Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NILS WAHL
5 päivänä helmikuuta 2015 [1]

Asia C-148/14

Saksan valtio
vastaan
Nordzucker AG

(Ennakkoratkaisupyyntö – Bundesverwaltungsgericht (Saksa))

Ympäristö — Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä — Direktiivin 2003/87/EY 16 artiklan 1 ja 3 kohta — Päästöjen valvonta ja raportointi — Toiminnanharjoittajien antamien raporttien todentaminen — Seuraamukset — Oikeasuhteisuus

1. Direktiivi 2003/87/EY [2] on yksi keskeisistä oikeudellisista välineistä, joilla Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot pyrkivät täyttämään Kioton pöytäkirjan mukaiset sitoumuksensa ihmisten toiminnasta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisestä. Direktiivillä on tarkoitus myötävaikuttaa tähän tavoitteeseen järjestämällä tehokkaat kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien eurooppalaiset markkinat siten, että siitä koituu mahdollisimman vähän haittaa talouden kehitykselle ja työllisyydelle. [3]

2. Nyt käsiteltävällä ennakkoratkaisupyynnöllä, jonka on esittänyt Saksan Bundesverwaltungsgericht (liittotasavallan hallintotuomioistuin), pyydetään unionin tuomioistuinta selventämään, mitä seuraamuksia pitäisi tarvittaessa määrätä toiminnanharjoittajille, jotka ovat tietyn vuoden 30 päivään huhtikuuta mennessä palauttaneet päästöoikeuksia, joiden määrän todennettiin direktiivin 15 artiklan mukaisesti vastaavan niiden edellisen vuoden päästöjä, mutta toimivaltainen kansallinen viranomainen on todennut myöhemmissä tarkastuksissa, että päästöoikeudet olivat riittämättömiä kattamaan kaikki nämä päästöt.

3. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, pitäisikö tällaisesta menettelystä määrätä tarvittaessa kansallisia seuraamuksia direktiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti vai koskeeko niitä kyseisen direktiivin 16 artiklan 3 kohdassa säädetty automaattinen seuraamus.

4. Selvitän jäljempänä syyt, joiden vuoksi ensimmäinen lähestymistapa on mielestäni oikea.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (jäljempänä direktiivi) (EUVL L 275, s. 32).

3 — Ks. direktiivin johdanto-osan kolmannesta viidenteen perustelukappale.

I **Asiaa koskeva lainsäädäntö**

A *Unionin oikeus*

5. Asian kannalta merkityksellisenä ajankohtana[4] direktiivin 6 artiklassa (”Kasvihuonekaasujen päästöluvan ehdot ja sisältö”) säädettiin seuraavaa:

”1. Toimivaltainen viranomainen myöntää luvan päästää kasvihuonekaasuja koko laitoksesta tai sen osasta, jos sille on osoitettu, että toiminnanharjoittaja pystyy tarkkailemaan päästöjä ja raportoimaan niistä.

– –

2. Kasvihuonekaasujen päästölupien on sisällettävä seuraavat tiedot:

– –

e) velvoite palauttaa kunakin kalenterivuonna aiheutuneita, 15 artiklan mukaisesti todennettuja laitoksen kokonaispäästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia neljän kuukauden kuluessa kyseisen vuoden lopusta.”

6. Direktiivin 12 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kunkin laitoksen toiminnanharjoittaja palauttaa joka vuosi 30 päivään huhtikuuta mennessä kyseisestä laitoksesta edellisenä kalenterivuonna aiheutuneita ja 15 artiklan mukaisesti todennettuja kokonaispäästöjä vastaavan määrän päästöoikeuksia ja että nämä päästöoikeudet mitätöidään sen jälkeen.”

7. Direktiivin 15 artiklassa (”Todentaminen ja akkreditointi”) säädettiin nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksellisiltä osin seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toiminnanharjoittajien 14 artiklan 3 kohdan mukaisesti toimittamat päästöraportit todennetaan liitteessä V esitettyjen perusteiden mukaisesti ja että tästä ilmoitetaan toimivaltaiselle viranomaiselle.

– –”

8. Direktiivin 16 artiklan (”Seuraamukset”) sanamuoto on seuraava:

”1. Jäsenvaltioiden on annettava säännökset seuraamuksista, joita sovelletaan tämän direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen, ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet näiden säännösten soveltamisen varmistamiseksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. – –

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava niiden toiminnanharjoittajien nimien julkistaminen, jotka ovat rikkoneet 12 artiklan 3 kohdan vaatimuksia palauttaa riittävä määrä päästöoikeuksia.

4 — Direktiiviä on sittemmin muutettu useaan kertaan. Millään myöhemmin tehdyistä muutoksista ei vaikuta kuitenkaan olevan merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta.

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että jos jokin toiminnanharjoittaja ei kunkin vuoden 30 päivään huhtikuuta mennessä palauta toiminnanharjoittajan edeltävän vuoden päästöjä vastaavaa määrää päästöoikeuksia, tämä on velvollinen maksamaan liikapäästöistä sakkoa. Tämä liikapäästösakko on 100 euroa kutakin sellaista aiheutunutta hiilidioksidiekvivalenttitonnia kohti, jonka osalta toiminnanharjoittaja tai ilma-aluksen käyttäjä ei ole palauttanut päästöoikeuksia. Liikapäästösakon maksaminen ei vapauta toiminnanharjoittajaa tai ilma-aluksen käyttäjää velvoitteesta palauttaa kyseisiä liikapäästöjä vastaava päästöoikeuksien määrä palauttaessaan päästöoikeuksia seuraavan kalenterivuoden osalta.

– –”

B *Kansallinen lainsäädäntö*

9. Saksan lainsäädännön asiaa koskevat säännökset sisältyvät kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupasta 8.7.2004 annettuun lakiin (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen, jäljempänä TEHG). [5]

10. TEHG:n 4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Tässä laissa tarkoitetusta toiminnasta aiheutuvat kasvihuonekaasujen päästöt edellyttävät lupaa.

– –

(5) Päästölupa sisältää seuraavat tiedot ja ehdot:

– –

5. 6 §:n mukainen velvoite palauttaa päästöoikeuksia.

– –

(8) Jos vastuussa oleva toiminnanharjoittaja ei täytä 5 §:ssä mainittuja velvoitteita, tämän lain 17 ja 18 §:ssä säädetyt toimenpiteet ovat ensisijaisia päästöistä annetun liittovaltion lain [Bundes-Immissionsschutzgesetz] 17 §:ssä säädettyihin toimenpiteisiin nähden. Mikäli 5 §:n mukaisia velvoitteita rikotaan, liittovaltion päästölain 20 ja 21 §:ää ei sovelleta. Jos vastuussa oleva toiminnanharjoittaja ei täytä 6 §:n 1 momentissa mainittuja velvoitteita, sovelletaan yksinomaan tämän lain säännöksiä.”

11. TEHG:n 6 §:ssä (”Päästöoikeudet”) säädetään seuraavaa:

”(1) Vastuussa olevan toiminnanharjoittajan on palautettava kunkin vuoden 30 päivään huhtikuuta mennessä, ensimmäisen kerran vuonna 2006, toimivaltaiselle viranomaiselle toiminnastaan edeltävänä kalenterivuotena aiheutuneita päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia.

– –”

5 — BGBl I, s. 1578.

12. TEHG:n 5 osa koskee seuraamuksia. Kyseisen lain 18 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Jos vastuussa oleva toiminnanharjoittaja ei noudata 6 §:n 1 momentin mukaista velvoitettaan, toimivaltainen viranomainen määrää, että vastuussa oleva toiminnanharjoittaja on velvollinen maksamaan 100 euroa, ja päästöoikeuksien ensimmäisen jakokauden aikana 40 euroa, kutakin sellaista toiminnasta aiheutunutta hiilidioksidiekvivalenttitonnia kohti, jonka osalta toiminnanharjoittaja ei ole palauttanut päästöoikeuksia. Maksuvelvoite voidaan jättää määräämättä, jos vastuussa oleva toiminnanharjoittaja ei voinut noudattaa 6 §:n 1 momentin mukaista velvoitettaan ylivoimaisen esteen vuoksi.

(2) Jos vastuussa oleva toiminnanharjoittaja ei ole raportoinut asianmukaisesti toiminnastaan aiheutuneista päästöistä, toimivaltainen viranomainen arvioi toiminnasta edeltävänä kalenterivuotena aiheutuneet päästöt. Arviointi muodostaa 6 §:n 1 momentin mukaiselle velvoitteelle perustan, jota ei voida kumota. Arviointia ei tehdä, jos vastuussa oleva toiminnanharjoittaja noudattaa raportointivelvoitettaan asianmukaisesti 1 momentissa tarkoitetusta maksuvelvoitteen määräämispäätöksestä järjestetyn kuulemisen yhteydessä.

(3) Vastuussa oleva toiminnanharjoittaja on edelleen velvollinen palauttamaan, 2 momenttia sovellettaessa tehdyn arvioinnin mukaisesti, puuttuvat päästöoikeudet seuraavan vuoden 30 päivään huhtikuuta mennessä. – –”

II **Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymys**

13. Nordzucker AG (jäljempänä Nordzucker) harjoitti maaliskuussa 2008 tapahtuneeseen toiminnan lopettamiseen saakka sokerinjalostusta. Laitoksessa oli höyrykattila sekä kuivaamo sokerijuurikasleikkeiden lämpökuivatusta varten.

14. Päästökauppajärjestelmän käyttöönoton jälkeen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Saksan liittotasavallan ympäristö-, luonnonsuojelu- ja reaktoriturvallisuusministeriö) vastasi 17.6.2004 päivätyllä kirjeellä Verein der Zuckerindustrien (sokeriteollisuuden etujärjestö) tiedusteluun, etteivät kuivaamot sokeriteollisuuden laitosten toiminnan kannalta välttämättöminä osina kuulu pakollisen päästökaupan piiriin. Sokerin valmistus- tai jalostuslaitoksen yhteydessä oleva, erillisenä yksikkönä toimiva lämpökeskus, jossa tuotetaan höyryä ja sähköä, kuului sitä vastoin pakollisen päästökaupan piiriin, jos nimellisen lämpötehon raja-arvo ylittyi.

15. Nordzucker toimitti päästöraportin vuodelta 2005. Raportin mukaan höyrykattilan hiilidioksidin kokonaispäästöt olivat 40 288 tonnia. Tähän määrään eivät sisältyneet päästöt, jotka olivat aiheutuneet kuivaamossa käytettävän höyryn tuotannosta. Todentaja todensi raportin, piti sitä tyydyttävänä ja antoi suostumuksen raportissa ilmoitettujen päästöjen kirjaamiseen rekisteriin. Toimivaltainen osavaltion viranomainen välitti raportin 16.3.2006 Deutsche Emissionshandelsstellelle (Saksan päästökauppaviranomainen, jäljempänä Emissionshandelsstelle). Nordzucker palautti 30.4.2006 mennessä Emissionshandelsstellelle raportissa ilmoitettua päästöjen määrää vastaavan määrän päästöoikeuksia.

16. Emissionshandelsstelle tutki tämän jälkeen päästöraportin ja kehotti Nordzuckeria oikaisemaan sitä muun muassa siten, että kuivaamon päästöt otettaisiin huomioon. Nordzucker selitti olettaneensa ministeriön kirjeen perusteella, että kuivaamot eivät kuuluneet pakollisen päästökaupan piiriin ja että tästä syystä kuivaamon käytöstä aiheutuneita höyrykattilan päästöjä ei tarvinnut raportoida. Nordzucker oikaisi kuitenkin päästöraporttiaan Emissionshandelsstellen edellyttämällä tavalla. Tämän seurauksena Nordzucker ilmoitti hiilidioksidin kokonaispäästöjen määräksi 42 961 tonnia ja palautti 24.4.2007 vielä 2 673 tonnia päästöoikeuksia.

17. Saksan viranomaiset ilmoittivat 7.12.2007 tekemällään päätöksellä, että Nordzucker oli TEHG:n 18 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen nojalla velvollinen suorittamaan 106 920 euron suuruisen sakon. Tästä päätöksestä tehty oikaisuvaatimus hylättiin 14.4.2009 tehdyllä päätöksellä.

18. Nordzucker valitti tästä päätöksestä Verwaltungsgerichtiin (hallintotuomioistuin), joka kumosi riidanalaisen päätöksen 11.6.2010 antamallaan tuomiolla. Oberverwaltungsgericht (ylempi hallintotuomioistuin) hylkäsi Saksan viranomaisten alimmassa oikeusasteessa annetusta tuomiosta tekemän valituksen. Tämän jälkeen Saksan viranomaiset valittivat Oberverwaltungsgerichtin tuomiosta Bundesverwaltungsgerichtiin.

19. Koska Bundesverwaltungsgericht on epävarma direktiivin 16 artiklan tulkinnasta, se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [direktiivin 2003/87] 16 artiklan 3 ja 4 kohtaa tulkittava siten, että liikapäästöistä on määrättävä sakko myös silloin, kun toiminnanharjoittaja on tietyn vuoden 30. päivään huhtikuuta mennessä palauttanut päästöoikeuksia, joiden määrä vastaa niiden kokonaispäästöjen määrää, jotka toiminnanharjoittaja on ilmoittanut laitoksesta edeltävänä vuotena aiheutuneista päästöistä laaditussa todentajan tyydyttäväksi todentamassa raportissa, mutta toimivaltainen viranomainen on todennut 30. päivän huhtikuuta jälkeen, että päästöjen kokonaismäärä on ilmoitettu todennetussa päästöraportissa virheellisesti liian alhaiseksi, minkä jälkeen raportti on korjattu ja toiminnanharjoittaja on palauttanut lisää päästöoikeuksia uuden määräajan kuluessa?”

20. Kirjallisia huomautuksia ovat tässä oikeudenkäynnissä esittäneet Nordzucker, Emissionshandelstelle, Saksan, Tšekin, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio. Unionin tuomioistuin päätti olla järjestämättä suullista käsittelyä.

III **Oikeudellinen arviointi**

21. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään lähinnä ohjeita siihen, onko direktiivin 16 artiklan 3 kohdassa säädettyä seuraamusta sovellettava toiminnanharjoittajaan, joka on palauttanut tietyn vuoden 30 päivään huhtikuuta mennessä päästöoikeuksia, joiden määrä vastasi sen direktiivin 15 artiklan mukaisesti todennettuja päästöjä edellisen vuoden aikana mutta jotka on toimivaltaisen kansallisen viranomaisen myöhemmässä tarkastuksessa todettu riittämättömiksi kattamaan kaikki toiminnanharjoittajan päästöt edellisen vuoden aikana.

22. Bundesverwaltungsgericht selittää yksityiskohtaisessa ennakkoratkaisupyynnössään, että asiassa voidaan omaksua kaksi eri lähestymistapaa, ja sen mielestä molemmille on pakottavia perusteluja. Kyseinen tuomioistuin katsoo kuitenkin lähinnä direktiivin merkityksellisten säännösten sanamuodon ja suhteellisuusperiaatteen perusteella, että ennakkoratkaisukysymykseen pitäisi vastata kieltävästi.

23. Myös tässä oikeudenkäynnissä huomautuksiaan jättäneet osapuolet ovat käsitelleet näitä kahta lähestymistapaa. Yhtäältä Nordzucker, Tšekin, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio esittävät lähinnä, että direktiivin 16 artiklan 3 kohtaa pitäisi tulkita suppeasti. Näin ollen ei pitäisi katsoa, että kyseistä säännöstä voitaisiin soveltaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kuvaamassa tilanteessa.

24. Toisaalta Saksan hallitus ja Emissionshandelsstelle ehdottavat, että unionin tuomioistuimen pitäisi vastata ennakkoratkaisukysymykseen myöntävästi. Niiden mielestä voidaan nähdä yhtäläisyyksiä ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian ja unionin tuomioistuimen tutkiman asian Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka [6] välillä. Unionin tuomioistuin vahvisti

6 — C-203/12, EU:C:2013:664.

kyseisessä tuomiossa, että direktiivin 16 artiklan 3 kohdassa säädettyä seuraamusta sovellettiin automaattisesti toiminnanharjoittajiin, jotka eivät olleet tietyn vuoden 30 päivään huhtikuuta mennessä palauttaneet riittävää määrää päästöoikeuksia, ja selvensi, että kansallinen tuomioistuin ei voinut muuttaa kyseisen sakon määrää.

25. Kuten seuraavassa esitän, direktiivin 16 artiklan 3 kohdan johdonmukainen ja teleologinen tulkinta tukee kyseisen säännöksen hieman moniselitteisestä sanamuodosta huolimatta mielestäni Nordzuckerin, Tšekin, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten sekä komission esittämiä perusteluja. Vaikka ymmärrän huolet, jotka ovat Saksan hallituksen ja Emissionshandelsstellen kyseisen säännöksen osalta puoltaman tulkinnan taustalla, en pidä näitä huolia viime kädessä perusteltuina. Mielestäni myöskään tuomio Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka ei tue näiden osapuolten omaksumaa näkemystä.

26. Ensinnäkin on myönnettävä, että direktiivin 16 artiklan 3 kohdan sanamuoto ei ole yksiselitteinen sen velvoitteen luonteen osalta, joka on täytettävä siinä säädetyn seuraamuksen uhalla. Kyseisessä säännöksessä velvoitetaan näet jäsenvaltiot määräämään liikapäästöistä sakko, ”jos jokin toiminnanharjoittaja ei kunkin vuoden 30 päivään huhtikuuta mennessä palauta toiminnanharjoittajan edeltävän vuoden päästöjä vastaavaa määrää päästöoikeuksia”.

27. Kuten ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin perustellusti huomauttaa, kumpikaan ehdotetuista tulkinnoista ei ole ensi arviolta direktiivin 16 artiklan 3 kohdan sanamuodon vastainen. Kyseisen säännöksen voidaan siis katsoa viittaavan päästöihin, joita on aiheutunut edellisen vuoden aikana, siten kuin kyseisen direktiivin 15 artiklan mukaisesti on todennettu, tai vaihtoehtoisesti kaikkiin edellisenä vuonna aiheutuneisiin päästöihin, siten kuin loppuraportissa on vahvistettu, mahdollisesti toimivaltaisten kansallisten viranomaisten lisätarkastusten jälkeen.

28. Jos direktiivin 16 artiklan 3 kohtaa luetaan kuitenkin oikeassa asiayhteydessään, käy mielestäni selväksi, että ensin mainittu tulkinta on oikea.

29. Korostettakoon ensinnäkin, että yksi pilareista, jolle direktiivillä luotu järjestelmä on rakennettu, on toiminnanharjoittajien velvollisuus palauttaa päästöoikeuksia määrä, joka vastaa niiden kokonaispäästöjä edellisen kalenterivuoden aikana. Kunkin toiminnanharjoittajan on laadittava toimivaltaiselle viranomaiselle raportti päästöistään komission ad hoc -ohjeissa[7] vahvistettuja sääntöjä ja periaatteita noudattaen (direktiivin 14 artiklan 3 kohta).

30. Unionin lainsäätäjä on kuitenkin ottanut huomioon tämän tehtävän tärkeyden ja taloudellisen edun, jota toiminnanharjoittajat saattavat saada, jos ne raportoivat päästönsä todellista pienemmiksi, ja päättänyt, että viranomaiset eivät voi automaattisesti luottaa toiminnanharjoittajien toimittamiin raportteihin, vaan ne on käsiteltävä ensin tietyssä todentamismenettelyssä. Direktiivin 15 artiklan ensimmäisen kohdan ja liitteen V nojalla todentajan on oltava ”toiminnanharjoittajasta riippumaton ja suoritettava tehtävänsä ammattimaisen johdonmukaisesti ja objektiivisesti” ja pätevä tehtävään. Todentajan on tarkasteltava toiminnanharjoittajien toimittamia päästöraportteja ja edellisen vuoden tarkkailujärjestelmiä, tarkoituksena – erityisesti – se, että selvitetään niiden ”luotettavuus, uskottavuus ja tarkkuus”.

7 — Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY mukaisten ohjeiden vahvistamisesta kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailua ja raportointia varten 29.1.2004 tehty komission päätös 2004/156/EY (EUVL L 59, s. 1) (jäljempänä ohjeet).

31. Todentaminen on menettelyn keskeinen vaihe. Jos raporttia ei todenneta tyydyttäväksi, menettely keskeytyy. Toiminnanharjoittaja ei saa jatkaa päästöoikeuksien siirtämistä ennen kuin raportti on todennettu tyydyttäväksi (15 artiklan toinen kohta). Jos toisaalta todentaminen johtaa myönteiseen tulokseen, toiminnanharjoittajalla on edellä mainituin tavoin velvoite palauttaa saman vuoden 30 päivään huhtikuuta mennessä päästöoikeuksia määrä, joka vastaa sen kokonaispäästöjä. Direktiivin 6 artiklan 2 kohdan e alakohdassa ja 12 artiklan 3 kohdassa todetaan nimenomaisesti, että velvoite palauttaa päästöoikeuksia koskee ”15 artiklan mukaisesti todennettuja” päästöjä.

32. Direktiivissä ei ainakaan nimenomaisesti säädetä siitä, että 15 artiklan nojalla jo todennettu päästöjen määrä pitäisi vielä myöhemmin tarkastaa tai todentaa. Siinä ei ole myöskään säännöstä, jossa edellytettäisiin lisäkiintiöiden palauttamista 30 päivän huhtikuuta jälkeen, jos kansalliset viranomaiset toteavat, että nämä päästöoikeudet eivät – mistä tahansa syystä – kata kokonaispäästöjä.

33. Direktiiviä ei selvästikään voida tulkita siten, että siinä suljettaisiin pois toimivaltaisten viranomaisten lisätarkastukset tai toiminnanharjoittajan mahdollisuus palauttaa lisää päästöoikeuksia 30 päivän huhtikuuta jälkeen täyttääkseen velvoitteensa palauttaa riittävä määrä päästöoikeuksia. Vaikuttaa päinvastoin siltä, että kansallisilla säännöksillä, joilla sallitaan jompikumpi mahdollisuus, ainoastaan vahvistettaisiin direktiivillä vahvistettua järjestelmää.

34. Direktiivin 16 artiklan 3 kohdassa säädetyn sakon on kuitenkin välttämättä liityttävä sellaisen velvoitteen laiminlyöntiin, joka tässä säännöksessä nimenomaisesti asetetaan toiminnanharjoittajalle: sen velvoitteen laiminlyöntiin, jonka mukaan 30 päivään huhtikuuta mennessä on palautettava päästöoikeuksien määrä sellaisena kuin todentaja on sen todentanut. Olisi vastoin yleistä näkemystä tulkita direktiiviä siten, että siinä edellytettäisiin seuraamuksen automaattista määräämistä sellaisen velvoitteen laiminlyönnistä, jota siinä ei selvästi yksilöidä.

35. Sen, että direktiivillä käyttöön otetun järjestelmän toiminnan kannalta keskeistä on päästöoikeuksien määrä, sellaisena kuin se on todennettu 15 artiklan mukaisesti, vahvistavat myös direktiivin 14 artiklan 1 kohdan nojalla julkaistut ohjeet.[8] Ohjeiden 7.4 kohdassa todetaan seuraavaa: ”Toimivaltainen viranomainen käyttää laitoksen *tyydyttäväksi todennetun* päästöraportin kokonaispäästölukua tarkistaakseen, onko toiminnanharjoittaja palauttanut kyseisen laitoksen osalta riittävän määrän kiintiöitä.”[9]

36. Tämä tulkinta näyttää tulleen vahvistetuksi direktiivin esitöissä. Komission 23.10.2001 esittämän direktiiviehdotuksen perustelujen 17 kohdassa todetaan, että ”tapauksiin, joissa on rikottu velvollisuutta palauttaa *tarkastettuja* päästöjä varten riittävä määrä päästöoikeuksia, on suhtauduttava tiukasti ja yhdenmukaisesti kaikkialla Euroopan [unionin] alueella. Tähän päästään asettamalla sakon määräksi – –”.[10]

8 — Ks. edellä.

9 — Kursivointi tässä. Tässä yhteydessä on korostettava, että ohjeita ei ole annettu soft law -toimena vaan, kuten alaviitteessä 6 mainittiin, komission päätöksenä eli toimena, jolla on oikeusvaikutuksia.

10 — KOM(2001) 581 lopullinen. Kursivointi tässä.

37. On mielenkiintoista, että direktiivin 16 artiklan 2 kohdan, joka koskee niiden toiminnanharjoittajien nimien julkistamista, jotka ovat laiminlyöneet velvoitteensa palauttaa riittävästi päästöoikeuksia, alkuperäisessä versiossa, sellaisena kuin sitä sovelletaan nyt käsiteltävän asian tosiseikkoihin, viitattiin nimenomaisesti direktiivin ”12 artiklan 3 kohdan” vaatimuksiin.[11] Voitaisiin selvästi väittää, että koska direktiivin 16 artiklan 2 ja 3 kohta olivat ja ovat edelleen sanamuodoltaan erilaisia, ne koskevat eri laiminlyöntejä. Itse asiassa Saksan hallitus ja Emissionshandelsstelle väittävät lähinnä, että direktiivin 16 artiklan 3 kohdan soveltamisala on laajempi kuin 16 artiklan 2 kohdan.

38. Direktiivin esityöt eivät kuitenkaan tue tätä tulkintaa. Näiden kahden kohdan erilainen sanamuoto selittyy pikemminkin sillä, että komission alkuperäisessä ehdotuksessa direktiivin 16 artiklan 2 kohtaa oli tarkoitus soveltaa kaikkiin direktiivin täytäntöön panemiseksi annetun kansallisen lainsäädännön rikkomisiin, kun taas 3 kohdalla oli tarkoitus määrätä sakko siitä, että päästöoikeuksia ei ole palautettu riittävästi. Parlamentti katsoi kuitenkin – ja komissio hyväksyi tämän – että stigmatisointijärjestelmä oli suhteeton monen direktiivin rikkomisen muodon osalta, mukaan lukien rikkomiset, jotka koskivat kansallisia täytäntöönpanotoimia, joten järjestelmän pitäisi koskea ainoastaan niitä tapauksia, joissa toiminnanharjoittaja ei palauta riittävää määrää päästöoikeuksia.[12]

39. Direktiivin lainsäädäntöhistoria näyttää siten viittaavan siihen, että näiden kahden kohdan erilainen sanamuoto ei perustu unionin lainsäätäjän tekemään päätökseen erottaa niiden kattamat rikkomisen tyypit toisistaan.

40. Tätä tulkintaa tukee vielä tuomio Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka, jossa unionin tuomioistuin totesi, että velvollisuus palauttaa edeltävän kalenterivuoden kokonaispäästöjä, sellaisina kuin ne on todennettu 15 artiklan mukaisesti, vastaava määrä päästöoikeuksia, kuten direktiivin 6 artiklan 2 kohdan e alakohdassa ja 12 artiklan 3 kohdassa säädetään, on ”*ainoa* velvollisuus, johon direktiivissä 2003/87 on liitetty tietty seuraamus, kun taas muunlaisista kyseisen direktiivin säännösten vastaisista menettelyistä määrättävistä seuraamuksista päättävät kyseisen direktiivin 16 artiklan nojalla jäsenvaltiot”.[13]

41. Direktiivin 16 artiklan 3 kohdan tulkitseminen jollain muulla tavalla aiheuttaisi myös kyseisessä säännöksessä vahvistetun seuraamuksen oikeasuhteisuutta koskevan ongelman.

42. Unionin tuomioistuin katsoi näet tuomiossa Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka myös, että direktiivin 16 artiklan 3 kohdassa säädetty kiinteä ja automaattinen sakko oli oikeasuhteinen, mihin yhtenä syynä oli se, että toiminnanharjoittajat voivat tietää palautettavien päästöoikeuksien täsmällisen määrän (15 artiklan mukaisesti tehdyn todentamisen ansiosta) ja heillä on riittävästi aikaa tämän velvoitteen noudattamiseen. Huolellinen toiminnanharjoittaja ei tietenkään viivyttelisi velvoitteensa täyttämistä viime hetkeen saakka. Näistä syistä unionin tuomioistuin ei katsonut, että kansallisten tuomioistuinten pitäisi suhteellisuusperiaatteen mukaisesti voida muuttaa direktiivin 16 artiklan 3 kohdassa säädetyn sakon määrää siinäkään tapauksessa, että toiminnanharjoittajien laiminlyönnin väitettäisiin perustuvan ”sisäiseen hallinnolliseen virheeseen”.[14]

11 — Direktiivin 16 artiklan 2 kohdan voimassa oleva sanamuoto koskee ”*tämän direktiivin* vaatimuksia palauttaa riittävä määrä päästöoikeuksia” (kursivointi tässä). Tämä muutos tehtiin direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta ilmailutoiminnan sisällyttämiseksi yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään 19.11.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/101/EY (EUVL 2009, L 8, s. 3), jolla ulotettiin päästökauppa ilmailutoimintaan. Muutoksen haluttiin kuvaavan direktiivin laajennettua soveltamisalaa. Kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus perustellusti huomautti, direktiivin 16 artiklan 2 kohdan muutoksella ei ole kuitenkaan merkitystä laitosten toiminnanharjoittajille asetettujen velvoitteiden kannalta.

12 — Ks. Euroopan parlamentti, mietintö ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kasvihuonekaasujen päästöjen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta (FINAL A5-0303/2002), s. 28.

13 — Ks. tuomio Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka, EU:C:2013:664, 25 kohta (kursivointi tässä).

14 — Ibid., tuomion 19 ja 33–42 kohta.

43. Nyt käsiteltävä asia vaikuttaa kuitenkin poikkeavan – niiden tietojen perusteella, jotka voidaan koota ennakkoratkaisupyynnöstä – melko paljon edellä mainitusta tapauksesta. Nordzucker näet väittää, että sen virhe johtui siitä, että yritys luotti ministeriön kirjeeseen, jossa selitettiin, että päästökauppajärjestelmä ei koskenut yhtä Nordzuckerin käyttämää laitostyyppiä (kuivaamo). Riippumaton todentaja oli lisäksi asianmukaisesti todentanut raportin direktiivin 15 artiklan mukaisesti. Saksan viranomaiset ilmoittivat vasta jälkikäteen – eli 30 päivän huhtikuuta jälkeen – Nordzuckerille, että palautettujen päästöoikeuksien lukumäärä oli riittämätön, koska myös kuivaamojen päästöt piti ottaa huomioon direktiiviä sovellettaessa.

44. Jos Nordzuckerin menettelystä pitäisi ylipäänsä määrätä mitään seuraamusta – seikka, joka kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä – Nordzucker ei voinut ainakaan ennen 30 päivää huhtikuuta tietää palautettavien päästöoikeuksien kokonaismäärää riittävän tarkasti. Ankaran sakon automaattinen määrääminen voisi siten saada aikaan vakavia oikeasuhteisuutta koskevia ongelmia.

45. Saksan hallituksen ja Emissionshandelsstellen mukaan olisi sen sijaan suhteetonta soveltaa tätä seuraamusta mihin tahansa direktiivin 6 artiklan 2 kohdan e alakohdassa ja 12 artiklan 3 kohdassa vahvistetun velvoitteen laiminlyöntiin, kun taas toiminnanharjoittajat, jotka ovat saattaneet johtaa raportin todentavaa todentajaa harhaan (esim. antamalla harhaanjohtavia tietoja ja muulla petoksellisella käyttäytymisellä), välttäisivät seuraamuksen.

46. Olen asiasta eri mieltä. Se, että direktiivin 16 artiklan 3 kohdassa säädettyä seuraamusta ei sovelleta, ei merkitse sitä, että näille toiminnanharjoittajille ei voida määrätä mitään seuraamusta. Direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa näet säädetään, että jäsenvaltioiden on annettava säännökset seuraamuksista, joita sovelletaan tämän direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen, ja kyseisten seuraamusten on oltava *”tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia”*.[15]

47. On siis kansallisten viranomaisten tehtävänä säätää seuraamuksista, joita voidaan määrätä toiminnanharjoittajille, jotka kyllä noudattavat direktiivin 6 artiklan 2 kohdan e alakohdassa ja 12 artiklan 3 kohdassa säädettyä velvoitetta, mutta syyllistyvät muihin rikkomisiin, jotka heikentävät direktiivillä käyttöön otetun päästökauppajärjestelmän asianmukaista toimintaa. Näiden seuraamusten on toisaalta oltava tehokkaita ja varoittavia: tämä merkitsee mielestäni sitä, että senkaltaisesta petoksellisesta toiminnasta, johon Saksan hallitus ja Emissionshandelsstelle viittaavat, voidaan (ja pitäisi) määrätä ankaria seuraamuksia. Toisaalta näiden seuraamusten on oltava oikeasuhteisia: tämä merkitsee sitä, että Nordzuckerin tilanteen kaltaisia tilanteita pitäisi arvioida siten, että otetaan huomioon kaikki merkitykselliset tosiasialliset olosuhteet (kuten yrityksen vilpitön mieli, se, johtivatko viranomaiset itse yritystä harhaan, ja niin edelleen), jotta voitaan päättää seuraamuksesta ja seuraamuksen ankaruudesta.

48. Katson näin ollen, että direktiivin 16 artiklan 3 kohta ei kata Nordzuckerin laiminlyönnin kaltaista laiminlyöntiä, joka kuuluu mahdollisesti kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

IV **Ratkaisuehdotus**

49. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Bundesverwaltungsgerichtin ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 16 artiklan 3 kohdassa säädettyä sakkoa ei pidä soveltaa toiminnanharjoittajaan, joka on tietyn vuoden 30 päivään huhtikuuta mennessä palauttanut päästöoikeuksia, joiden määrän

15 — Kursivointi tässä.

todennettiin direktiivin 15 artiklan mukaisesti vastaavan sen edellisen vuoden päästöjä mutta jotka todettiin toimivaltaisen viranomaisen myöhemmässä tarkastuksessa riittämättömiksi kattamaan kaikki toiminnanharjoittajan päästöt edellisen vuoden aikana. On jäsenvaltion tehtävänä antaa tällaisiin rikkomisiin mahdollisesti sovellettavia seuraamuksia koskevat säännökset. Säädettyjen seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.