NILS WAHL
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. február 5.[1]

C-148/14. sz. ügy

Bundesrepublik Deutschland
kontra
Nordzucker AG

(a Bundesverwaltungsgericht [Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Környezet — Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszere — A 2003/87/EK irányelv 16. cikkének (1) és (3) bekezdése — A kibocsátások nyomon követése és jelentése — Az üzemeltetők által benyújtott jelentések hitelesítése — Szankciók — Arányosság”

1. A 2003/87/EK irányelv[2] az egyik legfontosabb jogi eszköz, amellyel az Európai Unió és tagállamai a Kiotói Jegyzőkönyvben meghatározott, az üvegházhatást okozó gázok emberi eredetű kibocsátásainak csökkentésére vonatkozó kötelezettségeiket teljesítik. Az irányelv célja, hogy az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmét hatékonyan bonyolító európai piac létrehozásával hozzájáruljon e célhoz, a gazdasági fejlődés és a munkalehetőségek lehető legkisebb csökkentése mellett.[3]

2. A német Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmében azt kéri a Bíróságtól, hogy pontosítsa, milyen szankciókat kell adott esetben kivetni arra az üzemeltetőre, aki a 15. cikknek megfelelően hitelesített előző évi kibocsátásainak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet az adott év áprilisának 30. napjáig átadta, de az illetékes hatóság utólagos ellenőrzése során kiderült, hogy az nem fedezi az üzemeltető előző évi kibocsátását.

3. A kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy ilyen magatartás esetén az esettől függően az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése szerinti nemzeti szankciók alkalmazandók-e, vagy az irányelv 16. cikkének (3) bekezdése szerinti automatikus szankció.

4. Az alábbiakban kifejtem, miért gondolom úgy, hogy az első megközelítés a helyes.

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló 2003. október 13-i 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: irányelv) (HL L 275., 32. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 631. o.).

3 — Lásd az irányelv (3)–(5) preambulumbekezdését.

I – **Jogi háttér**

A – *Az uniós jog*

5. A tényállás idején[4] az irányelv 6. cikke („Az üvegházhatású gázra vonatkozó kibocsátási engedély feltételei és tartalma”) a következőket írta elő:

„(1) Az illetékes hatóság akkor állítja ki az egész létesítményt, vagy annak egy részét üvegházhatású gáz kibocsátására feljogosító engedélyt, ha megbizonyosodott arról, hogy az üzemeltető képes a kibocsátások nyomon követésére és jelentésére.

…

(2) Az üvegházhatású gázra vonatkozó kibocsátási engedély a következő adatokat tartalmazza:

[…]

e) kötelezettség a létesítmény adott naptári évben, a 15. cikknek megfelelően igazolt teljes kibocsátásával egyenlő számú egység adott év végétől számított 4 hónapon belüli átadására.”

6. Az irányelv 12. cikkének (3) bekezdése értelmében:

„A tagállamok biztosítják, hogy minden létesítmény üzemeltetője minden évben legkésőbb április 30-ig átad annyi egységet, amennyi az előző naptári évben az adott létesítményből származó és a 15. cikknek megfelelően ellenőrzött teljes kibocsátása, illetve, hogy ezeket az egységeket azt követően törlik.”

7. Az irányelv 15. cikke („Hitelesítés”) a jelen ügy szempontjából releváns részében a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok biztosítják, hogy az üzemeltetők által a 14. cikk (3) bekezdésének megfelelően benyújtott jelentéseket az V. melléklet követelményei szerint hitelesítik, és erről az illetékes hatóságot tájékoztatják.

[…]”

8. Az irányelv 16. cikke („Szankciók”) értelmében:

„(1) A tagállamok megállapítják az ezen irányelvnek megfelelően elfogadott nemzeti rendelkezések megsértéséért alkalmazandó szankciókról szóló szabályokat, és e szabályok végrehajtása érdekében minden szükséges intézkedést foganatosítanak. Az előírt szankcióknak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük. […]

(2) A tagállamok biztosítják a 12. cikk (3) bekezdésben meghatározott kibocsátási egység átadására vonatkozó kötelezettséget megsértő üzemeltetők névsorának közzétételét.

4 — Az irányelvet azóta többször módosították. Ugyanakkor úgy tűnik, hogy a jelen eljárás szempontjából a későbbi módosítások egyike sem releváns.

(3) A tagállamok biztosítják, hogy minden üzemeltetőt, aki minden év április 30-ig nem adott át az előző évi kibocsátásait fedező megfelelő mennyiségű egységet, többletkibocsátási bírság megfizetésére kötelezzenek. A többlet-kibocsátási bírság mértéke minden egyes, a létesítmény által kibocsátott, de visszaadott egységekkel nem fedezett szén-dioxid tonna-egyenérték után 100 euró. A többletkibocsátási bírság megfizetése nem mentesíti az üzemeltetőt azon kötelezettsége alól, hogy a többletkibocsátásnak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet átadjon a rákövetkező naptári évre vonatkozó egységek átadása alkalmával.

[…]”

B – *A nemzeti jog*

9. A német jog releváns rendelkezéseit a 2004. július 8-i Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló német törvény, a továbbiakban: TEHG)[5] határozza meg.

10. A TEHG 4. §-a („A kibocsátások ellenőrzése”) a következőképpen szól:

„(1) Az üvegházhatású gázoknak a jelen törvény értelmében vett tevékenység keretében történő kibocsátása engedélyköteles.

[…]

(5) Az engedély a következő adatokat és rendelkezéseket tartalmazza:

[…]

5. kötelezettség a kibocsátási egységek 6. §-sal összhangban történő átadására.

[…]

(8) Ha a felelős üzemeltető nem teljesíti az 5. §-ban foglalt kötelezettségeket, a jelen törvény 17. és 18. §-a szerinti intézkedések elsőbbséget élveznek a Bundes-Immissionsschutzgesetz [a szennyezés elleni védelemről szóló német szövetségi törvény] 17. §-a szerinti intézkedésekkel szemben. Az 5. § szerinti kötelezettségek megsértése esetén a Bundes-Immissionsschutzgesetz 20. és 21. §-a nem alkalmazható. Ha a felelős nem teljesíti a 6. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségeket, kizárólag a jelen törvény rendelkezései alkalmazandók.”

11. A TEHG 6. §-a („Kibocsátási egységek”) értelmében:

„(1) A felelős az adott év áprilisának 30. napjáig, először 2006-ban, köteles az illetékes hatóságnak átadni az előző naptári évben végzett tevékenysége által okozott kibocsátásoknak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet.

[…]”

5 — BGBl I, 1578. o.

12. A TEHG 5. szakasza a szankciókra vonatkozik. E törvény 18. §-a értelmében:

„(1) Ha a felelős nem teljesíti a 6. § (1) bekezdése szerinti kötelezettségét, az illetékes hatóság minden olyan kibocsátott szén-dioxid-tonnaegyenérték után, amelynek tekintetében a felelős nem adott át kibocsátási egységeket, 100 euró, és az első kiosztási időszakban 40 euró mértékű fizetési kötelezettséget állapít meg. A fizetési kötelezettség megállapítása mellőzhető, ha a felelős *vis maior* miatt nem tudta teljesíteni a 6. § (1) bekezdése szerinti kötelezettségét.

(2) Amennyiben a felelős nem megfelelően jelentette be a tevékenysége által okozott kibocsátásokat, az illetékes hatóság becsléssel határozza meg az előző naptári évben végzett tevékenység által okozott kibocsátásokat. A becslés a 6. § (1) bekezdése szerinti kötelezettség megdönthetetlen alapját képezi. A becslés nem alkalmazható, ha a felelős az (1) bekezdés szerinti megállapítás tárgyában történő határozathozatallal összefüggésben tartott meghallgatás keretében teljesíti bejelentési kötelezettségét.

(3) A felelős – a (2) bekezdés szerinti esetben az elvégzett becslés alapján – továbbra is köteles a következő év április 30. napjáig átadni a hiányzó kibocsátási egységeket. […]”

II – **A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

13. A Nordzucker AG (a továbbiakban: Nordzucker) annak 2008. márciusi bezárásáig cukorgyárat üzemeltetett. A létesítményhez tartozott egy gőzfejlesztő és egy szárítóegység a répapép termikus szárításához.

14. A kibocsátáskereskedelem bevezetését követően a Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (szövetségi környezet-, természetvédelmi és nukleáris biztonsági minisztérium) a Verein der Zuckerindustrie-t (cukoripari szövetség) 2004. június 17-i levelében foglalt érdeklődésére arról tájékoztatta, hogy a szárítóegységek a cukoripari létesítmények üzemeltetéshez szükséges alkotórészeiként nem tartoznak a kibocsátáskereskedelmi rendszer hatálya alá. A cukorgyártó vagy -finomító létesítményhez kötődően mellékberendezésként üzemeltetett, a gőz- és villamosenergia-fejlesztő kazánház ezzel szemben a kibocsátáskereskedelmi rendszer hatálya alá tartozik, ha a létesítmény névleges bemenő hőteljesítménye meghaladja a minimális küszöbértéket.

15. A Nordzucker a 2005-ös évre vonatkozóan kibocsátási jelentést készített. A jelentés a gőzfejlesztő tekintetében teljes kibocsátásként 40 288 t szén-dioxid kibocsátását tüntette fel. E mennyiség nem foglalta magában a szárítóegység üzemeltetéséhez szükséges gőz fejlesztésére eső kibocsátásokat. Egy szakértő hitelesítette a jelentést, megfelelőnek minősítette azt, és egyetértett a feltüntetett kibocsátások kibocsátásiegység-forgalmi jegyzékbe történő bejegyzésével. A jelentést 2006. március 16-án továbbították az illetékes tartományi hatóságon keresztül a Deutsche Emissionshandelsstelle (németországi kibocsátáskereskedelmi hatóság, a továbbiakban: Emissionshandelsstelle) felé. 2006. április 30-án a Nordzucker a jelentésnek megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet adott át az Emissionshandelsstellének.

16. Ezt követően az Emissionshandelsstelle megvizsgálta a kibocsátási jelentést, és a Nordzuckert a jelentés többek között a szárítóegységekre eső kibocsátások figyelembevételével történő utólagos kijavítására szólította fel. A Nordzucker kifejtette, hogy a minisztérium levele alapján úgy vélte, hogy a szárítóegységek nem tartoznak a kibocsátáskereskedelmi rendszer hatálya alá, és ezért az azok üzemeltetésére eső, gőzfejlesztőből származó kibocsátásokat nem kell bejelenteni. A Nordzucker ennek ellenére az Emissionshandelsstelle felszólításának megfelelően kijavította a kibocsátási jelentést. Ennek eredményeképpen a Nordzucker teljes kibocsátásként 42 961 t mennyiségű szén-dioxid kibocsátásáról tett jelentést, és 2007. április 24-én további 2673 kibocsátási egységet adott át.

17. A német hatóságok a 2007. december 7-i határozattal a TEHG 18. §-a (1) bekezdésének első mondata alapján 106 920 euró mértékű fizetési kötelezettséget állapítottak meg. Az e határozat ellen előterjesztett közigazgatási jogorvoslati kérelmet a 2009. április 14-én kelt határozattal elutasították.

18. A Nordzucker megtámadta ezt a határozatot a Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság) előtt, amely 2010. június 11-i ítéletével megsemmisítette a megtámadott határozatot. Az Oberverwaltungsgericht (legfelsőbb közigazgatási bíróság) 2011. október 20-i ítéletével elutasította a német hatóságoknak az első fokú ítélet ellen benyújtott fellebbezését. Ezt követően a német hatóságok megtámadták az Oberverwaltungsgericht ítéletét a Bundesverwaltungsgericht előtt.

19. A Bundesverwaltungsgericht, mivel kétségei voltak az irányelv 16. cikkének értelmezését illetően, úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni a 2003/87 irányelv 16. cikkének (3) és (4) bekezdését, hogy a többletkibocsátási bírságot akkor is ki kell szabni, ha az üzemeltető a hitelesítő által megfelelőnek minősített, a létesítmény előző évi kibocsátásairól szóló jelentésében feltüntetett teljes kibocsátásnak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet az adott év áprilisának 30. napjáig átadta, de az illetékes hatóság április 30. után megállapítja, hogy a hitelesített kibocsátási jelentésben tévesen túl alacsony teljes kibocsátási mennyiséget tüntettek fel, a jelentést kijavítják, és az üzemeltető a további kibocsátási egységeket az új határidőn belül átadja?”

20. Ebben az eljárásban a Nordzucker, az Emissionshandelstelle, Németország, Csehország, Hollandia és az Egyesült Királyság Kormánya, valamint a Bizottság írásbeli észrevételt terjesztett elő. A Bíróság úgy határozott, hogy nem tart tárgyalást.

III – **Elemzés**

21. A kérdést előterjesztő bíróság kérelmében lényegében iránymutatást kér arra vonatkozóan, hogy az irányelv 16. cikkének (3) bekezdésében foglalt szankciót alkalmazni kell-e arra az üzemeltetőre, aki a 15. cikknek megfelelően hitelesített előző évi kibocsátásainak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet az adott év áprilisának 30. napjáig átadta, de az illetékes hatóság utólagos ellenőrzése során kiderült, hogy az nem fedezi az üzemeltető előző évi kibocsátását.

22. A Bundesverwaltungsgericht részletes előzetes döntéshozatalra utaló végzésében kifejti, hogy két különböző megközelítés lehetséges, és álláspontja szerint mindkét megközelítést meggyőző érvek támasztják alá. Ugyanakkor a bíróság úgy véli, főként az irányelv releváns rendelkezéseinek megfogalmazása alapján, valamint az arányosság elvének figyelembevételével, hogy a feltett kérdésre a válasz nemleges.

23. Ezt a két megközelítést az eljárás során észrevételt előterjesztő felek is megvitatták. Egyfelől a Nordzucker, valamint Csehország, Hollandia és az Egyesült Királyság Kormánya, továbbá a Bizottság alapvetően úgy véli, hogy az irányelv 16. cikkének (3) bekezdése megszorítóan értelmezendő. Ennek megfelelően a szóban forgó rendelkezés nem alkalmazandó a kérdést előterjesztő bíróság által leírt helyzetben.

24. Másfelől a német kormány és az Emissionshandelsstelle azt javasolja, hogy a Bíróság a kérdést igenlően válaszolja meg. Véleményük szerint párhuzamot lehet vonni a kérdést előterjesztő bíróság előtti ügyben szereplő helyzet és a Bíróság által a Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ügyben [6] tárgyalt helyzet között. Az említett ügyben a Bíróság kimondta, hogy az irányelv 16. cikkének (3) bekezdésében foglalt szankció automatikusan alkalmazandó minden olyan üzemeltetőre, amely az adott évben április 30-ig nem adott át megfelelő mennyiségű egységet, és egyértelművé tette, hogy e büntetés összegét a nemzeti bíróság nem módosíthatja.

25. Amint azt a továbbiakban kifejtem, én azon a véleményen vagyok, hogy az irányelv 16. cikke (3) bekezdésének némileg félreérthető megfogalmazása ellenére a rendelkezés szisztematikus és teleologikus értelmezése a Nordzucker, valamint Csehország, Hollandia és az Egyesült Királyság Kormánya, továbbá a Bizottság által előterjesztett érveket támasztja alá. Jóllehet megértem a rendelkezésnek a német kormány és az Emissionshandelsstelle által javasolt értelmezés alapjául szolgáló aggodalmakat, nem hiszem, hogy ezek az aggályok végső soron megalapozottak. Ugyanígy nem tudom a Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ítéletet úgy értelmezni, mint amely e felek álláspontját alátámasztja.

26. Először is el kell ismerni, hogy az irányelv 16. cikkének szövege ellentmondásos azon kötelezettség jellege tekintetében, amely teljesítésének elmulasztása az e rendelkezésben előírt szankcióval jár. A szóban forgó rendelkezés ugyanis azt írja elő a tagállamoknak, hogy biztosítsák, hogy „minden üzemeltetőt, aki minden év április 30-ig nem adott át az előző évi kibocsátásait fedező megfelelő mennyiségű egységet”, többletkibocsátási bírság megfizetésére kötelezzenek.

27. Ahogy arra a kérdést előterjesztő bíróság helyesen rámutat, első ránézésre egyik értelmezés sem összeegyeztethetetlen az irányelv 16. cikkének (3) bekezdésével. Következésképpen ez a rendelkezés úgy is értelmezhető, mint amely az előző évi, az irányelv 15. cikkének megfelelően hitelesített kibocsátásokra utal, vagy úgy is, mint amely a végső jelentésben meghatározott előző évi teljes kibocsátásra hivatkozik, esetlegesen az illetékes nemzeti hatóság további ellenőrzéseit követően.

28. Ugyanakkor, ha az irányelv 16. cikkének (3) bekezdését a megfelelő összefüggésben értelmezzük, véleményem szerint egyértelművé válik, hogy az első értelmezés a helyes.

29. Hangsúlyozni kell először is, hogy az irányelv által létrehozott rendszer egyik pillére az üzemeltetők azon kötelezettsége, hogy az előző naptári év összes kibocsátásának megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet átadják. Az egyes üzemeltetők feladata, hogy kibocsátásaikat a Bizottság által elfogadott *ad hoc* iránymutatásokban [7] meghatározott szabályok és elvek alapján az illetékes hatóságokhoz bejelentsék (az irányelv 14. cikkének (3) bekezdése).

30. Ugyanakkor e gyakorlat jelentősége, valamint amiatt, hogy az üzemeltetőknek anyagi előnyük származhat abból, ha kevesebb kibocsátást vallanak be, az uniós jogalkotó úgy döntött, hogy a hatóságok nem hagyatkozhatnak automatikusan az üzemeltetők által benyújtott jelentésekre, hanem először egy különleges hitelesítési folyamatnak kell őket alávetniük. Az irányelv 15. cikkének első francia bekezdése, valamint V. melléklete értelmében a hitelesítő „az üzemeltetőtől független személy, aki megalapozott, tárgyilagos és szakképzett módon jár el”, és a feladat elvégzésére ki van képezve. Mérlegelnie kell az üzemeltetők által benyújtott jelentést és az előző év folyamán végzett nyomon követés rendszereit különösen annak érdekében, hogy ellenőrizze annak „megbízhatóságát, hitelességét és pontosságát”.

6 — C-203/12 ítélet, EU:C:2013:664.

7 — A 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásainak nyomon követésére és jelentésére vonatkozó iránymutatások létrehozásáról szóló, 2004. január 29-i 2004/156/EK bizottsági határozat (HL L 59., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás, 15. fejezet, 8. kötet, 100. o.) (a továbbiakban: iránymutatások).

31. Ez a hitelesítés lényeges eljárási lépés. Amennyiben valamely jelentést nem hitelesítenek megfelelően, a folyamat megáll. Az üzemeltető nem ruházhat át további kibocsátási egységeket más személyekre, amíg a jelentés a hitelesítés szerint nem minősül megfelelőnek (a 15. cikk második francia bekezdése). Ha viszont a hitelesítés pozitív eredménnyel zárul, az üzemeltetőnek, ahogy az a fentiekben említésre került, az adott év áprilisának 30. napjáig át kell adnia az összes kibocsátásának megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet. Tulajdonképpen az irányelv 6. cikke (2) bekezdésének e) pontja, valamint 12. cikkének (3) bekezdése kifejezetten kimondja, hogy a kibocsátási egységek átadására vonatkozó kötelezettség a „15. cikknek megfelelően ellenőrzött" kibocsátásokra vonatkozó kibocsátási egységekre vonatkozik.

32. Az irányelv – legalábbis kifejezetten – nem ír elő további ellenőrzést vagy hitelesítést a 15. cikknek megfelelően már hitelesített kibocsátási egységek számát illetően. Ugyanígy semmilyen rendelkezés nem követeli meg azt, hogy április 30. napját követően további kvótákat adjanak át, ha a nemzeti hatóságok azt állapítanák meg, hogy ezek a kibocsátási egységek – bármely okból – nem fedezik az összes kibocsátást.

33. Egyértelmű, hogy az irányelv nem értelmezhető úgy, hogy azzal ellentétes az illetékes hatóságok által végzett további ellenőrzés, vagy annak lehetősége, hogy az üzemeltető április 30. után további kibocsátási egységeket adjon át annak érdekében, hogy teljesítse a megfelelő mennyiségű kibocsátási egységek átadására vonatkozó kötelezettségét. Ellenkezőleg, számomra úgy tűnik, hogy a fenti lehetőségek bármelyikét lehetővé tevő nemzeti rendelkezések csak erősítenék az irányelv által létrehozott rendszert.

34. Ugyanakkor az irányelv 16. cikkének (3) bekezdésében előírt büntetés csak a rendelkezésben az üzemeltetőre kifejezetten előírt kötelezettség megszegésére vonatkozhat: vagyis egy szakértő által hitelesített, megfelelő mennyiségű kibocsátási egység április 30-ig történő pontos átadására. Ésszerűtlen lenne úgy értelmezni az irányelvet, mint amely valamely szankció automatikus alkalmazását írja elő egy olyan kötelezettség megszegése esetére, amelyet nem határoz meg egyértelműen.

35. Azt a tényt, hogy a 15. cikknek megfelelően hitelesített kibocsátási egységek száma játszik központi szerepet az irányelv által létrehozott rendszer működtetésében, az irányelv 14. cikkének (1) bekezdése alapján kiadott iránymutatások is megerősítik.[8] Az iránymutatások 7.4. pontja a következőket mondja ki: „A létesítmény *megfelelőnek minősített* kibocsátási jelentésében szereplő összkibocsátási értéket használja az illetékes hatóság annak ellenőrzésére, hogy az üzemeltető erre a létesítményre nézve átadta-e a megfelelő számú kibocsátási egységet".[9]

36. Ezt az értelmezést az irányelvre vonatkozó jogszabály-előkészítő dokumentumok (travaux préparatoires) is alátámasztják. A Bizottság által 2001. október 23-án benyújtott, irányelvre vonatkozó javaslat indokolásának 17. pontja kimondja, hogy „*a hitelesített* kibocsátásoknak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységek átadására vonatkozó kötelezettség megszegésével kapcsolatos ügyeket az egész Európai [Unióban] szigorúan és következetesen kell elbírálni. Ez egy pénzügyi szankció kiszabásával valósulna meg (...)".[10]

8 — Ugyanott.

9 — Kiemelés tőlem. Ebben az összefüggésben hangsúlyozni kell, hogy az iránymutatásokat nem mint kötelező erővel nem rendelkező jogi aktust (soft law) fogadták el, hanem – amint az a 6. lábjegyzetben is említésre került – bizottsági határozattal, így joghatással bírnak.

10 — COM (2001) 581 végleges. Kiemelés tőlem.

37. Érdekes módon az irányelv 16. cikkének (2) bekezdése, amely a kibocsátási egység átadására vonatkozó kötelezettséget megsértő üzemeltetők névsorának közzétételére vonatkozik, eredeti változatában, amelyet az ügy tényállására alkalmazni kell, kifejezetten „a 12. cikk (3) bekezdésben" meghatározott kötelezettségre utal.[11] Nyilvánvalóan lehet azzal érvelni, hogy amennyiben az irányelv 16. cikkének (2) és (3) bekezdése különbözően volt – és van még most is – megszövegezve, annyiban e bekezdések más–más jogsértésre vonatkoznak. A német kormány és az Emissionshandelsstelle lényegében azt állítja, hogy az irányelv 16. cikkének (3) bekezdésének szélesebb a hatálya, mint a 16. cikk (2) bekezdéséé.

38. Ugyanakkor ezt az értelmezést a jogszabály-előkészítő dokumentumok (travaux préparatoires) nem támasztják alá. Ehelyett a két bekezdés különböző megfogalmazását a Bizottság által eredetileg benyújtott javaslat azzal a ténnyel indokolja, hogy az irányelv 16. cikkének (2) bekezdését az irányelv végrehajtására elfogadott nemzeti jog valamennyi megsértése esetén történő alkalmazásra, míg a (3) bekezdését a nem elegendő kibocsátási egység átadásának büntetésére tervezték. Ugyanakkor a Parlament úgy vélte – és a Bizottság ezt elfogadta –, hogy a jogsértők megnevezése és pellengérre állítása az irányelv számos megsértése esetében aránytalan lenne, ideértve olyan eseteket is, amelyek a nemzeti végrehajtási intézkedésekre vonatkoznak, és ennek megfelelően azt azon esetekre kell korlátozni, ahol az üzemeltetők nem adták át a kellő mennyiségű kibocsátási egységet.[12]

39. Az irányelv jogalkotási háttere így arra utal, hogy a két bekezdés szövegbeli különbsége nem az uniós jogalkotó azon döntését tükrözi, hogy a hatályaik alá tartozó jogsértéseket megkülönböztessék.

40. Ezen értelmezést megerősíti a Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ítélet is, amelyben a Bíróság kimondta, hogy az ezen irányelv 6. cikke (2) bekezdésének e) pontja és 12. cikkének (3) bekezdése szerinti kötelezettség „*az egyedüli kötelezettség*, amelyhez maga a 2003/87 irányelv pontos szankciót rendel, miközben az irányelv rendelkezéseivel ellentétes minden más magatartásra vonatkozó szankció – ezen irányelv 16. cikke értelmében – a tagállamok döntési jogkörének hatálya alá tartozik".[13]

41. Az irányelv 16. cikke (3) bekezdésének ettől eltérő értelmezése ezenfelül problémát vetne fel a szóban forgó rendelkezésben meghatározott szankció arányossága tekintetében.

42. A Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ítéletben a Bíróság valójában azt is kimondta, az irányelv 16. cikkének (3) bekezdésében előírt meghatározott és automatikus szankció arányos, többek között azért, mert az üzemeltetők helyzetüknél fogva ismerik az átadandó kibocsátási egységek pontos számát (a 15. cikk szerinti hitelesítés révén), és ésszerű határidő áll rendelkezésükre az átadási kötelezettségük teljesítésére. Egy körültekintő üzemeltető nyilván nem hagyja a kötelezettség teljesítését az utolsó pillanatra. Ezen okokból kifolyólag a Bíróság nem találta úgy, hogy az arányosság elvénél fogva a nemzeti bíróságoknak lehetőséggel kell rendelkezniük arra, hogy az irányelv 16. cikkének (3) bekezdésében meghatározott szankciók összegét mérsékeljék, még abban az esetben sem, ha az üzemeltetők mulasztása vélhetően „belső adminisztratív hiányosságra" vezethető vissza.[14]

11 — Jelenlegi változatában az irányelv 16. cikkének (2) bekezdése „az *ezen irányelv szerinti* kibocsátási egység átadására vonatkozó kötelezettségre" utal (kiemelés tőlem). Ez a módosítás a 2003/87/EK irányelvnek az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének a légi közlekedésre történő kiterjesztése céljából történő módosításáról szóló, 2008. november 19-i 2008/101/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 8., 3. o.) történt. A módosítás célja az volt, hogy tükrözze az irányelv kibővült hatályát. Ugyanakkor, ahogy arra az Egyesült Királyság Kormánya helyesen rámutatott, az irányelv 16. cikke (2) bekezdésének módosítása nem jelentett változást az üzemeltetők vagy létesítmények kötelezettségeiben.

12 — Lásd az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó javaslatról szóló európai parlamenti jelentést (VÉGLEGES A5-0303/2002), 28. oldal.

13 — Lásd: Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ítélet, EU:C:2013:664, 25. pont (kiemelés tőlem).

14 — Lásd ugyanott: 19., valamint 33–42. pont.

43. Ugyanakkor a jelen ügy – az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben foglalt információ alapján – meglehetősen eltér a fenti ügytől. A Nordzucker tulajdonképpen azt állítja, hogy a hibája arra a tényre vezethető vissza, hogy a társaság egy minisztériumi levélre hagyatkozott, amely szerint a Nordzucker által üzemeltetett egyik létesítményfajta (a szárítóegységek) nem tartozik a kibocsátáskereskedelmi rendszer hatálya alá. A jelentést továbbá egy független szakértő megfelelően hitelesítette az irányelv 15. cikke szerint. A német hatóságok csak utólag – vagyis április 30-a után – értesítették a Nordzuckert, hogy az átadott egységek mennyisége nem elegendő, mivel az irányelv alkalmazása szempontjából a szárítóegységek kibocsátásait is figyelembe kell venni.

44. Amennyiben a Nordzucker magatartását egyáltalán szankcionálni kell – amit a nemzeti bíróságnak kell megállapítania – a Nordzucker április 30-a előtt nem tudhatta biztosan, hogy összesen mennyi kibocsátási egységet kell átadnia. Ilyen körülmények között a súlyos pénzbírság automatikus kiszabása az arányosság tekintetében komoly problémákat vet fel.

45. A német kormány és az Emissionshandelsstelle szerint azonban az lenne aránytalan, ha ezt a szankciót az irányelv 6. cikke (2) bekezdésének e) pontjában és 12. cikke (3) bekezdésében meghatározott bármely kötelezettségszegésre alkalmaznák, mivel azok az üzemeltetők, akik a jelentés hitelesítését végző szakértőt félrevezetik (például félrevezető adatok közlésével, vagy más, megtévesztő magatartás révén), elkerülhetnék a szankciót.

46. Ezzel az érveléssel nem értek egyet. Az a tény, hogy az irányelv 16. cikkének (3) bekezdése szerinti büntetés nem alkalmazandó, nem jelenti azt, hogy semmiféle szankciót nem lehet kiszabni az üzemeltetőkre. Az irányelv 16. cikke (1) bekezdésének értelmében a tagállamoknak kell megállapítaniuk az ezen irányelvnek megfelelően elfogadott nemzeti rendelkezések megsértéséért alkalmazandó szankciókról szóló szabályokat, és az említett szankcióknak „*hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűeknek*” kell lenniük. [15]

47. Ezért a nemzeti hatóságoknak kell meghatározniuk az olyan üzemeltetőkre kiszabandó szankciókat, akik, jóllehet az irányelv 6. cikke (2) bekezdésének e) pontjában és 12. cikkének (3) bekezdésében meghatározott kötelezettségeket teljesítették, másfajta, az irányelv által létrehozott kibocsátáskereskedelmi rendszer megfelelő működését megnehezítő jogsértést követnek el. Ezeknek a szankcióknak egyfelől hatékonyaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük: ez véleményem szerint azt jelenti, hogy a német kormány és az Emissionshandelsstelle által említett megtévesztő magatartás súlyos szankciót vonhat (és kell, hogy vonjon) maga után. Másfelől ezeknek a szankcióknak arányosaknak kell lenniük: ez azt jelenti, hogy a Nordzuckeréhez hasonló helyzeteket meg kell vizsgálni, és e vizsgálat során minden releváns ténybeli körülményt figyelembe kell venni (például, hogy a társaság jóhiszemű volt, vagy, hogy maguk a hatóságok vezették-e félre stb.) annak érdekében, hogy meg lehessen állapítani, hogy kell-e szankciót alkalmazni, és ha igen, milyen mértékben.

48. Ezért arra a következtetésre jutottam, hogy a Nordzucker által elkövetett mulasztás nem az irányelv 16. cikke (3) bekezdésének, hanem – az esettől függően – az irányelv 16. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartozik.

IV – **Végkövetkeztetések**

49. Az előző megállapításokat figyelembe véve azt javasolom a Bíróságnak, hogy a következő választ adja a Bundesverwaltungsgericht által előterjesztett kérdésekre:

Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. október 13-i 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 16. cikkének (3) bekezdésében foglalt szankciót nem kell

15 — Kiemelés tőlem.

alkalmazni arra az üzemeltetőre, aki az irányelv 15. cikkének megfelelően hitelesített, előző évi kibocsátásainak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet az adott év áprilisának 30. napjáig átadta, de az illetékes hatóság utólagos ellenőrzése során megállapították, hogy az nem fedezi az üzemeltető előző évi kibocsátását. A tagállamok feladata meghatározni az ilyen fajta jogsértésekre adott esetben alkalmazandó szankciókra vonatkozó szabályokat. Az előírt szankcióknak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.