærd konkret bør pålægges nationale sanktioner i overensstemmelse med direktivets artikel 16, stk. 1, eller bør pålægges den automatiske bøde fastsat i direktivets artikel 16, stk. 3.

4. Jeg vil i det følgende forklare grundene til, at den første fremgangsmåde efter min opfattelse er den korrekte.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13.10.2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (herefter »direktivet«) (EUT L 275, s. 32).

3 — Jf. tredje til femte betragtning til direktivet.

I – Retsforskrifter

A – *EU-ret*

5. Direktivets artikel 6 (»Vilkårene for og indholdet af drivhusgasemissionstilladelsen«) bestemte på det for hovedsagen relevante tidspunkt[4]:

»1. Den kompetente myndighed udsteder en drivhusgasemissionstilladelse, hvorved der gives tilladelse til at udlede drivhusgasser fra et anlæg i sin helhed eller fra dele af dette, hvis den finder det godtgjort, at driftslederen er i stand til at overvåge og rapportere emissionerne.

[…]

2. Drivhusgasemissionstilladelser skal indeholde følgende:

[…]

e) en forpligtelse til at returnere kvoter svarende til anlæggets samlede emissioner i hvert kalenderår, som verificeret efter artikel 15, senest fire måneder efter årets udgang.«

6. Direktivets artikel 12, stk. 3, bestemte:

»Medlemsstaterne søger 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, som verificeret efter artikel 15, og at disse kvoter derefter annulleres.«

7. Direktivets artikel 15 (»Verifikation«) foreskrev, for så vidt som det er relevant i denne sag:

»Medlemsstaterne sørger for, at de rapporter, driftslederne forelægger i henhold til artikel 14, stk. 3, verificeres efter kriterierne i bilag V, og at den kompetente myndighed underrettes herom.

[…]«

8. Direktivets artikel 16 (»Sanktioner«) bestemte:

»1. 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. […]

2. Medlemsstaterne sørger for at offentliggøre navnene på driftsledere, der ikke overholder kravene om returnering af tilstrækkelige kvoter i henhold til artikel 12, stk. 3.

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 — Direktivet er i mellemtiden blevet ændret flere gange. Ingen af de efterfølgende ændringer synes dog at være af betydning for nærværende sag.

[…]«

B – *National ret*

9. De relevante bestemmelser i tysk ret findes i Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (lov om handel med kvoter for drivhusgasemissioner, herefter »TEHG«) af 8. juli 2004[5].

10. TEHG's § 4 (»Emissionstilladelse«) bestemmer:

»(1) Udledning af drivhusgasser som følge af en aktivitet i henhold til denne lov kræver tilladelse.

[…]

(5) Tilladelsen indeholder følgende oplysninger og bestemmelser:

[…]

5. En forpligtelse til at returnere kvoter i henhold til § 6.

[…]

(8) Hvis den ansvarlige ikke opfylder de i § 5 omhandlede pligter, har foranstaltninger i henhold til denne lovs §§ 17 og 18 forrang for foranstaltninger i henhold til Bundes-Immissionsschutzgesetz [tysk lov om beskyttelse mod forurenede emissioner]. I tilfælde af tilsidesættelse af pligterne i henhold til § 5 finder Bundes-Immissionsschutzgesetz' §§ 20 og 21 ikke anvendelse. Hvis den ansvarlige ikke opfylder de i § 6, stk. 1, omhandlede pligter, finder udelukkende denne lovs bestemmelser anvendelse.«

11. TEHG's § 6 (»Kvoter«) bestemmer:

»(1) Den ansvarlige skal senest den 30. april i et år, første gang i 2006, returnere et antal kvoter til den kompetente myndighed, som svarer til emissionerne som følge af hans aktivitet i det forudgående kalenderår.

[…]«

12. TEHG's del 5 vedrører sanktioner. Lovens § 18 bestemmer:

»(1) Hvis den ansvarlige ikke opfylder sin forpligtelse i henhold til § 6, stk. 1, fastsætter den kompetente myndighed en betalingsforpligtelse på 100 EUR, i den første tildelingsperiode på 40 EUR, for hvert ton emitteret kuldioxidækvivalent, som den ansvarlige ikke har returneret kvoter for. Der fastsættes ikke en betalingsforpligtelse, hvis den ansvarlige som følge af force majeure ikke har kunnet opfylde sin pligt i henhold til § 6, stk. 1.

(2) Hvis den ansvarlige ikke har indberettet korrekte oplysninger om emissionerne som følge af sine aktiviteter, fastsætter den kompetente myndighed skønsmæssigt emissionerne for det foregående kalenderår. Dette skøn udgør det uafviselige grundlag for forpligtelsen i henhold til § 6, stk. 1. Den skønsmæssige fastsættelse foretages ikke, hvis den ansvarlige i forbindelse med høringen vedrørende bødeafgørelsen i henhold til stk. 1 opfylder sin rapporteringspligt korrekt.

5 — BGBl. I, s. 1578.

(3) Den ansvarlige er fortsat forpligtet til at returnere de manglende kvoter, i de i stk. 2 omhandlede tilfælde i henhold til den skønsmæssige fastsættelse, senest den 30. april det følgende år. […]«

II – Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og det præjudicielle spørgsmål

13. Nordzucker AG (herefter »Nordzucker«) drev, inden virksomheden lukkede i marts 2008, en sukkerfabrik. Anlægget omfattede en dampgenerator og et tørringsanlæg til termisk tørring af sukkerroeaffald.

14. Efter indførelsen af emissionshandelsordningen meddelte Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (forbundsministeriet for miljø, naturbeskyttelse og reaktorsikkerhed, herefter »ministeriet«) i en skrivelse af 17. juni 2004 efter en anmodning fra Verein der Zuckerindustrie (den tyske sukkerindustris brancheorganisation) denne organisation, at tørringsanlæg ikke var omfattet af emissionshandelsordningen, idet de var nødvendige for driften i sukkerindustrien. Derimod var et kedelhus til produktion af damp og strøm, som blev drevet som et sekundært anlæg i tilknytning til et anlæg til fremstilling eller raffinering af sukker, omfattet af emissionshandelsordningen, hvis tærskelværdien for den nominelle indfyrede termiske effekt var overskredet.

15. Nordzucker udarbejdede en emissionsrapport for 2005. Rapporten viste en samlet emission for dampgeneratoren på 40 288 ton kuldioxid. Denne mængde omfattede ikke de emissioner, som var opstået i forbindelse med produktionen af damp til drift af tørringsanlægget. Rapporten blev verificeret af en sagkyndig, som fandt den tilfredsstillende og godkendte, at de angivne emissioner kunne registreres i registret. Rapporten blev via den kompetente delstatsmyndighed sendt til Deutsche Emissionshandelsstelle (den tyske myndighed for emissionshandel, herefter »Emissionshandelsstelle«) den 16. marts 2006. Senest den 30. april 2006 returnerede Nordzucker et antal emissionskvoter til Emissionshandelsstelle, svarende til de i rapporten angivne emissionstal.

16. Emissionshandelsstelle gennemgik efterfølgende emissionsrapporten og anmodede Nordzucker om at korrigere den bl.a. med hensyn til henføringen af emissioner til tørringsanlægget. Nordzucker forklarede, at virksomheden på baggrund af ministeriets skrivelse havde været af den opfattelse, at tørringsanlægget ikke var omfattet af emissionshandelsordningen, og at de emissioner, der kunne henføres til en dampgenerator anvendt i driften af et sådant anlæg, derfor ikke skulle indberettes. Nordzucker korrigerede dog emissionsrapporten således som anmodet af Emissionshandelsstelle. Nordzucker indberettede som følge heraf samlede emissioner på 42 961 ton kuldioxid og returnerede den 24. april 2007 yderligere kvoter på 2 673 ton.

17. Ved afgørelse af 7. december 2007 bestemte de tyske myndigheder, at Nordzucker i henhold til TEHG § 18, stk. 1, skulle betale 106 920 EUR. Nordzuckers indsigelse mod denne afgørelse blev afvist ved afgørelse af 14. april 2009.

18. Nordzucker anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Verwaltungsgericht (forvaltningsdomstol), som ved dom af 11. juni 2010 ophævede den anfægtede afgørelse. Ved dom af 20. oktober 2011 afviste Oberverwaltungsgericht (højeste forvaltningsdomstol) de tyske myndigheders appel iværksat til prøvelse af førsteinstansdommen. De tyske myndigheder iværksatte derefter en såkaldt »revisionsanke« til prøvelse af Oberverwaltungsgerichts dom ved Bundesverwaltungsgericht.

19. Da Bundesverwaltungsgericht er i tvivl om fortolkningen af direktivets artikel 16, har retten besluttet at udsætte sagen og forelægge følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»Skal […] artikel 16, stk. 3 og 4, [i direktiv 2003/87] fortolkes således, at bøden for overskridelse af emissionskvoterne også skal pålægges i tilfælde, hvor driftslederen senest den 30. april i et år har returneret et antal kvoter, som svarer til den samlede emission, som han har angivet i sin rapport om anlæggets emissioner i det foregående år, og denne rapport er vurderet som tilfredsstillende af verifikator, men den kompetente myndighed efter den 30. april konstaterer, at de samlede emissioner fejlagtigt er anført for lavt i den verificerede emissionsrapport, rapporten korrigeres, og driftslederen returnerer de yderligere kvoter inden for den nye frist?«

20. I denne sag har Nordzucker, Emissionshandelstelle, den tyske, den tjekkiske, den nederlandske og Det Forenede Kongeriges regering samt Kommissionen indgivet skriftlige indlæg. Domstolen besluttede at undlade at afholde retsmøde.

III – Analyse

21. Den forelæggende ret ønsker i det væsentlige oplyst, om bøden i direktivets artikel 16, stk. 3, finder anvendelse på en driftsleder, som senest den 30. april i et år returnerede et antal kvoter, der svarede til dennes emissioner i det foregående år, således som verificeret i overensstemmelse med direktivets artikel 15, men som efter den kompetente nationale myndigheds efterfølgende kontrol viste sig at være utilstrækkeligt til at dække driftslederens samlede emissioner i det foregående år.

22. Bundesverwaltungsgericht har i forelæggelseskendelsen gjort udførligt rede for, at der er to mulige fremgangsmåder, og at der er overbevisende argumenter for dem begge. Retten er dog af den opfattelse, at svaret på det præjudicielle spørgsmål bør være benægtende, navnlig på grundlag af ordlyden af de relevante bestemmelser i direktivet og under hensyntagen til proportionalitetsprincippet.

23. Begge fremgangsmåder er også blevet drøftet af de parter, der har indgivet skriftlige indlæg i denne sag. På den ene side har Nordzucker, den tjekkiske, den nederlandske og Det Forenede Kongeriges regering samt Kommissionen i det væsentlige argumenteret for, at direktivets artikel 16, stk. 3, bør fortolkes indskrænkende. Bestemmelsen skal derfor ikke anses for at finde anvendelse i en situation som den af den forelæggende ret beskrevne.

24. På den anden side har den tyske regering og Emissionshandelsstelle foreslået, at Domstolen besvarer det præjudicielle spørgsmål bekræftende. Efter deres opfattelse kan der drages paralleller mellem situationen i den for den forelæggende ret verserende sag og den situation, som Domstolen behandlede i dom Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka[6] . Domstolen bekræftede i den sag, at bøden i direktivets artikel 16, stk. 3, automatisk fandt anvendelse på driftsledere, som ikke senest den 30. april i et år havde returneret et tilstrækkeligt antal kvoter, og afklarede, at en national ret ikke kunne ændre bødens størrelse.

25. Som jeg vil forklare nu, er det min opfattelse, at en systematisk og teleologisk fortolkning af artikel 16, stk. 3 – på trods af bestemmelsens noget tvetydige ordlyd – støtter de argumenter, der er fremført af Nordzucker, den tjekkiske, nederlandske regering og Det Forenede Kongeriges regering samt Kommissionen. Selv om jeg forstår de overvejelser, der ligger bag den fortolkning af bestemmelsen, som den tyske regering og Emissionshandelsstelle har argumenteret for, er det ikke min opfattelse, at disse bekymringer er velbegrundede i den endelige analyse. Ligeledes læser jeg heller ikke dommen i sagen Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka således, at den støtter disse parters standpunkt.

6 — C-203/12, EU:C:2013:664.

26. Indledningsvis må det medgives, at ordlyden af direktivets artikel 16, stk. 3, ikke er utvetydig hvad angår arten af den forpligtelse, der skal opfyldes, under trussel af bødestraf. Bestemmelsen kræver faktisk, at medlemsstaterne pålægger »en driftsleder, der ikke returnerer tilstrækkelige kvoter senest den 30. april hvert år til dækning af sine emissioner i det foregående år«, en bøde for overskridelse af emissionskvoterne.

27. Som den forelæggende ret med rette har understreget, er ingen af de foreslåede fortolkninger umiddelbart uforenelige med ordlyden af direktivets artikel 16, stk. 3. Bestemmelsen kan derfor anses for at henvise til emissioner skabt i det foregående år, der er verificeret i henhold til direktivets artikel 15, eller alternativt til alle emissioner genereret i det foregående år, således som indberettet i en endelig rapport, muligvis efter de kompetente nationale myndigheders yderligere kontrol.

28. Hvis direktivets artikel 16, stk. 3, læses i sin rette sammenhæng, bliver det imidlertid efter min opfattelse tydeligt, at den førstnævnte fortolkning er den korrekte.

29. Det skal for det første fremhæves, at driftsledernes forpligtelse til at returnere et antal kvoter svarende til deres samlede emissioner i det foregående kalenderår er en af de grundsten, som den med direktivet indførte ordning bygger på. Det er hver enkelt driftsleder, der skal rapportere dennes emissioner til den kompetente myndighed i overensstemmelse med de regler og principper, der er opstillet i de af Kommissionen vedtagne ad hoc-retningslinjer[7] (direktivets artikel 14, stk. 3).

30. Henset til vigtigheden af denne øvelse og den økonomiske fordel, der tilfalder driftslederne, hvis de rapporterer for lave emissioner, har EU-lovgiver imidlertid besluttet, at myndighederne ikke automatisk kan støtte sig til de rapporter, som driftslederne fremsender, hvorfor de først skal undergives en specifik verifikationsprocedure. I henhold til direktivets artikel 15, stk. 1, første led, og bilag V hertil skal verifikator være »uafhængig af driftslederen, udføre[…] sin opgave på en objektiv og professionel måde« og være kvalificeret til opgaven. Han skal behandle de af driftslederne indleverede rapporter og overvågningsordningerne i de foregående år med henblik på – navnlig – at verificere deres »pålidelighed, troværdighed og nøjagtighed«.

31. Denne verifikation udgør den væsentligste del af proceduren. Hvis en rapport ikke verificeres som tilfredsstillende, bringes proceduren til ophør. Driftslederen kan ikke foretage yderligere overdragelser af kvoter, indtil rapporten er verificeret som tilfredsstillende (artikel 15, andet led). Hvis verifikationen derimod fører til et positivt resultat, har driftslederen, således som ovenfor nævnt, indtil den 30. april i samme år til at returnere kvoter svarende til de samlede emissioner. Direktivets artikel 6, stk. 2, litra e), og artikel 12, stk. 3, anfører faktisk udtrykkeligt, at forpligtelsen til at returnere kvoter vedrører kvoter svarende til emissioner »som verificeret efter artikel 15«.

32. Direktivet foreskriver ikke, i det mindste ikke udtrykkeligt, en efterfølgende kontrol med eller verifikation af antallet af kvoter, der allerede er verificeret efter artikel 15. Der findes heller ikke en bestemmelse, som kræver, at der returneres yderligere kvoter efter den 30. april, hvis de nationale myndigheder måtte bestemme – uanset årsagen – at disse kvoter ikke dækkede de samlede emissioner.

33. Det er åbenbart, at direktivet ikke kan fortolkes således, at det udelukker yderligere kontrol fra de kompetente myndigheders side eller muligheden for, at en driftsleder kan returnere yderligere kvoter efter den 30. april med henblik på at opfylde dennes forpligtelse til at returnere et tilstrækkeligt antal emissionskvoter. Derimod forekommer det mig, at nationale bestemmelser, som tillader en eller begge disse muligheder, kun kan styrke den ved direktivet indførte ordning.

7 — Kommissionens beslutning 2004/156/EF af 29.1.2004 om retningslinjer for overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT L 59, s. 1) (herefter »retningslinjerne«).

34. Den bøde, der er fastsat i direktivets artikel 16, stk. 3, kan imidlertid kun vedrøre en manglende opfyldelse af den forpligtelse, som bestemmelsen udtrykkeligt pålægger driftslederen: til senest den 30. april at returnere det antal kvoter, der skyldes, således som verificeret af en sagkyndig. Det ville være meningsløst at fortolke direktivet således, at det kræver, at der automatisk skal pålægges sanktioner for tilsidesættelse af en forpligtelse, som det ikke klart specificerer.

35. Det forhold, at det er antallet af kvoter, der er verificeret efter artikel 15, som er afgørende for funktionen af den med direktivet indførte ordning, bekræftes også af de retningslinjer, der er offentliggjort i henhold til direktivets artikel 14, stk. 1[8]. Retningslinjernes punkt 7.4 anfører: »De samlede emissionstal for et anlæg i en emissionsrapport, *der er bedømt som tilfredsstillende*, skal anvendes af den kompetente myndighed til at kontrollere, om driftslederen har overdraget et tilstrækkeligt antal kvoter i forhold til det pågældende anlæg«[9].

36. Denne forståelse forekommer at stamme fra forarbejderne til direktivet. I punkt 17 i begrundelsen for det direktivforslag, som Kommissionen fremsatte den 23. oktober 2001, anføres: »Overtrædelse af forpligtelsen til at returnere et tilstrækkeligt antal kvoter til dækning af *verificerede* emissioner skal behandles efter strenge og ensartede regler i hele EU. Dette kan opnås ved at pålægge en bøde […]«[10].

37. Det er interessant, at direktivets artikel 16, stk. 2, som vedrører offentliggørelse af navnene på driftsledere, der ikke overholder kravene om returnering af tilstrækkelige kvoter, i sin oprindelige udgave, der finder anvendelse i denne sag, udtrykkeligt henviste til forpligtelsen »i henhold til artikel 12, stk. 3«[11]. Der kan nemlig argumenteres for, at direktivets artikel 16, stk. 2 og 3, for så vidt som de var og fortsat er forskelligt formuleret, vedrører forskellige overtrædelser. Faktisk har den tyske regering og Emissionshandelsstelle i det væsentlige gjort gældende, at direktivets artikel 16, stk. 3, har et bredere anvendelsesområde end artikel 16, stk. 2.

38. Denne fortolkning stammer imidlertid ikke fra forarbejderne. De to bestemmelsers forskellige ordlyd forklares snarere af det forhold, at direktivets artikel 16, stk. 2, i det forslag, som Kommissionen oprindeligt fremsatte, skulle finde anvendelse på alle overtrædelser af national lovgivning, der blev vedtaget for at gennemføre direktivet, mens stk. 3 skulle sanktionere manglende returnering af tilstrækkelige kvoter. Parlamentet var dog af den opfattelse, som Kommissionen godtog, at ordningen med offentliggørelse af navne ikke stod i forhold til mange af formerne for overtrædelse i direktivet, herunder de overtrædelser, som vedrørte nationale gennemførelsesforanstaltninger, og følgelig skulle begrænses til de tilfælde, hvor driftsledere ikke returnerede et tilstrækkeligt antal kvoter[12].

39. Direktivets tilblivelseshistorie forekommer dermed at antyde, at de to bestemmelsers forskellige ordlyd ikke afspejlede EU-lovgivers beslutning om at sondre mellem de to former for overtrædelser, der er dækket af disse bestemmelser.

8 — Ibidem.

9 — Min fremhævelse. Det skal i denne sammenhæng understreges, at retningslinjerne ikke er blevet vedtaget som en »blød« retsakt, men – som nævnt ovenfor i fodnote 6 – ved en kommissionsbeslutning og dermed i form af en akt med retsvirkninger.

10 — KOM(2001) 581 endelig udg. Min fremhævelse.

11 — I sin nuværende affattelse henviser direktivets artikel 16, stk. 2, til »kravene om returnering af tilstrækkelige kvoter *i henhold til dette direktiv*« (min fremhævelse). Denne ændring blev foretaget ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/101/EF af 19.11.2008 om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på inddragelse af luftfartsaktiviteter i ordningen for handel med drivhusgasemissionskvoter i Fællesskabet (EUT L 8, s. 3), som udstrakte emissionshandelsordningen til luftfartsaktiviteter. Ændringen skulle afspejle direktivets udvidede anvendelsesområde. Som Det Forenede Kongeriges regering med rette har påpeget, gjorde ændringen af direktivets artikel 16, stk. 2, imidlertid ingen forskel for så vidt angår de forpligtelser, som driftsledere af anlæg er pålagt.

12 — Jf. Europa-Parlamentets rapport om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (endelig udg. A5-0303/2002), s. 28.

40. Yderligere bekræftelse af denne fortolkning findes i dommen i sagen Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka, hvor Domstolen udtalte, at forpligtelsen til at returnere et antal kvoter, der modsvarer de samlede emissioner i det foregående år, verificeret efter artikel 15, som anført i direktivets artikel 6, stk. 2, litra e), og artikel 12, stk. 3, er »*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« [13].

41. En anden fortolkning af direktivets artikel 16, stk. 3, ville endvidere skabe problemer med forholdsmæssigheden af den bøde, der er fastsat i bestemmelsen.

42. Domstolen fandt faktisk også i dommen i sagen Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka, at den faste og automatiske bøde i direktivets artikel 16, stk. 3, var forholdsmæssig. En af grundene hertil er, at driftsledere er i stand til at kende det nøjagtige antal kvoter, der skal returneres (i medfør af verifikationen efter artikel 15), og de har en rimelig frist til at opfylde denne forpligtelse. Det er klart, at en fornuftig driftsleder ikke vil udskyde opfyldelsen af dennes forpligtelse til sidste øjeblik. Domstolen fandt af disse grunde ikke, at nationale retsinstanser i medfør af proportionalitetsprincippet skulle være i stand til at ændre størrelsen af den i direktivets artikel 16, stk. 3, fastsatte bøde, selv ikke i tilfælde, hvor driftsledernes manglende opfyldelse kunne anses for at skyldes en »intern administrativ fejl« [14].

43. Den foreliggende sag forekommer imidlertid – på grundlag af de oplysninger, der kan udledes af forelæggelseskendelsen – ganske anderledes end den ovennævnte. Nordzucker har nemlig anført, at virksomhedens fejl skyldtes det forhold, at den støttede sig til en skrivelse fra ministeriet, hvori det var forklaret, at en af de former for anlæg, som Nordzucker anvendte (tørringsanlægget), ikke var omfattet af emissionshandelsordningen. Endvidere var rapporten også blevet behørigt verificeret af en uafhængig sagkyndig i overensstemmelse med direktivets artikel 15. Det var først senere – dvs. efter den 30. april – at de tyske myndigheder meddelte Nordzucker, at antallet af returnerede kvoter var utilstrækkeligt, idet emissionerne fra tørringsanlægget i henhold til direktivet også skulle tages i betragtning.

44. Såfremt Nordzuckers adfærd overhovedet skal sanktioneres – hvilket skal afgøres af den nationale ret – var Nordzucker i det mindste inden den 30. april ikke i stand til med tilstrækkelig sikkerhed at kende det samlede antal kvoter, der skulle returneres. Den automatiske pålæggelse af en betydelig bøde under sådanne omstændigheder kan således rejse alvorlig tvivl om forholdsmæssigheden.

45. Ifølge den tyske regering og Emissionshandelsstelle vil det derimod være uforholdsmæssigt at pålægge en bøde for enhver tilsidesættelse af forpligtelserne i direktivets artikel 6, stk. 2, litra e), og artikel 12, stk. 3, mens driftsledere, som kan have vildledt den sagkyndige, som verificerer rapporten (f.eks. ved at meddele vildledende oplysninger eller anden bedragerisk adfærd), ikke pålægges nogen bøde.

46. Jeg er uenig. Den omstændighed, at bøden i direktivets artikel 16, stk. 3, ikke finder anvendelse, betyder ikke, at der slet ikke kan anvendes nogen sanktion over for disse driftsledere. Direktivets artikel 16, stk. 1, bestemmer faktisk, at medlemsstaterne skal fastsætte sanktioner for overtrædelse af de nationale bestemmelser, der er vedtaget i henhold til direktivet, og at disse sanktioner skal være » *effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning*« [15].

47. Det påhviler dermed de nationale myndigheder at fastsætte de sanktioner, som driftsledere, der – på trods af, at de overholder forpligtelsen i direktivets artikel 6, stk. 2, litra e), og artikel 12, stk. 3 – begår andre former for overtrædelser, som kan hindre den rette funktion af den med direktivet indførte emissionshandelsordning. Disse sanktioner skal på den ene side være effektive og have afskrækkende

13 — Jf. dom Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka (EU:C:2013:664, præmis 25, min fremhævelse).

14 — Ibidem, præmis 19 og 33-42.

15 — Min fremhævelse.

virkning: Det betyder efter min opfattelse, at svigagtig adfærd, såsom den af den tyske regering og Emissionshandelsstelle anførte, kan (og bør) medføre alvorlige sanktioner. På den anden side skal disse sanktioner være forholdsmæssige: Det indebærer, at situationer, såsom den situation, Nordzucker befinder sig i, skal være genstand for en vurdering, hvor alle relevante faktiske omstændigheder (såsom virksomhedens gode tro, om virksomheden blev vildtledt af myndighederne selv mv.) tages i betragtning med henblik på at afgøre sanktionens an debeatur og quantum debeatur.

48. Jeg konkluderer derfor, at den af Nordzucker begåede fejl ikke er omfattet af direktivets artikel 16, stk. 3, men i givet fald er omfattet af anvendelsesområdet for direktivets artikel 16, stk. 1.

IV – Forslag til afgørelse

49. I lyset af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer det af Bundesverwaltungsgericht stillede præjudicielle spørgsmål således:

»Den bøde, der er fastsat i artikel 16, stk. 3, 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 ikke finde anvendelse på en driftsleder, som senest den 30. april i et år har returneret et antal kvoter svarende til dennes samlede emissioner i det foregående år som verificeret i overensstemmelse med direktivets artikel 15, men som ved den kompetente nationale myndigheds efterfølgende kontrol blev anset for utilstrækkeligt til at dække driftslederens samlede emissioner i det foregående år. Det påhviler medlemsstaterne at fastsætte reglerne om de sanktioner, der i givet fald skal finde anvendelse på denne form for overtrædelse. Disse sanktioner skal være effektive, forholdsmæssige og have afskrækkende virkning.«