Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
NILS WAHL
της 5ης Φεβρουαρίου 2015 [1]

Υπόθεση C-148/14

Bundesrepublik Deutschland
κατά
Nordzucker AG
[αίτηση του Bundesverwaltungsgericht (Γερμανία)

για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως)

«Περιβάλλον — Σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου — Άρθρο 16, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας 2003/87/ΕΚ — Παρακολούθηση και υποβολή εκθέσεων για τις εκπομπές — Έλεγχος των εκθέσεων που υποβάλλουν οι φορείς εκμεταλλεύσεως — Κυρώσεις — Αναλογικότητα»

1. Η οδηγία 2003/87/ΕΚ [2] είναι μία από τις σημαντικότερες νομοθετικές πράξεις μέσω των οποίων η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη της εκπληρώνουν τις δεσμεύσεις τους για μείωση των ανθρωπογενών εκπομπών αερίων θερμοκηπίου στα πλαίσια του Πρωτοκόλλου του Κιότο. Στόχος της οδηγίας είναι να συμβάλει, μέσω μιας εύρυθμης ευρωπαϊκής αγοράς δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου, στη μείωση αυτή περιορίζοντας, κατά το δυνατόν, τις αρνητικές επιπτώσεις στην οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση [3].

2. Με την υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως την οποία υπέβαλε το γερμανικό Bundesverwaltungsgericht (ομοσπονδιακό διοικητικό δικαστήριο), το Δικαστήριο καλείται να διευκρινίσει ποιες κυρώσεις πρέπει ενδεχομένως να επιβάλλονται στους φορείς εκμεταλλεύσεως οι οποίοι παραδίδουν, μέχρι τις 30 Απριλίου ενός συγκεκριμένου έτους, δικαιώματα τα οποία ελέγχονται σύμφωνα με το άρθρο 15 της οδηγίας και κρίνονται ίσα με τις εκπομπές του προηγούμενου έτος, αλλά στη συνέχεια, κατόπιν ελέγχου από την αρμόδια εθνική αρχή, κρίνονται ανεπαρκή για την κάλυψη αυτών των εκπομπών.

3. Κατ' ουσίαν, το αιτούν δικαστήριο επιθυμεί να πληροφορηθεί κατά πόσον η συμπεριφορά αυτή πρέπει να υπόκειται είτε σε εθνικές κυρώσεις σύμφωνα με το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας είτε στην αυτόματη κύρωση την οποία προβλέπει το άρθρο 16, παράγραφος 3, της οδηγίας.

4. Στη συνέχεια, θα εξηγήσω τους λόγους για τους οποίους φρονώ ότι η πρώτη προσέγγιση είναι η ορθή.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας και την τροποποίηση της οδηγίας 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου (στο εξής: οδηγία) (ΕΕ L 275, σ. 32).

3 — Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 3 έως 5 της οδηγίας.

I – **Νομοθετικό πλαίσιο**

Α — *Το δίκαιο της Ένωσης*

5. Κατά τον κρίσιμο χρόνο[4], το άρθρο 6 της οδηγίας («Προϋποθέσεις και περιεχόμενο της άδειας εκπομπής αερίων θερμοκηπίου») προέβλεπε τα εξής:

«1. Η αρμόδια αρχή εκδίδει άδεια εκπομπών αερίων θερμοκηπίου με την οποία επιτρέπονται οι εκπομπές αερίων θερμοκηπίου από ολόκληρη την εγκατάσταση ή τμήμα της, εφόσον κρίνει ότι ο φορέας εκμετάλλευσης είναι ικανός να παρακολουθεί τις εκπομπές και να υποβάλλει εκθέσεις γι' αυτές.

[…]

2. Οι άδειες εκπομπής αερίων θερμοκηπίου περιέχουν τα εξής:

[…]

ε) υποχρέωση παράδοσης δικαιωμάτων ίσων με τις συνολικές εκπομπές της εγκατάστασης ανά ημερολογιακό έτος, όπως πιστοποιούνται σύμφωνα με το άρθρο 15, μέσα σε τέσσερις μήνες από τη λήξη του εν λόγω έτους.»

6. Το άρθρο 12, παράγραφος 3, της οδηγίας προβλέπει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε ο φορέας εκμετάλλευσης κάθε εγκατάστασης να παραδίδει μέχρι τις 30 Απριλίου κάθε έτους αριθμό δικαιωμάτων που αντιστοιχεί στις συνολικές εκπομπές από την εν λόγω εγκατάσταση κατά τη διάρκεια του προηγούμενου ημερολογιακού έτους, όπως έχουν πιστοποιηθεί σύμφωνα με το άρθρο 15 και στη συνέχεια τα εν λόγω δικαιώματα να ακυρώνονται.»

7. Το άρθρο 15 της οδηγίας («Διακρίβωση») προβλέπει, καθόσον ασκεί επιρροή εν προκειμένω, τα εξής:

«Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι οι εκθέσεις που υποβάλλουν οι φορείς εκμετάλλευσης βάσει του άρθρου 14 παράγραφος 3 ελέγχονται σύμφωνα με τα κριτήρια που εκτίθενται στο παράρτημα V, και ότι ενημερώνεται η αρμόδια αρχή.

[…]»

8. Σύμφωνα με το άρθρο 16 της οδηγίας («Κυρώσεις»):

«1. Τα κράτη μέλη θεσπίζουν τους κανόνες για τις κυρώσεις που επιβάλλονται σε περιπτώσεις παραβίασης των εθνικών διατάξεων οι οποίες θεσπίζονται βάσει της παρούσας οδηγίας, και λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να διασφαλίσουν την εφαρμογή τους. Οι κυρώσεις πρέπει να είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές. […]

2. Τα κράτη μέλη μεριμνούν για τη δημοσίευση των ονομάτων των φορέων εκμετάλλευσης που έχουν παραβιάσει απαιτήσεις για την παράδοση επαρκών δικαιωμάτων κατά το άρθρο 12 παράγραφος 3.

4 — Εν τω μεταξύ, η οδηγία 2003/87/ΕΚ τροποποιήθηκε επανειλημμένα. Εντούτοις, καμία από τις μετέπειτα τροποποιήσεις δεν φαίνεται να ασκεί επιρροή στην υπό κρίση υπόθεση.

3. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι κάθε φορέας εκμετάλλευσης που δεν παραδίδει μέχρι τις 30 Απριλίου κάθε έτους επαρκή δικαιώματα για την κάλυψη των εκπομπών κατά τη διάρκεια του προηγούμενου έτους, υπόκειται στην καταβολή προστίμου για υπέρβαση εκπομπών. Το πρόστιμο ανέρχεται σε 100 ευρώ για κάθε τόνο εκπομπών ισοδυνάμου διοξειδίου του άνθρακα από την εν λόγω εγκατάσταση, για τον οποίο ο φορέας δεν παρέδωσε δικαιώματα. Η καταβολή του προστίμου δεν απαλλάσσει τον φορέα από την υποχρέωση να παραδώσει, κατά την επιστροφή δικαιωμάτων για το επόμενο ημερολογιακό έτος, δικαιώματα για ποσότητες εκπομπών ίσες με τις καθ' υπέρβαση εκπομπές.

[…]»

Β — *Εθνικό δίκαιο*

9. Οι κρίσιμες διατάξεις του γερμανικού δικαίου περιέχονται στον Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (νόμο περί εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου, στο εξής: TEHG) της 8ης Ιουλίου 2004[5].

10. Το άρθρο 4 του TEHG («Άδεια εκπομπών») ορίζει τα εξής:

«1) Η απελευθέρωση αερίων θερμοκηπίου λόγω ασκήσεως δραστηριότητας κατά την έννοια του παρόντος νόμου προϋποθέτει άδεια.

[…]

5) Στην άδεια περιέχονται τα ακόλουθα στοιχεία και προβλέπονται οι εξής υποχρεώσεις:

[…]

5. υποχρέωση παραδόσεως δικαιωμάτων σύμφωνα με το άρθρο 6.

[…]

8) Εάν ο υπεύθυνος φορέας εκμεταλλεύσεως δεν τηρεί τις υποχρεώσεις που προβλέπει το άρθρο 5, τα μέτρα στα οποία αναφέρονται τα άρθρα 17 και 18 του παρόντος νόμου εφαρμόζονται κατά προτεραιότητα έναντι των μέτρων του άρθρου 17 του Bundes-Immissionsschutzgesetz [ομοσπονδιακού νόμου περί εκπομπών]. Επί παραβάσεως των υποχρεώσεων που προβλέπει το άρθρο 5 δεν εφαρμόζονται τα άρθρα 20 και 21 του Bundes-Immissionsschutzgesetz. Εάν ο υπεύθυνος φορέας εκμεταλλεύσεως δεν τηρεί τις υποχρεώσεις που προβλέπει το άρθρο 6, παράγραφος 1, εφαρμόζονται αποκλειστικώς οι ρυθμίσεις του παρόντος νόμου.»

11. Σύμφωνα με το άρθρο 6 του TEHG («Δικαιώματα»):

«1) Ο υπεύθυνος φορέας εκμεταλλεύσεως παραδίδει στην αρμόδια αρχή μέχρι τις 30 Απριλίου κάθε έτους, και πρώτη φορά κατά το έτος 2006, αριθμό δικαιωμάτων που αντιστοιχεί στις εκπομπές οι οποίες προκλήθηκαν από τη δραστηριότητά του κατά τη διάρκεια του προηγούμενου ημερολογιακού έτους.

[…]»

5 — *BGBl* I, σ. 1578.

12. Το μέρος 5 του TEHG αφορά τις κυρώσεις. Το άρθρο 18 του εν λόγω νόμου ορίζει:

«1) Εάν ο υπεύθυνος φορέας εκμεταλλεύσεως δεν τηρήσει την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 6, παράγραφος 1, η αρμόδια αρχή επιβάλλει για κάθε τόνο εκπομπών ισοδυνάμου διοξειδίου του άνθρακα, για τον οποίο ο υπεύθυνος φορέας εκμεταλλεύσεως δεν παρέδωσε δικαιώματα, πρόστιμο ύψους 100 ευρώ, που περιορίζεται σε 40 ευρώ κατά την πρώτη περίοδο κατανομής. Πρόστιμο δύναται να μην επιβληθεί εάν ο υπεύθυνος φορέας εκμεταλλεύσεως δεν μπορούσε λόγω ανωτέρας βίας να εκπληρώσει την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 6, παράγραφος 1.

2) Η αρμόδια αρχή, σε περίπτωση που ο υπεύθυνος φορέας εκμεταλλεύσεως δεν την έχει ενημερώσει δεόντως σχετικά με τις εκπομπές που προκλήθηκαν από τη δραστηριότητά του, προσδιορίζει κατ' εκτίμηση τις εκπομπές οι οποίες προκλήθηκαν από τη δραστηριότητα κατά το προηγούμενο ημερολογιακό έτος. Στην εκτίμηση αυτή στηρίζεται κατά τρόπο αμάχητο η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 6, παράγραφος 1. Η εκτίμηση παρέλκει εάν ο υπεύθυνος φορέας εκμεταλλεύσεως συμμορφωθεί προς την υποχρέωση υποβολής εκθέσεως στο πλαίσιο της ακροάσεώς του ενόψει της επιβολής προστίμου κατά την παράγραφο 1.

3) Στην περίπτωση της παραγράφου 2 διατηρείται η υποχρέωση του υπευθύνου φορέα εκμεταλλεύσεως να παραδώσει τα παραλειφθέντα δικαιώματα έως τις 30 Απριλίου του επόμενου έτους, βάσει της εκτιμήσεως που πραγματοποιήθηκε. […]»

II – **Πραγματικά περιστατικά, διαδικασία και προδικαστικό ερώτημα**

13. Πριν από την παύση λειτουργίας της, τον Μάρτιο 2008, η Nordzucker AG (στο εξής: Nordzucker) διατηρούσε εργοστάσιο επεξεργασίας ζάχαρης. Το εργοστάσιο περιλάμβανε ατμογεννήτρια και εγκατάσταση αποξηράνσεως για τη θερμική αποξήρανση του πολτού ζαχαροτεύτλων.

14. Μετά τη θέσπιση του συστήματος εμπορίας εκπομπών και σε απάντηση αιτήματος της Verein der Zuckerindustrie (γερμανικής Ενώσεως βιομηχανίας ζάχαρης), το Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (ομοσπονδιακό Υπουργείο Περιβάλλοντος, Φυσικής Προστασίας και Ασφάλειας των Αντιδραστήρων, στο εξής: Υπουργείο), με έγγραφο της 17ης Ιουνίου 2004, ενημέρωσε την εν λόγω ένωση ότι οι εγκαταστάσεις αποξηράνσεως δεν υπόκεινται στο υποχρεωτικό σύστημα εμπορίας εκπομπών, καθόσον συνιστούν αναγκαία τμήματα των εγκαταστάσεων της βιομηχανίας ζάχαρης. Αντιθέτως, λέβητας παραγωγής ατμού και ηλεκτρισμού που λειτουργεί ως δευτερεύουσα εγκατάσταση συνδεόμενη με μονάδα παραγωγής ή επεξεργασίας ζάχαρης υπόκειται στο υποχρεωτικό σύστημα εμπορίας εκπομπών σε περίπτωση υπερβάσεως του ορίου θερμικής ισχύος.

15. Η Nordzucker εκπόνησε έκθεση εκπομπών για το 2005. Στην έκθεση δηλώνονταν ως προς την ατμογεννήτρια συνολικές εκπομπές ύψους 40 288 τόνων διοξειδίου του άνθρακα. Αυτή η ποσότητα δεν περιλάμβανε τις εκπομπές που αναλογούσαν στην παραγωγή ατμού για τη λειτουργία της εγκαταστάσεως αποξηράνσεως. Ειδικός πραγματογνώμονας έλεγξε την έκθεση, την έκρινε ικανοποιητική και δήλωσε ότι συμφωνεί με την καταχώριση των ανωτέρω εκπομπών στο σχετικό μητρώο. Στις 16 Μαρτίου 2006, η έκθεση διαβιβάσθηκε στην Deutsche Emissionshandelsstelle (γερμανική Αρχή εμπορίας εκπομπών, στο εξής: Emissionshandelsstelle) μέσω της αρμόδιας για το οικείο ομόσπονδο κράτος αρχής. Μέχρι τις 20 Απριλίου 2006, η Nordzucker παρέδωσε στην Emissionshandelsstelle αριθμό δικαιωμάτων αντίστοιχο με τις συνολικές εκπομπές που είχε δηλώσει στην έκθεσή της.

16. Στη συνέχεια, η Emissionshandelsstelle έλεγξε την έκθεση εκπομπών και ζήτησε από τη Nordzucker να την αναθεωρήσει, μεταξύ άλλων προκειμένου να λάβει υπόψη τις εκπομπές που αποδίδονταν στην εγκατάσταση αποξηράνσεως. Η Nordzucker υποστήριξε ότι, κατόπιν του εγγράφου του Υπουργείου, θεώρησε ότι η εγκατάσταση αποξηράνσεως δεν υπόκειται στο υποχρεωτικό σύστημα

εμπορίας εκπομπών και ότι, για τον λόγο αυτόν, οι εκπομπές ατμογεννήτριας που αφορούσαν τη λειτουργία της εγκαταστάσεως αποξήρανσης δεν έπρεπε να συμπεριληφθούν στη σχετική έκθεση. Εντούτοις, η Nordzucker αναθεώρησε την έκθεση εκπομπών σύμφωνα με τις υποδείξεις της Emissionshandelsstelle. Κατόπιν τούτου, η Nordzucker ανέφερε συνολικές εκπομπές 42 961 τόνων διοξειδίου του άνθρακα και στις 24 Απριλίου 2007 παρέδωσε επιπλέον δικαιώματα αντίστοιχα με 2 673 τόνους.

17. Με απόφαση της 7ης Δεκεμβρίου 2007, οι γερμανικές αρχές επέβαλαν στη Nordzucker, βάσει του πρώτου εδαφίου του άρθρου 18, παράγραφος 1, του TEHG, πρόστιμο ύψους 106 920 ευρώ. Η ένσταση κατά της αποφάσεως αυτής απορρίφθηκε με απόφαση της 14ης Απριλίου 2009.

18. Η Nordzucker προσέβαλε την εν λόγω απόφαση ενώπιον του Verwaltungsgericht (διοικητικού δικαστηρίου), το οποίο την ακύρωσε με απόφαση της 11ης Ιουνίου 2010. Με απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 2011, το Oberverwaltungsgericht (δευτεροβάθμιο διοικητικό δικαστήριο) απέρριψε την έφεση των γερμανικών αρχών κατά της πρωτόδικης αποφάσεως. Στη συνέχεια, οι γερμανικές αρχές άσκησαν αναίρεση κατά της αποφάσεως του Oberverwaltungsgericht ενώπιον του Bundesverwaltungsgericht.

19. Διατηρώντας αμφιβολίες όσον αφορά την ερμηνεία του άρθρου 16 της οδηγίας, το Bundesverwaltungsgericht αποφάσισε να αναστείλει τη δίκη και να υποβάλει το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Πρέπει το άρθρο 16, παράγραφοι 3 και 4, της [οδηγίας 2003/87] να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι φορέας εκμεταλλεύσεως υποχρεούται να καταβάλει πρόστιμο για υπέρβαση εκπομπών ακόμη και όταν έχει παραδώσει μέχρι τις 30 Απριλίου ορισμένου έτους δικαιώματα ίσα με τις συνολικές εκπομπές που έχει δηλώσει στην έκθεση για τις εκπομπές από την εγκατάσταση κατά το προηγούμενο έτος, η οποία κρίθηκε ικανοποιητική από τον ελεγκτή, αλλά μετά τις 30 Απριλίου η αρμόδια αρχή διαπιστώνει ότι στην εξακριβωμένη έκθεση περί εκπομπών είχαν δηλωθεί εσφαλμένως μειωμένες εκπομπές, η έκθεση διορθώνεται και ο φορέας της εκμεταλλεύσεως παραδίδει τα επιπλέον δικαιώματα εντός της νέας προθεσμίας;»

20. Γραπτές παρατηρήσεις στην παρούσα διαδικασία υπέβαλαν η Nordzucker, η Emissionshandelstelle, η Γερμανική, η Τσεχική, η Ολλανδική Κυβέρνηση, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και η Επιτροπή. Το Δικαστήριο αποφάσισε να μη διεξαχθεί προφορική διαδικασία.

III – **Ανάλυση**

21. Με το ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ουσιαστικώς ζητεί να πληροφορηθεί αν η κύρωση την οποία προβλέπει το άρθρο 16, παράγραφος 3, της οδηγίας είναι εφαρμοστέα σε φορέα εκμεταλλεύσεως ο οποίος παραδίδει, μέχρι τις 30 Απριλίου συγκεκριμένου έτους, αριθμό δικαιωμάτων ίσο προς τις εκπομπές του κατά το προηγούμενο έτος, όπως πιστοποιήθηκαν σύμφωνα με το άρθρο 15 της οδηγίας, που όμως αποδεικνύεται, κατόπιν μεταγενέστερου ελέγχου από την αρμόδια εθνική αρχή, ανεπαρκής για την κάλυψη όλων των εκπομπών του φορέα κατά το προηγούμενο έτος.

22. Στην εκτενή αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, το Bundesverwaltungsgericht εξηγεί ότι είναι δυνατές δύο διαφορετικές προσεγγίσεις που στηρίζονται αμφότερες σε ισχυρά επιχειρήματα. Εντούτοις, το Bundesverwaltungsgericht κρίνει, ιδίως βάσει του γράμματος των σχετικών διατάξεων της οδηγίας και λαμβανομένης υπόψη της αρχής της αναλογικότητας, ότι η απάντηση στο υποβληθέν ερώτημα πρέπει να είναι αρνητική.

23. Οι δύο αυτές προσεγγίσεις σχολιάστηκαν και από τους μετέχοντες στη διαδικασία που υπέβαλαν παρατηρήσεις στην παρούσα δίκη. Από τη μία πλευρά, η Nordzucker, η Τσεχική, η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, καθώς και η Επιτροπή, υποστηρίζουν κατ' ουσίαν ότι το άρθρο 16, παράγραφος 3, της οδηγίας πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικώς. Κατά συνέπεια, η εν λόγω διάταξη δεν πρέπει να θεωρείται εφαρμοστέα στην κατάσταση που περιγράφει το αιτούν δικαστήριο.

24. Από την άλλη πλευρά, η Γερμανική Κυβέρνηση και η Emissionshandelsstelle προτείνουν στο Δικαστήριο να δώσει καταφατική απάντηση στο υποβληθέν ερώτημα. Κατά την άποψή τους, μπορεί να γίνει παραλληλισμός μεταξύ της καταστάσεως που καλείται να κρίνει το αιτούν δικαστήριο και της καταστάσεως που εξετάστηκε από το Δικαστήριο με την απόφαση Billerud Karlsborg και Billerud Skärblacka[6]. Με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι το πρόστιμο το οποίο προβλέπει το άρθρο 16, παράγραφος 3, της οδηγίας εφαρμόζεται αυτομάτως σε φορείς εκμεταλλεύσεως οι οποίοι δεν παραδίδουν, μέχρι τις 30 Απριλίου συγκεκριμένου έτους, επαρκή αριθμό δικαιωμάτων και διευκρίνισε ότι το ποσό του προστίμου δεν μπορεί να προσαρμόζεται από εθνικό δικαστήριο.

25. Όπως θα εκθέσω στη συνέχεια, φρονώ ότι, παρά το κάπως ασαφές γράμμα του άρθρου 16, παράγραφος 3, της οδηγίας, η συστηματική και τελεολογική ερμηνεία της εν λόγω διατάξεως συνηγορεί υπέρ των επιχειρημάτων που προέβαλαν η Nordzucker, η Τσεχική, η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, καθώς και η Επιτροπή. Μολονότι κατανοώ τις ανησυχίες οι οποίες υπαγόρευσαν την ερμηνεία της εν λόγω διατάξεως την οποία υποστηρίζουν η Γερμανική Κυβέρνηση και η Emissionshandelsstelle, δεν πιστεύω ότι, σε τελική ανάλυση, είναι βάσιμες. Ομοίως, δεν θεωρώ ότι η απόφαση Billerud Karlsborg και Billerud Skärblacka συνηγορεί υπέρ της θέσεως που υποστηρίζουν οι εν λόγω διάδικοι.

26. Κατ' αρχάς, είναι μεν αληθές ότι το γράμμα του άρθρου 16, παράγραφος 3, της οδηγίας χαρακτηρίζεται από ορισμένη ασάφεια όσον αφορά τη φύση της υποχρεώσεως που πρέπει να εκπληρωθεί επί ποινή του προστίμου το οποίο προβλέπει. Στην πραγματικότητα, η εν λόγω διάταξη απαιτεί από τα κράτη μέλη να διασφαλίζουν ότι «κάθε φορέας εκμετάλλευσης που δεν παραδίδει μέχρι τις 30 Απριλίου κάθε έτους επαρκή δικαιώματα για την κάλυψη των εκπομπών κατά τη διάρκεια του προηγούμενου έτους, υπόκειται στην καταβολή προστίμου για υπέρβαση εκπομπών».

27. Όπως ορθώς επισημαίνει το αιτούν δικαστήριο, και οι δύο προτεινόμενες ερμηνείες συνάδουν prima facie με το γράμμα του άρθρου 16, παράγραφος 3, της οδηγίας. Κατά συνέπεια, η διάταξη αυτή μπορεί να θεωρηθεί ότι αναφέρεται στις εκπομπές κατά τη διάρκεια του προηγούμενου έτους, όπως πιστοποιήθηκαν σύμφωνα με το άρθρο 15 της οδηγίας, ή, εναλλακτικώς, σε όλες τις εκπομπές του προηγούμενου έτους, όπως εκτίθενται σε τελική έκθεση, πιθανόν μετά από περαιτέρω ελέγχους εκ μέρους των αρμόδιων εθνικών αρχών.

28. Εντούτοις, αν το άρθρο 16, παράγραφος 3, της οδηγίας ενταχθεί στο κατάλληλο πλαίσιο, καθίσταται σαφές κατά τη γνώμη μου ότι η ορθή ερμηνεία είναι η πρώτη.

29. Θα πρέπει να υπογραμμιστεί, πρώτον, ότι ένας από τους πυλώνες στους οποίους θεμελιώνεται το σύστημα που θεσπίζει η οδηγία είναι η υποχρέωση των φορέων εκμεταλλεύσεως να παραδίδουν αριθμό δικαιωμάτων ίσο προς τις συνολικές εκπομπές τους κατά τη διάρκεια του προηγούμενου ημερολογιακού έτους. Εναπόκειται σε κάθε φορέα εκμεταλλεύσεως να υποβάλλει στις αρμόδιες αρχές, σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές που διατυπώνονται στις ad hoc κατευθυντήριες αρχές που εκδίδει η Επιτροπή, έκθεση για τις εκπομπές του[7] (άρθρο 14, παράγραφος 3, της οδηγίας).

6 — C-203/12, EU:C:2013:664.

7 — Απόφαση 2004/156/ΕΚ της Επιτροπής, της 29ης Ιανουαρίου 2004, περί θεσπίσεως κατευθυντηρίων γραμμών για την παρακολούθηση και την υποβολή εκθέσεων σχετικά με τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου κατ' εφαρμογή της οδηγίας 2003/87/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ 2004, L 59, σ. 1) (στο εξής: κατευθυντήριες γραμμές).

30. Λόγω της σημασίας που έχει αυτή η ενέργεια και του οικονομικού οφέλους που ενδέχεται να αποκομίσουν οι φορείς εκμεταλλεύσεως αν δηλώσουν εκπομπές μικρότερες των πραγματικών, ο νομοθέτης της Ένωσης αποφάσισε ότι οι εκθέσεις που υποβάλλουν οι φορείς εκμεταλλεύσεως δεν γίνονται αυτομάτως δεκτές από τις αρχές, αλλά υπόκεινται προηγουμένως σε ειδική διαδικασία εξακριβώσεως. Σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο του άρθρου 15 και με το παράρτημα V της οδηγίας, ο ελεγκτής πρέπει να είναι «ανεξάρτητος από τον φορέα εκμετάλλευσης, να εκτελεί το έργο του με ορθό και αντικειμενικό επαγγελματικό τρόπο» και να διαθέτει τα προσόντα προς τούτο. Πρέπει να εξετάζει τις εκθέσεις που υποβάλλουν οι φορείς εκμεταλλεύσεως και τα συστήματα παρακολουθήσεως του προηγούμενου έτους, προκειμένου να εξακριβωθεί, ιδίως, «η εγκυρότητα, η αξιοπιστία, και η ακρίβειά» τους.

31. Η εν λόγω εξακρίβωση συνιστά ζωτικής σημασίας διαδικαστικό στάδιο. Αν μια έκθεση δεν κριθεί ικανοποιητική, η διαδικασία αναστέλλεται. Ο φορέας εκμεταλλεύσεως δεν μπορεί να πραγματοποιεί περαιτέρω μεταβιβάσεις δικαιωμάτων μέχρις ότου η έκθεσή του κριθεί ικανοποιητική (άρθρο 15, δεύτερο εδάφιο). Αν, αντιστρόφως, η έκβαση της εξακριβώσεως είναι θετική, ο φορέας εκμεταλλεύσεως υποχρεούται, όπως προαναφέρθηκε, να παραδώσει, μέχρι τις 30 Απριλίου του ίδιου έτους, αριθμό δικαιωμάτων ίσο προς τις συνολικές εκπομπές του. Μάλιστα το άρθρο 6, παράγραφος 2, στοιχείο ε′, και το άρθρο 12, παράγραφος 3, της οδηγίας προβλέπουν ρητώς ότι η υποχρέωση παραδόσεως δικαιωμάτων αντιστοιχεί στις εκπομπές, «όπως έχουν πιστοποιηθεί σύμφωνα με το άρθρο 15».

32. Η οδηγία δεν προβλέπει, τουλάχιστον όχι ρητώς, μετέπειτα έλεγχο ή εξακρίβωση του αριθμού δικαιωμάτων που έχουν ελεγχθεί δυνάμει του άρθρου 15, ενώ δεν υφίσταται ούτε διάταξη που να προβλέπει τη μεταβίβαση πρόσθετων ποσοστών μετά τις 30 Απριλίου, σε περίπτωση που οι εθνικές αρχές κρίνουν ότι —για οποιοδήποτε λόγο— τα δικαιώματα αυτά δεν καλύπτουν το σύνολο των εκπομπών.

33. Ασφαλώς η οδηγία δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αποκλείει περαιτέρω ελέγχους εκ μέρους των αρμόδιων αρχών ή τη δυνατότητα φορέα εκμεταλλεύσεως να μεταβιβάσει πρόσθετα δικαιώματα μετά τις 30 Απριλίου, προκειμένου να εκπληρώσει την υποχρέωσή του να μεταβιβάσει επαρκή αριθμό δικαιωμάτων εκπομπών. Αντιθέτως, φαίνεται ότι οι εθνικές διατάξεις που επιτρέπουν τη μία ή την άλλη δυνατότητα απλώς ενισχύουν το σύστημα που θεσπίζει η οδηγία.

34. Εντούτοις, το πρόστιμο το οποίο προβλέπει το άρθρο 16, παράγραφος 3, της οδηγίας δεν μπορεί παρά να συναρτάται προς μη εκπλήρωση της υποχρεώσεως την οποία ρητώς επιβάλλει στον φορέα εκμεταλλεύσεως η εν λόγω διάταξη, δηλαδή της υποχρεώσεως να μεταβιβάζει, μέχρι τις 30 Απριλίου, τον οφειλόμενο αριθμό δικαιωμάτων, όπως πιστοποιήθηκαν από πραγματογνώμονα. Θα ήταν αντιφατικό να ερμηνευθεί η οδηγία υπό την έννοια ότι το πρόστιμο επιβάλλεται αυτομάτως για παράβαση υποχρεώσεως την οποία δεν προσδιορίζει σαφώς.

35. Το γεγονός ότι ο αριθμός δικαιωμάτων, όπως έχουν πιστοποιηθεί σύμφωνα με το άρθρο 15, έχει ζωτική σημασία για τη λειτουργία του συστήματος το οποίο θεσπίζεται με την οδηγία επιβεβαιώνεται και από τις κατευθυντήριες γραμμές που δημοσιεύθηκαν δυνάμει του άρθρου 14, παράγραφος 1, της οδηγίας [8]. Σύμφωνα με το σημείο 7.4 των κατευθυντήριων γραμμών, «[η] συνολική τιμή εκπομπών για μια εγκατάσταση σε μια έκθεση εκπομπών η οποία *έχει κριθεί ικανοποιητική* χρησιμοποιείται από την αρμόδια αρχή για να ελέγχει εάν από τον φορέα εκμετάλλευσης έχει παραδοθεί επαρκής αριθμός δικαιωμάτων όσον αφορά την ίδια αυτή εγκατάσταση» [9].

8 — Όπ.π.

9 — Η υπογράμμιση δική μου. Σχετικά υπογραμμίζεται ότι οι κατευθυντήριες γραμμές δεν εκδόθηκαν με μη δεσμευτική πράξη, αλλά, όπως αναφέρθηκε στην υποσημείωση 6, με απόφαση της Επιτροπής, δηλαδή με πράξη που παράγει έννομα αποτελέσματα.

36. Η ερμηνεία αυτή επιρρωννύεται και από τις προπαρασκευαστικές εργασίες ενόψει της εκδόσεως της οδηγίας. Σύμφωνα με το σημείο 17 του επεξηγηματικού υπομνήματος που συνόδευε την πρόταση οδηγίας την οποία υπέβαλε η Επιτροπή στις 23 Οκτωβρίου 2001, «[π]εριπτώσεις στις οποίες ενυπάρχουν παραβιάσεις της υποχρέωσης παράδοσης επαρκών δικαιωμάτων για την κάλυψη *επαληθευμένων* εκπομπών πρέπει να αντιμετωπίζονται με αυστηρό και συνεπή τρόπο σε όλη την έκταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτό θα γίνεται με την επιβολή χρηματικού προστίμου […]» [10].

37. Είναι ενδιαφέρον να επισημανθεί ότι το άρθρο 16, παράγραφος 2, της οδηγίας, το οποίο αφορά τη δημοσίευση των ονομάτων των φορέων εκμεταλλεύσεως που έχουν παραβεί απαιτήσεις για την παράδοση επαρκών δικαιωμάτων, ανέφερε ρητώς, στην αρχική εκδοχή του η οποία διέπει τα πραγματικά περιστατικά της κύριας δίκης, απαιτήσεις που επιβάλλονται «κατά το άρθρο 12, παράγραφος 3» της οδηγίας [11]. Ασφαλώς μπορεί να υποστηριχθεί ότι, καθόσον οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 16 της οδηγίας είχαν και συνεχίζουν να έχουν διαφορετική διατύπωση, αφορούν διαφορετική παράβαση. Στην πραγματικότητα, η Γερμανική Κυβέρνηση και η Emissionshandelsstelle αμφισβητούν κατ' ουσίαν ότι το άρθρο 16, παράγραφος 3, της οδηγίας έχει ευρύτερο πεδίο εφαρμογής από το άρθρο 16, παράγραφος 2.

38. Εντούτοις, η ερμηνεία αυτή δεν βρίσκει έρεισμα στις προπαρασκευαστικές εργασίες. Η διαφορετική διατύπωση των δύο παραγράφων οφείλεται, αντιθέτως, στο ότι, στην πρόταση που υπέβαλε αρχικά η Επιτροπή, το άρθρο 16, παράγραφος 2, της οδηγίας ήταν εφαρμοστέο σε όλες τις παραβάσεις εθνικών διατάξεων που έχουν εκδοθεί για την εφαρμογή της οδηγίας, ενώ η παράγραφος 3 του ίδιου άρθρου απέβλεπε στην επιβολή κυρώσεων για τη μη παράδοση επαρκών δικαιωμάτων. Ωστόσο, το Κοινοβούλιο θεώρησε —και η Επιτροπή συμφώνησε— ότι ένα σύστημα αρνητικής δημοσιότητας («name-and-shame») ήταν δυσανάλογο σε σχέση με πολλές μορφές παραβάσεων της οδηγίας, συμπεριλαμβανομένων των παραβάσεων που αφορούν τα εθνικά μέτρα εφαρμογής και, κατά συνέπεια, θα έπρεπε να περιοριστεί στις περιπτώσεις στις οποίες οι φορείς εκμεταλλεύσεως δεν παραδίδουν επαρκή αριθμό δικαιωμάτων [12].

39. Κατά συνέπεια, το ιστορικό θεσπίσεως της οδηγίας φαίνεται να υποδηλώνει ότι η διαφορετική διατύπωση των δύο παραγράφων δεν αντικατόπτριζε απόφαση του νομοθέτη της Ένωσης να κάνει διάκριση μεταξύ των μορφών παραβάσεως που καλύπτουν αντιστοίχως οι δύο διατάξεις.

40. Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνεται με την απόφαση Billerud Karlsborg και Billerud Skärblacka, με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι η υποχρέωση παραδόσεως δικαιωμάτων ίσων προς τις συνολικές εκπομπές του προηγούμενου ημερολογιακού έτους, όπως πιστοποιήθηκαν σύμφωνα με το άρθρο 15, την οποία προβλέπει το άρθρο 6, παράγραφος 2, στοιχείο ε', και το άρθρο 12, παράγραφος 3, της οδηγίας, είναι «*η μόνη* που η οδηγία 2003/87 τη συνοδεύει με συγκεκριμένη κύρωση, ενώ η κύρωση για κάθε άλλη συμπεριφορά που είναι αντίθετη προς τις διατάξεις της καταλείπεται, δυνάμει του άρθρου 16 της οδηγίας αυτής, στην απόφαση των κρατών μελών [13]».

41. Διαφορετική ερμηνεία του άρθρου 16, παράγραφος 3, της οδηγίας θα δημιουργούσε επίσης πρόβλημα όσον αφορά την αναλογικότητα του προστίμου το οποίο προβλέπει η εν λόγω διάταξη.

10 — COM(2001) 581 τελικό. Η υπογράμμιση δική μου.

11 — Ως ισχύει σήμερα, το άρθρο 16, παράγραφος 2, της οδηγίας αναφέρεται σε «απαιτήσεις για την παράδοση επαρκών δικαιωμάτων *δυνάμει της παρούσας οδηγίας*» (η υπογράμμιση δική μου). Η τροποποίηση αυτή επήλθε με την οδηγία 2008/101/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Νοεμβρίου 2008, για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/87/ΕΚ ώστε να ενταχθούν οι αεροπορικές δραστηριότητες στο σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας (ΕΕ 2009, L 8, σ. 3), με την οποία επεκτάθηκε το σύστημα εμπορίας εκπομπών στις αεροπορικές δραστηριότητες. Σκοπός της τροποποιήσεως ήταν να αντικατοπτρίζει το διευρυμένο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Εντούτοις, όπως ορθώς επισημάνθηκε από την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η τροποποίηση του άρθρου 16, παράγραφος 2, της οδηγίας δεν επηρέασε τις υποχρεώσεις που βαρύνουν τους φορείς εκμεταλλεύσεως εγκαταστάσεων.

12 — Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Έκθεση σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά τη θέσπιση συστήματος για την εμπορία των δικαιωμάτων εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και την τροποποίηση της οδηγίας 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου (τελικό A5-0303/2002), σ. 28.

13 — Βλ. απόφαση Billerud Karlsborg και Billerud Skärblacka (EU:C:2013:664, σκέψη 25) (η υπογράμμιση δική μου).

42. Πράγματι, με την απόφαση Billerud Karlsborg και Billerud Skärblacka, το Δικαστήριο έκρινε επίσης ότι το κατ' αποκοπήν αυτόματο πρόστιμο το οποίο προβλέπει το άρθρο 16, παράγραφος 3, της οδηγίας είναι σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας, μεταξύ άλλων διότι οι φορείς εκμεταλλεύσεως είναι σε θέση να γνωρίζουν τον ακριβή αριθμό των παραδοτέων δικαιωμάτων (κατόπιν της εξακριβώσεως την οποία προβλέπει το άρθρο 15) και διαθέτουν εύλογο χρονικό διάστημα για να συμμορφωθούν με την εν λόγω υποχρέωση. Προφανώς, ο επιμελής φορέας εκμεταλλεύσεως δεν θα καθυστερήσει την εκπλήρωση της υποχρεώσεώς του μέχρι την τελευταία στιγμή. Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο δεν θεώρησε ότι, βάσει της αρχής της αναλογικότητας, τα εθνικά δικαστήρια θα πρέπει να είναι σε θέση να τροποποιούν το ποσό του προστίμου το οποίο προβλέπει το άρθρο 16, παράγραφος 3, της οδηγίας, ακόμα και στην περίπτωση που η μη εκπλήρωση της υποχρεώσεως του φορέα εκμεταλλεύσεως μπορεί ευλόγως να θεωρηθεί ότι οφείλεται σε «εσωτερική διοικητική δυσλειτουργία» [14].

43. Εντούτοις, η υπό κρίση υπόθεση —βάσει των πληροφοριών που μπορούν να αντληθούν από τη διάταξη περί παραπομπής— διαφέρει μάλλον από τα προεκτεθέντα. Πράγματι, η Nordzucker ισχυρίζεται ότι το σφάλμα της οφείλεται στο γεγονός ότι βασίστηκε σε έγγραφο του Υπουργείου με το οποίο διευκρινιζόταν ότι ένα από τα είδη εγκαταστάσεων της Nordzucker (οι εγκαταστάσεις αποξηράνσεως) δεν καλύπτονται από το σύστημα εμπορίας εκπομπών. Επίσης, η έκθεση είχε δεόντως ελεγχθεί από ανεξάρτητο πραγματογνώμονα σύμφωνα με το άρθρο 15 της οδηγίας. Μόνον αργότερα —και συγκεκριμένα μετά τις 30 Απριλίου— ενημέρωσαν οι γερμανικές αρχές τη Nordzucker ότι ο αριθμός δικαιωμάτων που παραδόθηκαν ήταν ανεπαρκής, καθόσον οι εκπομπές που προέρχονταν από τις εγκαταστάσεις αποξηράνσεως έπρεπε να ληφθούν υπόψη για τους σκοπούς της οδηγίας.

44. Ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι πρέπει να επιβληθεί πρόστιμο για τη συμπεριφορά της Nordzucker —πράγμα το οποίο απόκειται στο εθνικό δικαστήριο να κρίνει, εν πάση περιπτώσει— η Nordzucker δεν ήταν σε θέση πριν από τις 30 Απριλίου να γνωρίζει με επαρκή βεβαιότητα τον συνολικό αριθμό των παραδοτέων δικαιωμάτων. Η αυτόματη επιβολή υψηλού προστίμου υπ' αυτές τις περιστάσεις θα μπορούσε, κατά συνέπεια, να εγείρει σοβαρά ζητήματα αναλογικότητας.

45. Σύμφωνα με τη Γερμανική Κυβέρνηση και την Emissionshandelsstelle, θα ήταν αντιθέτως δυσανάλογο να επιβληθεί αυτή η κύρωση σε οποιαδήποτε παράβαση της υποχρεώσεως την οποία προβλέπει το άρθρο 6, παράγραφος 2, στοιχείο ε', και το άρθρο 12, παράγραφος 3, της οδηγίας, διότι κατ' αυτόν τον τρόπο θα διέφευγαν της κυρώσεως φορείς εκμεταλλεύσεως οι οποίοι ενδέχεται να εξαπάτησαν τον πραγματογνώμονα (για παράδειγμα, ανακοινώνοντας παραπλανητικά στοιχεία ή με άλλου είδους δόλια συμπεριφορά).

46. Δεν συμμερίζομαι την άποψη αυτή. Το γεγονός ότι δεν επιβάλλεται το πρόστιμο το οποίο προβλέπει το άρθρο 16, παράγραφος 3, της οδηγίας δεν σημαίνει ότι δεν επιβάλλεται καμία κύρωση στους εν λόγω φορείς εκμεταλλεύσεως. Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρο 16, παράγραφος 1, εναπόκειται στα κράτη μέλη να καθορίσουν το καθεστώς κυρώσεων που εφαρμόζεται σε περίπτωση παραβάσεως των εθνικών διατάξεων οι οποίες θεσπίζονται βάσει της οδηγίας, οι δε κυρώσεις αυτές πρέπει να είναι «*αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές*» [15].

47. Κατά συνέπεια, εναπόκειται στις εθνικές αρχές να θεσπίσουν κυρώσεις που μπορούν να επιβάλλονται στους φορείς εκμεταλλεύσεως οι οποίοι, παρά το ότι συμμορφώνονται με την υποχρέωση την οποία προβλέπει το άρθρο 6, παράγραφος 2, στοιχείο ε', και το άρθρο 12, παράγραφος 3, της οδηγίας, διαπράττουν άλλα είδη παραβάσεων τα οποία παρακωλύουν την ορθή εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών που θεσπίζει η οδηγία. Οι κυρώσεις αυτές πρέπει, αφενός, να είναι αποτελεσματικές και αποτρεπτικές: αυτό σημαίνει, κατά την άποψή μου, ότι δόλια συμπεριφορά όπως αυτή την οποία αναφέρει η Γερμανική Κυβέρνηση και η Emissionshandelsstelle

14 — Όπ.π. (σκέψεις 19 και 33 έως 42).

15 — Η υπογράμμιση δική μου.

μπορεί (και πρέπει) να υπόκειται σε αυστηρές κυρώσεις. Αφετέρου, οι κυρώσεις αυτές πρέπει να είναι σύμφωνες με την αρχή της αναλογικότητας: αυτό σημαίνει ότι καταστάσεις όπως αυτή της Nordzucker πρέπει να υπόκεινται σε αξιολόγηση η οποία να λαμβάνει υπόψη όλα τα κρίσιμα πραγματικά περιστατικά, προκειμένου να κριθεί τόσο το an debeatur όσο και το quantum debeatur της κυρώσεως (όπως η καλή πίστη της εταιρίας, το κατά πόσον η εταιρία παραπλανήθηκε από τις αρχές κ.ο.κ.).

48. Κατά συνέπεια, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι το είδος παραβάσεων που διέπραξε η Nordzucker δεν εμπίπτει στο άρθρο 16, παράγραφος 3, της οδηγίας, αλλά, ενδεχομένως, στο άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας.

IV – **Πρόταση**

49. Βάσει των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα του Bundesverwaltungsgericht ως εξής:

Η κύρωση την οποία προβλέπει το άρθρο 16, παράγραφος 3, της οδηγίας 2003/87/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας και την τροποποίηση της οδηγίας 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου, δεν είναι εφαρμοστέα σε φορέα εκμεταλλεύσεως ο οποίος παραδίδει, μέχρι τις 30 Απριλίου συγκεκριμένου έτους, αριθμό δικαιωμάτων ίσο προς τις εκπομπές του κατά το προηγούμενο έτος, όπως πιστοποιήθηκαν σύμφωνα με το άρθρο 15 της οδηγίας αυτής, που όμως αποδεικνύεται, κατόπιν μεταγενέστερου ελέγχου από την αρμόδια εθνική αρχή, ανεπαρκής για την κάλυψη όλων των εκπομπών του φορέα κατά το προηγούμενο έτος. Εναπόκειται στα κράτη μέλη να θεσπίσουν τους κανόνες σχετικά με τις κυρώσεις που επιβάλλονται, εφόσον απαιτείται, σε αυτά τα είδη παραβάσεων. Οι σχετικές κυρώσεις πρέπει να είναι αποτελεσματικές, σύμφωνες με την αρχή της αναλογικότητας και αποτρεπτικές.