CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
N. WAHL
van 5 februari 2015 [1]

Zaak C-148/14

Bondsrepubliek Duitsland
tegen
Nordzucker AG

[verzoek van het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Milieu — Regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten — Artikel 16, leden 1 en 3, van richtlijn 2003/87/EG — Bewaking en rapportage van emissies — Verificatie van de door de exploitanten ingediende verslagen — Sancties — Evenredigheid”

1. Richtlijn 2003/87/EG [2] is een van de voornaamste rechtsinstrumenten waarmee de Europese Unie en haar lidstaten beogen om aan hun verplichtingen uit hoofde van het Protocol van Kyoto betreffende de reductie van antropogene broeikasgasemissies te voldoen. De richtlijn strekt ertoe aan die doelstelling bij te dragen door een efficiënte Europese markt voor broeikasgasemissierechten te creëren met een zo gering mogelijke teruggang van de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid. [3]

2. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (Duitse federale bestuursrechter), stelt het Hof voor de vraag welke sancties in voorkomend geval zouden moeten worden opgelegd aan exploitanten die uiterlijk 30 april van enig jaar een hoeveelheid emissierechten hebben ingeleverd die overeenkomstig artikel 15 van de richtlijn was geverifieerd als gelijk aan hun emissies in het voorgaande jaar, maar die na daaropvolgende controles door de bevoegde nationale autoriteit onvoldoende bleek ter dekking van al die emissies.

3. In wezen wenst de verwijzende rechter te vernemen of een dergelijke gedraging in voorkomend geval onderworpen dient te zijn aan nationale sancties op grond van artikel 16, lid 1, van de richtlijn, of aan de automatische boete waarin artikel 16, lid 3, van die richtlijn voorziet.

4. Hieronder zal ik uiteenzetten waarom ik van opvatting ben dat de eerste benadering de juiste is.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (hierna: „richtlijn”) (PB L 275, blz. 32)

3 — Zie overwegingen 3 en 5 van richtlijn 2003/87.

I – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Unierecht*

5. Ten tijde van de hier van belang zijnde feiten [4] luidde artikel 6 van de richtlijn („Voorwaarden voor en inhoud van de vergunning voor broeikasgasemissies") als volgt:

„1. De bevoegde autoriteit verleent een vergunning waarin toestemming wordt verleend broeikasgassen uit de gehele installatie of een deel daarvan uit te stoten, indien zij ervan overtuigd is dat de exploitant in staat is de emissies te bewaken en te rapporteren.

[...]

2. Vergunningen voor broeikasgasemissies bevatten:

[...]

e) de verplichting binnen vier maanden na het einde van elk kalenderjaar een hoeveelheid emissierechten in te leveren die gelijk is aan de totale emissies van de installatie voor dat jaar, als geverifieerd overeenkomstig artikel 15."

6. Artikel 12, lid 3, van de richtlijn luidde als volgt:

„De lidstaten dragen er zorg voor dat de exploitant van iedere installatie uiterlijk 30 april van ieder jaar een hoeveelheid emissierechten inlevert die gelijk is aan de totale emissies van die installatie gedurende het voorgaande kalenderjaar, als geverifieerd overeenkomstig artikel 15, en dat die rechten vervolgens worden geannuleerd."

7. Artikel 15 van de richtlijn („Verificatie") luidde voor zover hier van belang:

„De lidstaten dragen er zorg voor dat de door de exploitanten overeenkomstig artikel 14, lid 3, ingediende verslagen worden geverifieerd volgens de in bijlage V vermelde criteria en dat de bevoegde autoriteit daarvan in kennis wordt gesteld.

[...]"

8. Artikel 16 van de richtlijn („Sancties") luidde als volgt:

„1. De lidstaten stellen de regels vast inzake de sancties die van toepassing zijn op schendingen van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen en nemen de nodige maatregelen om de toepassing van die sancties te verzekeren. De aldus vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. [...]

2. De lidstaten dragen er zorg voor dat de namen worden bekendgemaakt van de exploitanten die zich niet houden aan de voorschriften van artikel 12, lid 3, inzake het inleveren van voldoende emissierechten.

4 — Richtlijn 2003/87 is inmiddels herhaaldelijk gewijzigd. Geen van de wijzigingen lijkt echter van enig belang voor de onderhavige zaak.

3. De lidstaten dragen er zorg voor dat een boete wegens overmatige emissie wordt opgelegd aan elke exploitant die uiterlijk 30 april van elk jaar niet voldoende emissierechten heeft ingeleverd ter dekking van zijn emissies in het voorgaande jaar. De boete wegens overmatige emissie bedraagt 100 EUR voor elke ton door de installatie uitgestoten kooldioxide-equivalent waarvoor de exploitant geen emissierechten heeft ingeleverd. De betaling van de boete wegens overmatige emissie ontslaat de exploitant niet van de verplichting, bij de inlevering van emissierechten in verband met het volgende kalenderjaar een hoeveelheid emissierechten in te leveren die gelijk is aan die emissieoverschrijding.

[...]"

B – *Nationaal recht*

9. De relevante bepalingen van Duits recht zijn te vinden in het Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Duitse wet op de handel in broeikasgasemissierechten; hierna: „TEHG") van 8 juli 2004. [5]

10. § 4 TEHG („Emissievergunning") luidt als volgt:

„(1) Voor de uitstoot van broeikasgassen door een activiteit in de zin van deze wet is een vergunning vereist.

[...]

(5) De vergunning bevat de volgende gegevens en bepalingen:

[...]

5. Een verplichting tot inlevering van emissierechten in de zin van § 6.

[...]

(8) Indien de verantwoordelijke niet voldoet aan de in § 5 genoemde verplichtingen, genieten de maatregelen uit hoofde van de §§ 17 en 18 van de onderhavige wet voorrang boven de maatregelen uit hoofde van §17 van het Bundes-Immissionsschutzgesetz [federale wet inzake immissiebescherming]. Bij inbreuken op de verplichtingen van § 5 zijn de §§ 20 en 21 van het Bundes-Immissionsschutzgesetz niet van toepassing. Indien de verantwoordelijke niet voldoet aan de in § 6, lid 1, genoemde verplichtingen, zijn uitsluitend de regelingen van de onderhavige wet van toepassing."

11. § 6 TEHG („Emissierechten") luidt onder meer als volgt:

„(1) De verantwoordelijke dient bij de bevoegde autoriteit, met ingang van het jaar 2006, uiterlijk 30 april van elk jaar een aantal emissierechten in te leveren dat overeenkomt met de door zijn activiteit in het voorgaande kalenderjaar veroorzaakte emissies.

[...]"

5 — BGBl. I, blz. 1578.

12. Afdeling 5 van het TEHG heeft betrekking op sancties. § 18 van deze wet luidt als volgt:

„(1) Indien de verantwoordelijke niet voldoet aan zijn verplichting in de zin van § 6, lid 1, legt de bevoegde autoriteit voor elke ton door de installatie uitgestoten kooldioxide-equivalent waarvoor de exploitant geen emissierechten heeft ingeleverd, een bestuurlijke boete vast van 100 EUR, in de eerste toewijzingsperiode van 40 EUR. Van oplegging van een bestuurlijke boete kan worden afgezien wanneer de verantwoordelijke wegens overmacht niet kon voldoen aan zijn inleveringsverplichting in de zin van § 6, lid 1.

(2) Voor zover de verantwoordelijke de door zijn activiteit veroorzaakte emissies niet naar behoren heeft gerapporteerd, verricht de bevoegde autoriteit een schatting van de door de activiteit in het voorgaande kalenderjaar veroorzaakte emissies. Die schatting vormt de onbetwistbare grondslag voor de verplichting uit hoofde van § 6, lid 1. Er wordt geen schatting verricht wanneer de verantwoordelijke in het kader van de hoorzitting naar aanleiding van de beschikking tot vaststelling van de bestuurlijke boete in de zin van lid 1 naar behoren aan zijn rapportageplicht voldoet.

(3) De verantwoordelijke blijft gehouden om de ontbrekende emissierechten, in het geval van lid 2 op basis van de verrichte schatting, uiterlijk 30 april van het volgende jaar in te leveren. [...]”

II – **Feiten, procesverloop en prejudiciële vraag**

13. Voorafgaand aan de sluiting ervan in maart 2008 exploiteerde Nordzucker AG (hierna: Nordzucker) een suikerfabriek. Tot de fabriek behoorden een stoomketel en een drooginstallatie voor het thermisch drogen van suikerbietenpulp.

14. Na de invoering van de regeling voor de handel in emissierechten heeft het Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (federaal ministerie voor milieu, natuurbescherming, bouw en reactorveiligheid; hierna: „ministerie”) in reactie op een verzoek van de Verein der Zuckerindustrie (vereniging voor de suikerindustrie) deze vereniging bij brief van 17 juni 2004 meegedeeld dat drooginstallaties niet zijn onderworpen aan de verplichte handel in emissierechten nu het hierbij gaat om noodzakelijke faciliteiten in het kader van het suikerproductiebedrijf. Daarentegen is een stoomketel voor de productie van stoom en energie die ten dienste staat van een eenheid voor de productie of raffinage van suiker wel onderworpen aan de verplichte handel in emissierechten, wanneer het nominale thermische ingangsvermogen van de installatie de minimumdrempel overschrijdt.

15. Nordzucker heeft over 2005 een emissieverslag opgesteld. Het rapport vermeldde dat de stoomketel in totaal 40 288 ton aan kooldioxide-emissies had veroorzaakt. Deze hoeveelheid omvatte niet de emissies als gevolg van de voor de werking van de drooginstallatie vereiste stoomproductie. Een deskundige heeft het verslag na verificatie bevredigend bevonden en invoering van de daarin vermelde emissies in het register goedgekeurd. Op 16 maart 2006 is het verslag via de bevoegde autoriteit van het Land toegezonden aan de Deutsche Emissionshandelsstelle (Duitse autoriteit voor de handel in emissierechten; hierna: „Emissionshandelsstelle”). Nordzucker heeft uiterlijk 30 april 2006 een hoeveelheid emissierechten ingeleverd bij de Emissionshandelsstelle die gelijk is aan de in het verslag vermelde hoeveelheid emissies.

16. De Emissionshandelsstelle heeft het emissieverslag vervolgens onderzocht en heeft Nordzucker gevraagd dit verslag te herzien door onder meer rekening te houden met de aan de drooginstallaties toe te rekenen emissies. Nordzucker heeft daarop toegelicht dat zij op grond van de brief van het ministerie van opvatting was dat drooginstallaties niet waren onderworpen aan de verplichte handel in emissierechten, en dat er om die reden geen verplichting bestond om verslag uit te brengen over de emissies die zijn toe te rekenen aan een stoomketel die wordt gebruikt voor de werking van een

dergelijke installatie. Desondanks heeft Nordzucker haar emissieverslag herzien overeenkomstig het verzoek van de Emissionshandelsstelle. Bijgevolg heeft Nordzucker een totale hoeveelheid emissies ter hoogte van 42 961 ton kooldioxide gerapporteerd en op 24 april 2007 voor 2 673 ton extra emissierechten ingeleverd.

17. Bij besluit van 7 december 2007 hebben de Duitse autoriteiten aan Nordzucker op grond van § 18, lid 1, TEHG een boete opgelegd van 106 920 EUR. De bestuurlijke voorziening tegen dat besluit is bij besluit van 14 april 2009 verworpen.

18. Nordzucker heeft dat besluit aangevochten bij het Verwaltungsgericht (bestuursrechter), dat bij uitspraak van 11 juni 2010 het bestreden besluit nietig heeft verklaard. Bij uitspraak van 20 oktober 2011 heeft het Oberverwaltungsgericht (bestuursrechter in hoger beroep) het door de Duitse autoriteiten tegen de uitspraak in eerste aanleg ingestelde hoger beroep verworpen.

19. Omdat het twijfels koestert over de uitlegging van artikel 16 van de richtlijn heeft het Bundesverwaltungsgericht besloten om de procedure te schorsen en het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken over de volgende vraag:

„Dient artikel 16, leden 3 en 4, van [richtlijn 2003/87] aldus te worden uitgelegd dat de boete wegens overmatige emissie ook moet worden opgelegd wanneer een exploitant uiterlijk 30 april van enig jaar een hoeveelheid emissierechten heeft ingeleverd die gelijk is aan de totale emissies vermeld in zijn door een deskundige geverifieerde verslag over de emissies uit de installatie in het voorgaande jaar, maar de bevoegde nationale autoriteit na 30 april heeft vastgesteld dat het geverifieerde emissieverslag fouten bevat als gevolg van het te laag opgeven van de totale hoeveelheid omissies, het verslag hiervoor is gecorrigeerd en de exploitant de aanvullende emissierechten heeft ingeleverd binnen de nieuwe voor inlevering gestelde termijn?”

20. Nordzucker, de Emissionshandelsstelle, de Duitse, de Tsjechische en de Nederlandse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk alsmede de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Het Hof heeft besloten om van een hoorzitting af te zien.

III – **Analyse**

21. Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de boete waarin artikel 16, lid 3, van de richtlijn voorziet van toepassing is op een exploitant die uiterlijk 30 april van enig jaar een hoeveelheid emissierechten heeft ingeleverd die gelijk was aan zijn emissies in het voorgaande jaar, als geverifieerd overeenkomstig artikel 15 van de richtlijn, maar die na een daaropvolgende controle van de bevoegde nationale autoriteit ontoereikend bleek ter dekking van alle emissies van de exploitant in het voorgaande jaar.

22. In zijn uitvoerige verwijzingsbeschikking zet het Bundesverwaltungsgericht uiteen dat er twee verschillende benaderingen mogelijk zijn en dat er voor beide overtuigende argumenten bestaan. Deze rechter meent evenwel, hoofdzakelijk op basis van de bewoordingen van de relevante bepalingen van de richtlijn en rekening houdend met het evenredigheidsbeginsel, dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord.

23. Die twee benaderingen zijn ook aan de orde gesteld door de partijen die in deze procedure opmerkingen hebben ingediend. Enerzijds betogen Nordzucker, de Tsjechische en de Nederlandse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk alsmede de Commissie in wezen dat artikel 16, lid 3, van de richtlijn restrictief moet worden uitgelegd. Dat zou betekenen dat deze bepaling als niet van toepassing op het door de verwijzende rechter beschreven geval wordt beschouwd.

24. Anderzijds bepleiten de Duitse regering en de Emissionshandelsstelle dat het Hof de prejudiciële vraag bevestigend beantwoordt. Naar hun opvatting bestaan er raakvlakken tussen de situatie aan de orde in de zaak bij de verwijzende rechter en de situatie die het Hof voor zich had in de zaak Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka.[6] In deze zaak heeft het Hof bevestigd dat de in artikel 16, lid 3, van de richtlijn neergelegde boete automatisch van toepassing is op exploitanten die uiterlijk op 30 april van enig jaar niet een voldoende hoeveelheid emissierechten hebben ingeleverd, en heeft het Hof verduidelijkt dat de nationale rechter de hoogte van die boete niet kan wijzigen.

25. Zoals ik nu zal uiteenzetten ben ik van opvatting dat ondanks de enigszins dubbelzinnige bewoordingen van artikel 16, lid 3, van de richtlijn een systematische en teleologische lezing van die bepaling steunt biedt aan de door Nordzucker, de Tsjechische en de Nederlandse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk alsmede de Commissie gehouden betogen. Hoewel ik de zorgen achter de door de Duitse regering en de Emissionshandelsstelle verdedigde interpretatie van die bepaling begrijp, acht ik die bezorgdheid uiteindelijk niet gefundeerd. Ook lees ik in het arrest in de zaak Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka geen steun voor het door die partijen ingenomen standpunt.

26. Reeds bij aanvang moet onder ogen worden gezien dat de tekst van artikel 16, lid 3, van de richtlijn niet vrij is van dubbelzinnigheid wat betreft de aard van de verplichting die op straffe van de daarin neergelegde boete moet worden nageleefd. Immers, deze bepaling verlangt van lidstaten dat zij een boete wegens overmatige emissie opleggen aan „ elke exploitant die uiterlijk 30 april van elk jaar niet voldoende emissierechten heeft ingeleverd ter dekking van zijn emissies in het voorgaande jaar".

27. Zoals de verwijzende rechter terecht opmerkt is geen van beide interpretaties op het eerste gezicht onverenigbaar met de bewoordingen van artikel 16, lid 3, van de richtlijn. Bijgevolg kan die bepaling aldus worden opgevat dat zij betrekking heeft op de in het voorgaande jaar veroorzaakte emissies als geverifieerd overeenkomstig artikel 15 van die richtlijn, dan wel op alle in dat voorgaande jaar veroorzaakte emissies zoals vastgesteld in een eindverslag, in voorkomend geval na aanvullende controles door de bevoegde nationale autoriteiten.

28. Wanneer artikel 16, lid 3, van de richtlijn echter in zijn context wordt gelezen, wordt het naar mijn mening duidelijk dat de eerstgenoemde interpretatie de juiste is.

29. Om te beginnen moet worden benadrukt dat een van de pijlers waarop het door de richtlijn geïntroduceerde systeem is gebouwd, bestaat in de verplichting voor exploitanten om een hoeveelheid emissierechten in te leveren die gelijk is aan hun emissies in het voorgaande jaar. Het is aan elke exploitant om over zijn emissies verslag uit te brengen aan de bevoegde autoriteiten in overeenstemming met de regels en beginselen vervat in de ad-hocrichtsnoeren zoals vastgesteld door de Commissie[7] (artikel 14, lid 3, van de richtlijn).

30. Evenwel heeft de Europese regelgever – gegeven het belang van deze exercitie en het financiële voordeel dat exploitanten kunnen behalen door hun emissies te laag op te geven – besloten dat de bevoegde autoriteiten niet zonder meer kunnen vertrouwen op de door de exploitanten overgelegde verslagen, maar dat deze verslagen eerst een specifiek verificatieproces moeten doorlopen. Ingevolge de eerste alinea van artikel 15 van de richtlijn, en de daarin bedoelde bijlage V, moet de verificateur „onafhankelijk [zijn] van de exploitant, voert [hij] zijn werk serieus uit op een objectieve, professionele wijze" en moet hij gekwalificeerd zijn voor de taak. Hij moet de door de exploitanten ingediende verslagen en de bewakingssystemen tijdens het voorgaande jaar bezien teneinde in het bijzonder hun „betrouwbaarheid, geloofwaardigheid en nauwkeurigheid" te verifiëren.

6 — C-203/12, EU:C:2013:664.

7 — Beschikking 2004/156/EG van de Commissie van 29 januari 2004 tot vaststelling van richtsnoeren voor de bewaking en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 59, blz. 1) (hierna: „de richtsnoeren").

31. Deze verificatie vormt een essentiële stap in de procedure. Indien een verslag niet wordt geverifieerd als bevredigend, komt de procedure tot stilstand. De exploitant mag geen emissierechten meer overdragen totdat het verslag als bevredigend wordt geverifieerd (artikel 15, tweede alinea). Indien daarentegen de verificatie een positief resultaat oplevert, heeft de exploitant tot en met 30 april van dat jaar de tijd om een hoeveelheid emissierechten in te leveren die gelijk is aan de totale veroorzaakte emissies. In dit verband bepalen artikel 6, lid 2, onder e), en artikel 12, lid 3, van de richtlijn uitdrukkelijk dat de verplichting om emissierechten in te leveren betrekking heeft op die rechten die overeenkomen met de emissies „als geverifieerd overeenkomstig artikel 15".

32. De richtlijn voorziet niet, althans niet uitdrukkelijk, in enige aanvullende controle of verificatie van de reeds op grond van artikel 15 geverifieerde hoeveelheid emissierechten. Evenmin is er een bepaling die voorschrijft dat aanvullende hoeveelheden worden ingeleverd na 30 april ingeval de nationale autoriteiten mochten vaststellen dat die emissierechten – ongeacht de oorzaak – niet de totale emissies dekken.

33. Duidelijk is dat de richtlijn niet aldus kan worden uitgelegd dat zij aanvullende controles door de bevoegde autoriteiten niet toelaat of een exploitant verhindert om na 30 april aanvullende emissierechten in te leveren om zijn verplichting na te leven een voldoende hoeveelheid emissierechten in te leveren. Integendeel komt het mij voor dat nationale bepalingen die in deze mogelijkheden voorzien het door de richtlijn ingestelde systeem alleen maar zouden versterken.

34. Desondanks kan de boete waarin artikel 16, lid 3, van de richtlijn voorziet uitsluitend betrekking hebben op het niet naleven van de verplichting die die bepaling uitdrukkelijk aan de exploitant oplegt: de verplichting om uiterlijk 30 april de verschuldigde hoeveelheid emissierechten, als geverifieerd door een deskundige, in te leveren. Het zou contra-intuïtief zijn om de richtlijn aldus uit te leggen dat zij voorschrijft dat een boete zonder meer wordt opgelegd voor schending van een verplichting die daarin niet duidelijk is vermeld.

35. Het feit dat het de hoeveelheid emissierechten, als geverifieerd overeenkomstig artikel 15, is die de spil vormt in de werking van het door de richtlijn ingestelde systeem wordt ook bevestigd door de overeenkomstig artikel 14, lid 1, van de richtlijn bekendgemaakte richtsnoeren.[8] In punt 7.4 van de richtsnoeren staat: „De waarde van de totale emissies van een installatie in een emissieverslag *dat als bevredigend is geverifieerd*, moet door de bevoegde autoriteit worden gebruikt om te controleren of de exploitant voor die installatie voldoende emissierechten heeft ingeleverd."[9]

36. Deze lezing lijkt te worden ondersteund door de ontstaansgeschiedenis van de richtlijn. Punt 17 van de toelichting die het door de Commissie op 23 oktober 2001 ingediende voorstel voor een richtlijn vergezelt, vermeldt dat „[t]egen het niet afgeven van voldoende uitstootrechten ter dekking van de *geverifieerde* uitstoot, [...] overal in de Europese [Unie] streng en consequent [moet] worden opgetreden. Dit wordt bereikt door het opleggen van een maximale financiële sanctie [...]".[10]

8 — Ibidem.

9 — Cursivering van mij. In dit verband moet worden benadrukt dat de richtsnoeren niet zijn vastgesteld als soft law maar, zoals aangegeven in voetnoot 6, bij besluit van de Commissie, en daarmee in de vorm van een handeling met rechtsgevolgen.

10 — COM(2001) 581 definitief. Cursivering van mij.

37. Interessant is dat artikel 16, lid 2, van de richtlijn, dat ziet op de bekendmaking van de namen van de exploitanten die zich niet houden aan de verplichting tot het inleveren van voldoende emissierechten, in zijn oorspronkelijke versie – zoals die in deze zaak van toepassing is – uitdrukkelijk verwees naar de „voorschriften van artikel 12, lid 3" van de richtlijn.[11] Natuurlijk zou men kunnen redeneren dat, voor zover de leden 2 en 3 van artikel 16 van de richtlijn verschillend waren, en zijn, geredigeerd, zij elk een andere inbreuk betreffen. Inderdaad betogen de Duitse regering en de Emissionshandelsstelle in wezen dat artikel 16, lid 3, van de richtlijn een ruimer toepassingsgebied heeft dan artikel 16, lid 2.

38. Deze lezing vindt echter geen steun in de ontstaansgeschiedenis. Het verschil in formulering van de twee leden wordt integendeel verklaard door het feit dat het in het aanvankelijk door de Commissie ingediende voorstel de bedoeling was om lid 2 van artikel 16 van de richtlijn van toepassing te laten zijn op alle schendingen van de ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde nationale regelgeving, terwijl lid 3 het niet inleveren van voldoende emissierechten strafbaar zou stellen. Het Parlement was evenwel van opvatting – en de Commissie heeft aanvaard – dat het met naam en toenaam vermelden van bedrijven die in overtreding zijn in veel vormen van schending van de richtlijn – met inbegrip van schendingen van de nationale uitvoeringsmaatregelen – onevenredig was, en dat dit bijgevolg zou moeten worden beperkt tot die gevallen waarin exploitanten niet voldoende emissierechten hebben ingeleverd.[12]

39. De ontstaansgeschiedenis van de richtlijn lijkt er dus op te wijzen dat het formuleringsverschil tussen de twee leden niet voortvloeit uit een keuze van de kant van de Unieregelgever om een onderscheid te maken tussen de soorten schending die door deze leden respectievelijk worden bestreken.

40. Deze uitlegging vindt verder bevestiging in het arrest in de zaak Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka, waarin het Hof heeft overwogen dat de in artikel 6, lid 2, onder e), en artikel 12, lid 3, van de richtlijn neergelegde verplichting om een hoeveelheid emissierechten die gelijk is aan de totale emissies in het voorgaande jaar, als geverifieerd overeenkomstig artikel 15, *„de enige* [is] waaraan richtlijn 2003/87 zelf een specifieke sanctie koppelt, terwijl het krachtens artikel 16 van deze richtlijn aan de lidstaten staat om de sanctie te bepalen die geldt voor alle andere gedragingen die de bepalingen ervan schenden".[13]

41. Een andere uitlegging van artikel 16, lid 3, van de richtlijn zou bovendien problemen opleveren wat betreft de evenredigheid van de in die bepaling vervatte boete.

42. In dit verband heeft het Hof in de zaak Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka ook geoordeeld dat de forfaitaire en automatische boete vervat in artikel 16, lid 3, van de richtlijn evenredig was, waarbij een van de overwegingen was dat exploitanten in staat zijn om de precieze hoeveelheid in te leveren emissierechten te bepalen (dankzij de verificatie op grond van artikel 15), en een redelijke termijn hebben om aan die verplichting te voldoen. Het spreekt vanzelf dat een zorgvuldig exploitant niet tot het laatste moment wacht om aan zijn verplichting te voldoen. Op basis van deze

11 — In zijn huidige versie verwijst artikel 16, lid 2, van de richtlijn naar de „voorschriften *van deze richtlijn* inzake het inleveren van voldoende emissierechten" (cursivering van mij). Deze wijziging is ingevoegd bij richtlijn 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (PB 2009, L 8, blz. 3), die de regeling inzake de handel in emissierechten heeft uitgebreid tot luchtvaartactiviteiten. De wijziging stond in het teken van het verruimde toepassingsgebied van de richtlijn. Evenwel heeft de wijziging van artikel 16, lid 2, van de richtlijn – zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk terecht heeft opgemerkt – geen wijziging gebracht in de voor exploitanten van installaties geldende verplichtingen.

12 — Zie „Report on the proposal for a European Parliament and Council Directive establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC (FINAL A5-0303/2002)", blz. 28, Europees Parlement.

13 — Zie arrest van 17 oktober 2013, Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), punt 25 (cursivering van mij).

overwegingen heeft het Hof geoordeeld dat nationale rechters het bedrag van de in artikel 16, lid 3, van de richtlijn neergelegde boete niet kunnen wijzigen op grond van het evenredigheidsbeginsel, zelfs wanneer verdedigbaar is dat de schending van de exploitanten te wijten is aan een „interne administratieve tekortkoming”. [14]

43. De onderhavige zaak lijkt echter – op basis van de informatie die uit de verwijzingsbeslissing kan worden afgeleid – duidelijk af te wijken van de bovengenoemde. Immers, Nordzucker stelt dat haar fout is te wijten aan het feit dat de onderneming is afgegaan op een brief van het ministerie waarin wordt toegelicht dat voor één type installatie dat Nordzucker in bedrijf had (de drooginstallaties) de regeling inzake de handel in emissierechten niet van toepassing is. Daar komt bij dat het verslag ook naar behoren was geverifieerd overeenkomstig artikel 15 van de richtlijn. Pas daarna – dat wil zeggen na 30 april – hebben de Duitse autoriteiten Nordzucker ervan op de hoogte gesteld dat de ingeleverde hoeveelheid emissierechten niet voldoende was aangezien voor de toepassing van de richtlijn ook met de door de drooginstallatie veroorzaakte emissies rekening moest worden gehouden.

44. Voor zover de handelwijze van Nordzucker al zou moeten worden bestraft – een kwestie die ter beoordeling van de nationale rechter staat – geldt in ieder geval dat Nordzucker vóór 30 april niet in staat was om met voldoende zekerheid op de hoogte te zijn van de totale hoeveelheid in te leveren emissierechten. De automatische oplegging van een forse boete in dergelijke omstandigheden zou daarmee tot ernstige vragen inzake de evenredigheid aanleiding kunnen geven.

45. Volgens de Duitse regering en de Emissionshandelsstelle zou het daarentegen onevenredig zijn om die boete op te leggen voor welke schending dan ook van de verplichting die is neergelegd in artikel 6, lid 2, onder e), en artikel 12, lid 3, van de richtlijn, aangezien exploitanten die de deskundige die het verslag verifieert wellicht hebben misleid (bijvoorbeeld door hem misleidende gegevens te verstrekken of door ander frauduleus gedrag), aan de boete zouden ontkomen.

46. Ik ben het daar niet mee eens. De omstandigheid dat de boete waarin artikel 16, lid 3, van de richtlijn voorziet niet van toepassing is, betekent niet dat er geen enkele sanctie kan worden opgelegd aan die exploitanten. Immers, artikel 16, lid 1, van de richtlijn bepaalt dat lidstaten regels dienen vast te stellen inzake de sancties die van toepassing zijn op schendingen van de ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde nationale bepalingen, en dat die sancties „*doeltreffend, evenredig en afschrikkend*” moeten zijn. [15]

47. Het is dus aan de nationale autoriteiten om sancties vast te stellen die aan exploitanten kunnen worden opgelegd die, hoewel zij voldoen aan de verplichting neergelegd in artikel 6, lid 2, onder e), en artikel 12, lid 3, van de richtlijn, andere soorten schendingen begaan die de correcte werking van de bij de richtlijn ingestelde regeling inzake de handel in emissierechten belemmeren. Die sancties moeten enerzijds doeltreffend en afschrikkend zijn: dit betekent naar mijn mening dat fraudeleus gedrag zoals beschreven door de Duitse regering en de Emissionshandelsstelle onderworpen kan (en zou moeten) worden aan zware sancties. Anderzijds moeten die sancties evenredig zijn: dit houdt in dat situaties zoals die waarin Nordzucker zich bevindt moeten worden beoordeeld in het licht van alle relevante feiten en omstandigheden (zoals de goede trouw van de onderneming, de vraag of de onderneming verkeerd is voorgelicht door de autoriteiten zelf, enzovoort) teneinde tot een beslissing te komen over de vraag of een sanctie moet worden opgelegd en, zo ja, van welke zwaarte.

48. Ik kom daarom tot de conclusie dat het type schending zoals begaan door Nordzucker niet valt onder artikel 16, lid 3, van de richtlijn, maar, in voorkomend geval, onder de werkingssfeer van artikel 16, lid 1, van die richtlijn.

14 — Ibidem, punten 19 en 33-42.

15 — Cursivering van mij.

IV – **Conclusie**

49. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van het Bundesverwaltungsgericht als volgt te beantwoorden:

„De in artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad neergelegde boete is niet van toepassing op een exploitant die uiterlijk 30 april van enig jaar een hoeveelheid emissierechten heeft ingeleverd die gelijk is aan zijn emissies in het voorgaande jaar, als geverifieerd overeenkomstig artikel 15 van de richtlijn, maar die na een daaropvolgende controle door de bevoegde nationale autoriteit niet voldoende is bevonden ter dekking van alle emissies van de exploitant in het voorgaande jaar. Het is aan de lidstaten om de regels vast te stellen inzake de sancties die in voorkomend geval van toepassing zijn op dit soort schendingen. De aldus vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn."