



## Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
P. MENGOZZI  
fremsat den 16. maj 2013<sup>1</sup>

**Sag C-203/12**

**Billerud Karlsborg AB  
Billerud Skärblacka AB  
mod  
Naturvårdsverket**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Högsta domstolen (Sverige))

»Ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet — forpligtelse for en driftsleder, der ikke returnerer tilstrækkelige kvoter senest den 30. april hvert år til dækning af sine emissioner i det foregående år, til at betale en bøde uanset årsagen til den manglende returnering — forurening, der overskrider den tilladte mængde, foreligger ikke — eftergivelse eller nedsættelse af bøden ikke mulig — proportionalitet«

1. Med denne præjudicielle forelæggelse anmoder den forelæggende ret Domstolen om at præcisere den sanktionsordning, der er knyttet til overtrædelser af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF<sup>2</sup> og mere præcist om driftslederens overtrædelse af forpligtelsen til senest den 30. april i det pågældende år at returnere kvoter svarende til anlæggets samlede emissioner i hvert kalenderår.

### I – Retsforskrifter

#### A – Direktiv 2003/87

2. Ved direktiv 2003/87 fastlægges i henhold til artikel 1 »en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet [...] med henblik på at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv måde«.

3. Systemet er opbygget på følgende måde. Medlemsstaterne udarbejder hver især en national plan, som angiver den samlede mængde kvoter, de vil tildele for den pågældende periode, og hvordan de vil tildele dem<sup>3</sup>. Hver nationale plan skal efterfølgende offentliggøres og forelægges Europa-Kommissionen samt de øvrige medlemsstater<sup>4</sup>. Medlemsstaterne skulle for perioden fra den 1. januar 2005 til den 31. december 2007 tildele mindst 95% af kvoterne gratis<sup>5</sup>.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EUT L 275, s. 32.

3 — Artikel 9, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2003/87.

4 — Artikel 9, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2003/87.

5 — Artikel 10 i direktiv 2003/87.

4. På baggrund af disse nationale planer »træffer [hver medlemsstat] afgørelse om den samlede mængde kvoter, den vil tildele [...], og om tildelingen heraf til driftslederen af hvert anlæg«<sup>6</sup>. Disse kvoter kan overdrages<sup>7</sup> og skal returneres hvert år, således at »[m]edlemsstaterne søger for, at driftslederen for hvert anlæg senest den 30. april hvert år returnerer et antal kvoter svarende til de samlede emissioner fra det pågældende anlæg i det foregående kalenderår, som verificeret efter artikel 15, og at disse kvoter derefter annulleres«<sup>8</sup>.

5. For at sikre overholdelsen af bestemmelserne i direktiv 2003/87 »[...] fastsætter [medlemsstaterne] sanktioner for overtrædelse af de nationale bestemmelser, der vedtages i henhold til dette direktiv, og træffer de fornødne foranstaltninger til at sikre, at sanktionerne håndhæves. Sanktionerne skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning«<sup>9</sup>. Artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87 fastsætter sanktionerne ved manglende returnering og foreskriver, at »[m]edlemsstaterne sørger for, at en driftsleder, der ikke returnerer tilstrækkelige kvoter senest den 30. april hvert år til dækning af sine emissioner i det foregående år, pålægges en bøde for overskridelse af emissionskvoterne«<sup>10</sup>. For perioden fra den 1. januar 2005 til den 1. december 2007 skulle medlemsstaterne anvende en bøde for kvoteoverskridelserne på 40 EUR for hvert ton kuldioxidækvivalent fra det anlæg, for hvilket driftslederen ikke havde returneret kvoter<sup>11</sup>. Betaling af bøden ville under alle omstændigheder ikke fritage driftslederen for forpligtelsen til at returnere en kvotemængde, som svarede til de kvoteoverskridende emissioner, når vedkommende returnerede kvoter for det efterfølgende kalenderår<sup>12</sup>.

## B – Svensk lovgivning

6. Direktiv 2003/87 er gennemført i svensk ret ved lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrättigheter (lov om handel med emissionskvoter, herefter »EQE-loven«). I den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, var det fastsat, at en driftsleder skulle beregne eller måle sine kuldioxidemissioner og hvert år fremlægge en verificeret rapport om emissionerne<sup>13</sup>. Rapporten om emissioner i det foregående år skal fremlægges for Naturvårdsverket (tilsynsmyndighed) senest den 31. marts i det efterfølgende kalenderår<sup>14</sup>. En driftsleder skal desuden senest den 30. april hvert år returnere det antal kvoter, der svarer til de samlede emissioner fra hvert anlæg i det foregående kalenderår, til Statens energimyndighed (nationale energimyndighed), som administrerer registrene<sup>15</sup>. Den driftsleder, som ikke har returneret tilstrækkelige kvoter til at dække sine emissioner, skal betale en bøde for emissionsoverskridelserne på 40 EUR for hvert ton kuldioxid, der udledes fra anlægget, og som driftslederen ikke har returneret kvoter for<sup>16</sup>. Betaling af bøden fritager ikke driftslederen for sin forpligtelse til at returnere en kvotemængde svarende til de kvoteoverskridende emissioner, når vedkommende returnerer kvoter for det følgende kalenderår<sup>17</sup>.

6 — Artikel 11, stk. 1, i direktiv 2003/87.

7 — Artikel 12, stk. 1, i direktiv 2003/87.

8 — Artikel 12, stk. 3, i direktiv 2003/87.

9 — Artikel 16, stk. 1, i direktiv 2003/87.

10 — Artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87.

11 — Artikel 16, stk. 4, i direktiv 2003/87.

12 — Artikel 16, stk. 4, in fine, i direktiv 2003/87.

13 — Kapitel 5, § 1, i EQE-loven. Den driftsleder, som ikke senest den 31.3 i det følgende år har indgivet en verificeret rapport, skal betale en bøde for forsinkelse på 20 000 svenske kroner (SEK), medmindre dette er åbenbart urimeligt. Bøden, der ikke kan nedsættes, kan eftergives (jf. kapitel 8, § 5a, i EQE-loven).

14 — Kapitel 5, § 1, i EQE-loven.

15 — Kapitel 6, § 1, i EQE-loven.

16 — Kapitel 8, § 6, i EQE-loven. Den tilsvarende værdi i svenske kroner fastsættes i kapitel 8, § 6, tredje afsnit, i EQE-loven.

17 — Kapitel 8, § 7, i EQE-loven.

## II – Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

7. Billerud Karlsborg AB og Billerud Skärblacka AB er to svenske selskaber, der i henhold til svensk ret har tilladelse til kuldioxidemissioner. For kalenderåret 2006 udgjorde kuldioxidemissionerne henholdsvis 10 828 og 42 433 ton. Det er ubestridt, at der på disse selskabers transaktionskonti henstod emissionskvoter svarende til de faktiske emissioner for 2006.

8. Ingen af disse selskaber havde imidlertid returneret nogen kvoter den 30. april 2007. De to selskabers transaktionskonti blev følgelig blokeret af den myndighed, som administrerer registret, og kvoterne svarende til anlæggets samlede emissioner i kalenderåret 2006 skulle have været returneret før den 30. april 2008, samtidig med kvoterne svarende til disse to selskabers anlægs samlede emissioner i 2007.

9. Som følge af denne overtrædelse af forpligtelsen til returnering senest den 30. april, som driftslederne var pålagt, pålagde Naturvårdsverket den 10. december 2007 Billerud Karlsborg AB en bøde på 3 959 366 SEK og Billerud Skärblacka AB en bøde på 15 516 051 SEK. Selskaberne anlagde sag til prøvelse af afgørelserne om pålæggelse af bøde ved første instans og dernæst ved appelinstansen uden at få medhold.

10. Sagsøgerne har for den forelæggende ret indbragt en sag med påstand om genoptagelse og indsigelse om alvorlig procedurefejl under henvisning til, at de på deres respektive konti den 30. april 2007 havde en beholdning af kvoter svarende til de faktiske emissioner for 2006, og at returneringen, som de begge havde til hensigt at foretage, var blevet forhindret af interne administrative fejl. De er således af den opfattelse, at bestemmelserne i EQE-loven reelt ikke er blevet overtrådt, og at der følgelig ikke var et retligt grundlag for at pålægge de to bøder. Selv hvis de afgørelser, hvorved bøderne blev pålagt, ikke kan anses for at være uden hjemmel, har de to sagsøgende selskaber nedlagt påstand om, at den forelæggende ret nedsætter de finansielle sanktioners størrelse til enten 0 SEK, 20 000 SEK eller et passende beløb, for så vidt som de pålagte bøder på et samlet beløb på næsten 20 mio. SEK er uforholdsmæssige, da det er ubestridt, at disse selskaber ikke har udledt flere kvoter, end de havde tilladelse til. De har i den forbindelse gjort gældende, at idet de pålagte bøder kan sidestilles med en strafferetlig anklage, ville en streng håndhævelse af bestemmelserne om sanktioner, som er fastsat i EQE-loven, uden mulighed for nedsættelse, være i strid med artikel 6 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950.

11. Den forelæggende ret har for sin del fastslået, at bestemmelserne om sanktioner for manglende returnering den 30. april, som er fastsat i EQE-loven, tager direkte udgangspunkt i direktiv 2003/87, som bestemmer, at de driftsledere, som ikke den 30. april har returneret tilstrækkelige kvoter, pålægges en bøde på 40 EUR for hvert ton kuldioxidækvivalent. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt en sådan bøde, hvis princip er opstillet i artikel 16, stk. 3 og 4, i direktiv 2003/87, kun skal pålægges i tilfælde af overskridelse af emissionskvoter, eller om den ligeledes skal pålægges, når det er ubestridt, at driftslederen har tilstrækkelige kvoter, men på grund af en simpel fejl ikke har returneret dem. På grund af henvisningerne i direktiv 2003/87 til de grundlæggende rettigheder<sup>18</sup> og til proportionalitetsprincippet<sup>19</sup> ønsker den forelæggende ret desuden oplyst, om det under overholdelse af bestemmelserne i direktivet er muligt at nedsætte de pålagte bøder.

18 — Jf. 27. betragtning til direktiv 2003/87.

19 — Jf. 30. betragtning til og artikel 16, stk. 1, i direktiv 2003/87.

12. Högsta domstolen (Sverige) har besluttet at udsætte sagen, idet den står over for en vanskelighed ved fortolkningen af EU-retten, og har ved forelæggelsesafgørelse, der er indgået til Domstolens Justitskontor den 30. april 2012, forelagt Domstolen følgende to præjudicielle spørgsmål i medfør af artikel 267 TEUF:

»1) Indebærer artikel 16, stk. 3 og 4, i [...] direktiv 2003/87[...], at en driftsleder, som ikke har returneret tilstrækkelige kvoter den 30. april, skal betale en bøde uanset årsagen til undladelsen, f.eks. hvor driftslederen ganske vist havde et tilstrækkeligt antal kvoter den 30. april, men på grund af uagtsomhed, en administrativ fejl eller tekniske problemer ikke returnerede dem?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, indebærer artikel 16, stk. 3 og 4, [i direktiv 2003/87,] at bøden skal eller kan eftergives eller nedsættes f.eks. under sådanne omstændigheder som angivet i spørgsmål 1?»

### III – Retsforhandlingerne for Domstolen

13. De to sagsøgende selskaber i hovedsagen, Naturvårdsverket, den græske regering og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen.

### IV – Retlig analyse

14. For at besvare den forelæggende rets spørgsmål, vil jeg kort gøre rede for logikken bag ordningen for handel med kvoter, som er indført ved direktiv 2003/87. Efterfølgende vil jeg særligt i forhold til direktivets artikel 16, stk. 3 og 4, vurdere situationen for den driftsleder, som ikke returnerer tilstrækkelige kvoter, fordi han ikke besidder tilstrækkeligt mange og ikke har købt nok på markedet, i forhold til situationen for den driftsleder, som overtræder forpligtelsen til returnering, som er fastsat i direktiv 2003/87, selv om han er i besiddelse af tilstrækkelige kvoter til dækning af sine emissioner. Dette fører til, at det retlige grundlag for de pålagte bøder i tvisten i hovedsagen er artikel 16, stk. 1, i direktiv 2003/87 og ikke direktivets artikel 16, stk. 3 og 4, og derved opstår en ny problematik om, hvorvidt de nævnte bøder er forholdsmæssige, hvilket nødvendiggør visse afsluttende bemærkninger.

#### A – Logikken bag ordningen for handel med kvoter, som er indført ved direktiv 2003/87

15. Vedtagelsen af direktiv 2003/87 udgør i EU-retten en udkrystallisering af Fællesskabet og medlemsstaternes forpligtelse på den internationale scene til sammen at gøre en indsats med henblik på rationalisering og reducere drivhusgasemissioner, som er ansvarlige for klimaændringer, der skader miljøet<sup>20</sup>. For at målet om 8%'s reduktion i emissionen af drivhusgasser i forhold til 1990-niveauet kan nås mere effektivt i perioden 2008-2012<sup>21</sup>, fasttæller direktiv 2003/87 en etapevis indførelse af et »europæisk marked med kvoter for drivhusgasemissioner [...] med den mindst mulige negative indvirkning på den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen«<sup>22</sup>.

16. Ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Den Europæiske Union kan i det væsentlige beskrives som følger.

20 — Jf. dom af 16.12.2008, sag C-127/07, Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl., Sml. I, s. 9895, præmis 28 ff.

21 — Anden betragtning til direktiv 2003/87.

22 — Femte betragtning til direktiv 2003/87.

17. Hvert anlæg, hvis aktivitet er omfattet af anvendelsesområdet for direktivet<sup>23</sup>, skal fra den 1. januar 2005 være i besiddelse af en drivhusgasemissionstilladelse<sup>24</sup>. Denne tilladelse udstedes kun, hvis den kompetente nationale myndighed finder det godtgjort, at den ansvarlige driftsleder for det pågældende anlæg »er i stand til at overvåge og rapportere emissionerne«<sup>25</sup>.

18. Samtidig udarbejder medlemsstaterne hver især en national tildelingsplan for hver periode, der er fastlagt ved direktiv 2003/87<sup>26</sup>, om fastsættelse af den samlede mængde kvoter, der er tildelt for den omhandlede periode<sup>27</sup>. For den trærsperiode, der begyndte den 1. januar 2005 – perioden, hvori de to i hovedsagen omhandlede bøder blev pålagt – skulle medlemsstaterne således træffe afgørelse om den samlede mængde tildelte kvoter og om tildelingen heraf til driftslederen af hvert anlæg<sup>28</sup>. En del af kvotemængden, som er fastsat for den samlede periode, udstedes hvert år seneste den 28. februar til driftslederne<sup>29</sup>.

19. Emissionerne skal overvåges<sup>30</sup> af driftslederne, og hver driftsleder skal med henblik herpå rapportere emissionerne fra den pågældendes anlæg til den kompetente myndighed<sup>31</sup>. Denne emissionsrapport for det foregående kalenderår skal verificeres af en verifikator, der er uafhængig af driftslederen<sup>32</sup>, og den kompetente nationale myndighed skal underrettes<sup>33</sup>. Hvis det viser sig, at emissionsrapporten vedrørende det foregående kalenderår ikke er bedømt som tilfredsstillende, skal medlemsstaterne sørge for, at den pågældende driftsleder ikke kan overdrage yderligere kvoter<sup>34</sup>.

20. Senest den 30. april hvert år skal hver driftsleder påbegynde returneringen af kvoter, dvs. returnere et antal kvoter svarende til de samlede emissioner fra det pågældende anlæg i det foregående kalenderår<sup>35</sup>. Denne årlige forpligtelse til at returnere kvoter er ligeledes præciseret over for driftslederen i drivhusgasemissionstilladelsen<sup>36</sup>. Denne returnering går forud for den sidste etape, som er annullation af de kvoter, der er udstedt og derefter faktisk er brugt<sup>37</sup>.

21. Ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner er kendetegnet ved en stærkt fremherskende regnskabsmæssig logik<sup>38</sup>. Dette medfører desuden et register på nationalt plan, som indeholder særskilte konti til bogføring af de kvoter, som besiddes, udstedes eller overdrages af hver berørt person<sup>39</sup>. Fastholdelsen af denne strenge bogføring er så meget desto mere nødvendig, som

23 — Selv om det ikke er relevant for den foreliggende sag, skal jeg påpege, at dette anvendelsesområde senest er blevet udvidet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23.4.2008 om ændring af direktiv 2003/87 med henblik på at forbedre og udvide ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (EUT L 140, s. 63).

24 — Artikel 4 og 5 i direktiv 2003/87.

25 — Artikel 6, stk. 1, i direktiv 2003/87.

26 — Artikel 11 i direktiv 2003/87.

27 — Artikel 9 i direktiv 2003/87.

28 — Artikel 10 og 11, i direktiv 2003/87.

29 — Artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/87.

30 — Artikel 14, stk. 2, i direktiv 2003/87.

31 — Artikel 14, stk. 3, i direktiv 2003/87.

32 — Artikel 15, stk. 1, og bilag V til direktiv 2003/87.

33 — Artikel 15, stk. 1, i direktiv 2003/87.

34 — Artikel 15, stk. 2, i direktiv 2003/87. Om mulighed for overdragelse af kvoterne, se direktivets artikel 12, stk. 1.

35 — Artikel 12, stk. 3, i direktiv 2003/87. Returneringsproceduren er reguleret i artikel 52 ff. i Kommissionens forordning (EF) nr. 2216/2004 af 21.12.2004 om et standardiseret og sikkert registersystem i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87 og Europa-Parlamentets og Rådets beslutning 280/2004/EF (EUT L 386, s. 1).

36 — Artikel 6, stk. 2, litra e), i direktiv 2003/87.

37 — Artikel 12, stk. 3, in fine i direktiv 2003/87.

38 — Artikel 19, stk. 1, i direktiv 2003/87.

39 — Artikel 19 i direktiv 2003/87.

driftsledernes overholdelse af deres forpligtelser i henhold til ordningen for handel med kvoter i sidste ende ligeledes afhænger af overholdelsen af den forpligtelse, som medlemsstaterne og Unionen har påtaget sig på det fællesskabsretlige og internationale plan om mærkbart at mindske de antropogene drivhusgasemissioner<sup>40</sup>.

22. Ordningens korrekte funktion er sikret ved definitionen af sanktioner i artikel 16 i direktiv 2003/87. På klassisk vis fastlægger bestemmelsens stk. 1, at medlemsstaterne fastsætter sanktioner, som finder anvendelse ved overtrædelse af de nationale bestemmelser, der vedtages i henhold til nævnte direktiv. De af medlemsstaterne fastsatte sanktioner skal være »effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning«.

23. Valget af sanktioner i tilfælde af overtrædelse af forpligtelsen til returnering af »tilstrækkelige« kvoter tilkommer ikke medlemsstaterne, idet de er præciseret i direktiv 2003/87.

24. Dels er medlemsstaterne forpligtet til at offentliggøre navnene på driftsledere, der ikke overholder forpligtelsen om »returnering af tilstrækkelige kvoter«<sup>41</sup>. Dels er medlemsstaterne forpligtet til at pålægge hver driftsleder, som ikke den 30. april hvert år har returneret »tilstrækkelige kvoter [...] til dækning af sine emissioner i det foregående år«, en bøde<sup>42</sup>. I henhold til artikel 16, stk. 3 og 4, i direktiv 2003/87 er bøden betegnet som en »[bøde] for overskridelse af emissionskvoter«. Lovgiver har selv fastsat bødens størrelse. Således »anvender medlemsstaterne en [...] bøde for kvoteoverskridelse på 40 EUR for hvert ton kuldioxidækvivalent fra det anlæg, for hvilket driftslederen ikke har returneret kvoter« for perioden 2005-2008<sup>43</sup>. Det præciseres yderligere, at »betaling af bøden for overskridelse af emissionskvoter [ikke] fritager [...] driftslederen for forpligtelsen til at returnere en kvotemængde svarende til de kvoteoverskridende emissioner, når vedkommende returnerer kvoter for det følgende kalenderår«<sup>44</sup>.

#### *B – De respektive aspekter af overtrædelsen af forpligtelsen til returnering af kvoter*

25. Det fremgår af ordlyden af artikel 16, stk. 3 og 4, i direktiv 2003/87, at bøden er tiltænkt som en »[bøde] for overskridelse af emissionskvoter«, og at det af lovgiver fastsatte beløb gælder »[...] for hvert ton kuldioxidækvivalent fra det anlæg, for hvilket driftslederen ikke har returneret kvoter«. Den forelæggende rets spørgsmål knytter sig netop til, om bøden på de samme betingelser skal pålægges en driftsleder, der, uden at have gjort sig skyldig i overskridelse af den tilladte mængde emissioner, imidlertid ikke formelt har returneret kvoterne som omhandlet i artikel 12, stk. 3, i direktiv 2003/87, således at der for hvert ton udledt kuldioxidækvivalent, for hvilke der ikke er blevet returneret kvoter den 30. april, skal ifalde den bøde, som er fastlagt i direktivet.

26. I denne forbindelse har Naturvårdsverket, den græske regering og Kommissionen i det væsentlige indtaget følgende holdning. Sanktionsmekanismen, der er fastsat i artikel 16, stk. 3 og 4, i direktiv 2003/87, er garant for en ensartet, effektiv og gennemsigtig anvendelse af direktivet. Henset til direktivets grundlæggende formål, nemlig beskyttelse af miljøet, og til den omstændighed, at den korrekte funktion af ordningen med handel af kvoter afhænger af hver enkelt deltagers disciplin, er pålæggelse af bøden uafhængig af, om driftslederen besad et antal kvoter svarende til de faktiske emissioner. Idet artikel 16, stk. 3 og 4, i direktiv 2003/87 udgør *lex specialis* i forhold til direktivets artikel 16, stk. 1, bør den sanktion, som den pålægger, derfor finde streng anvendelse, og den fastsatte bøde bør pålægges på tilsvarende måde – under henvisning til almene hensyn – i tilfælde af manglende

40 — Jf. fjerde betragtning til direktiv 2003/87.

41 — Artikel 16, stk. 2, i direktiv 2003/87.

42 — Artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87.

43 — Artikel 16, stk. 4, i direktiv 2003/87. Bøden er ligeledes blevet fastsat til et mindre beløb under »indkøringsperioden« (dvs. for perioden fra 2005-2008).

44 — Artikel 16, stk. 4, in fine i direktiv 2003/87.

rettidig returnering af tilstrækkelige kvoter til dækning af emissioner som i tilfælde af overskridelse af emissionskvoter. Begrebet »overskridelse af emissioner« som omhandlet i direktivets artikel 16, stk. 3 og 4, skal forstås som omfattende enhver kvote, der ikke er returneret inden for fristerne, uanset om de besiddes eller ej.

27. Jeg må indrømme, at jeg har vanskeligt ved at følge en sådan argumentation. Selv om jeg uden besvær forstår betydningen for hele ordningen for handel med kvoter af, at hver aktør overholder de forpligtelser, der er fastsat i direktiv 2003/87, mener jeg imidlertid fortsat, at overtrædelsen af forpligtelsen til returnering ikke har samme intensitet, når det er velkendt og ubestridt, at driftslederen besidder tilstrækkelige kvoter, som når han derimod har gjort sig skyldig i emissioner, der overstiger dem, der er tilladt med henvisning til det antal kvoter, der besiddes. Under disse omstændigheder synes anvendelsen af den samme sanktion for to overtrædelser af direktiv 2003/87, som efter deres art og rækkevidde er vidt forskellige, problematisk. Ordlyds- og formålsfortolkningerne af artikel 16, stk. 3 og 4, i nævnte direktiv bekræfter efter min opfattelse, at der skal sondres mellem disse to situationer.

28. Efter en ordlydsfortolkning må det anerkendes, at ordlyden af artikel 16, stk. 3 og 4, i direktiv 2003/87 ganske vist ikke er entydig. For så vidt som hele ordningen hviler på den præmis, at driftslederne er i besiddelse af en emissionstilladelse, og at de som følge af denne tilladelse er blevet tildelt et vist antal kvoter, viser det, at en »overskridelse af emissionskvoter« som omhandlet i denne artikel nødvendigvis henviser til en emission, som ikke er dækket af en kvote, der er blevet tildelt, og som besiddes. Det følger ligeledes af artiklens ordlyd, at sanktionen vedrører »en driftsleder, der ikke returnerer *tilstrækkelige kvoter [...] til dækning af sine emissioner i det foregående år*«<sup>45</sup>, selv om den kunne have begrænset sig til at nævne »en driftsleder, der ikke returnerer«. Det kan udledes af denne præcisering, at den pålagte bøde i henhold til samme artikel ikke sanktionerer overtrædelsen af forpligtelsen til returnering *per se*, men tværtimod overtrædelsen af forpligtelsen til returnering, som følger af den omstændighed, at en driftsleder ikke er i besiddelse af tilstrækkelige kvoter til dækning af sine emissioner og ikke har købt kvoter, med den følge, at nævnte driftsleder har gjort sig skyldig i overskridelse af emissionskvoter, forstået som ikke tilladte emissionskvoter.

29. En sådan ordlydsfortolkning understøttes af formålsfortolkningen. Forarbejderne til direktiv 2003/87 viser således, at formålet med den sanktion, der er fastsat i direktivets artikel 16, stk. 3 og 4, er at sørge for, at »sanktionerne[s størrelse] skal være tilstrækkelig strenge til at sikre, at det ikke betaler sig for en virksomhedsleder ikke at købe et tilstrækkeligt antal kvoter til dækning af anlæggets faktiske emissioner«<sup>46</sup>. Bødens størrelse er derfor blevet fastsat af lovgiver på grundlag af kvotens anslåede pris på en måde, der tilskynder driftslederne til at købe kvoter<sup>47</sup>.

30. Situationen i hovedsagen er usædvanlig, for så vidt som det er ubestridt, at de to selskaber, som er blevet pålagt en bøde for år 2007, lå inde med en meget stor mængde kvoter, som var større end den faktiske mængde emissioner. Det var derfor ikke nødvendigt for dem at købe manglende kvoter. Det tilskyndende formål, der forfølges med sanktionen, som er fastsat i denne artikel, bekræfter, at denne bestemmelse vedrører den situation, hvor en driftsleder ikke har returneret tilstrækkelige kvoter til dækning af sine emissioner, fordi han ikke har skaffet sig de manglende kvoter. Det er denne type særligt svigagtig adfærd, som skal sanktioneres væsentligt og pålægges den bøde, som er fastsat i artikel 16, stk. 3 og 4, i direktiv 2003/87.

45 — Min fremhævninng.

46 — Punkt 17 i begrundelsen til forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (KOM(2001) 581 endelig).

47 — Jf. forslag til ovennævnte direktiv (s. 52).

31. Selv om den manglende returnering i god tid derimod utvivlsomt udgør en forstyrrelse af ordningen på grund af den regnskabsmæssige stringens og logik, der kendetegner den, bør det ikke glemmes, at disse selskaber ikke har gjort sig skyldige i nogen yderligere forurening, og at det i de to selskabers tilfælde heller ikke er godtgjort, at den sene returnering var begrundet i en beviselig hensigt om at omgå ordningen, at spekulere i markedet og/eller at drage fordel på en sådan måde, der var egnet til at fordreje konkurrencen<sup>48</sup>, og dette så meget desto mere, som transaktionskontiene ifølge sagsøgerne i hovedsagen hurtigt blev blokeret af den myndighed, der administrerer registret<sup>49</sup>. I henhold til artikel 16, stk. 2, i direktiv 2003/87 ledsages bøden imidlertid desuden af offentliggørelsen af navnene »på driftsledere, der ikke overholder kravene om returnering af tilstrækkelige kvoter«. Denne metode, der er inspireret af »name and shame«-princippet, og som anvendes i forbindelse med dette direktiv, giver kun mening, hvis den anvendes på de driftsledere, som har gjort sig skyldige i større emissioner end den tilladte mængde uden at følge markedets spilleregler, dvs. uden at have tilvejebragt de manglende kvoter, og som hermed har bragt opfyldelsen af nævnte direktivs formål i fare. Det er tydeligt, at offentliggørelsen af navnene på de to sagsøgende selskaber i hovedsagen, som er følgen af den sanktion, der er fastsat i artikel 16, stk. 3, og 4, i direktiv 2003/87, ville være åbenbart ufortjent på grund af de forhold, som jeg netop har anført.

32. Det følger af det ovenstående, at artikel 16, stk. 3 og 4, i direktiv 2003/87 skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke omfatter den situation, hvor forpligtelsen til returnering overtrædes af en driftsleder, som den 30. april i det pågældende år faktisk var i besiddelse af tilstrækkelige kvoter til dækning af sine emissioner i det foregående år, og således ikke har gjort sig skyldig i forurening, der overskrider den tilladte mængde. Det følger af denne konstatering, at det andet spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, er uden relevans for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.

33. En sådan konklusion betyder imidlertid ikke, at overtrædelsen af forpligtelsen til returnering, som sagsøgerne i hovedsagen har gjort sig skyldig i, ikke skulle have været sanktioneret, men indebærer blot, at sanktionen for undladelsen af at returnere disse kvoter som en driftsleder, der den 30. april er i besiddelse af tilstrækkelige kvoter til dækning af sine emissioner i det foregående år, har gjort sig skyldig i, ikke er blevet harmoniseret af EU-lovgiver og således er overladt til medlemsstaternes vurdering. Det retlige grundlag for pålæggelse af de to bøder, der er genstand for hovedsagen, er således artikel 16, stk. 1, i direktiv 2003/87 og ikke direktivets artikel 16, stk. 3 og 4.

34. Artikel 16, stk. 1, i direktiv 2003/87 pålægger imidlertid medlemsstaterne at fastsætte sanktioner, som er forholdsmæssige. Henset til omstændighederne forekommer det hensigtsmæssigt at fremsætte nogle bemærkninger til den forelæggende ret, som – med henblik på at afgøre tvisten i hovedsagen – naturligvis må rejse spørgsmålet, om den bestemmelse i svensk ret, der udgør retsgrundlaget for pålæggelse af de to bøder, er i overensstemmelse med disse krav om proportionalitet.

### *C – Afsluttende bemærkninger om de i hovedsagen omhandlede bøders proportionalitet*

35. Retsgrundlaget for de to bøder, der er pålagt de sagsøgende selskaber i hovedsagen, er således artikel 16, stk. 1, i direktiv 2003/87. I henhold til denne artikel tilkommer det medlemsstaterne at fastsætte sanktioner for overtrædelse af de nationale bestemmelser, der er vedtaget i henhold til dette direktiv, og disse sanktioner skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.

48 — I denne forbindelse bemærkes, at en drastisk reduktion af antallet af de kvoter, som medlemsstaterne tildeler, ville udgøre et radikalt middel til at sikre sig mod ethvert spekulativt forsøg, som driftslederne kunne foretage, og samtidig sikre en fordel for miljøet (jf. dommen i sagen Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl., præmis 31). Det følger således af sagsakterne, at Billerud Karlsborg AB og Billerud Skärblacka AB den 30.4.2007 – hvilket ganske vist var i ordningens indkøringsperiode – var i besiddelse af henholdsvis 66 705 kvoter (hvoraf 10 828 var underlagt returneringsforpligtelsen) og 178 405 kvoter (hvoraf 42 433 var underlagt returneringsforpligtelsen).

49 — Ifølge de forklaringer, sagsøgerne i hovedsagen har givet, var deres transaktionskonti blevet blokeret fra en dato mellem den 1.5.2007 og den 14.5.2007.

36. I mangel af en samlet harmonisering af sanktioner for overtrædelse af bestemmelserne i direktiv 2003/87 skal medlemsstaterne anerkendes et stort råderum<sup>50</sup>. Det følger endvidere af fast retspraksis, at »så længe der ikke er gennemført nogen EU-retlig harmonisering på området for sanktioner ved manglende opfyldelse af betingelserne i en EU-retlig ordning, er medlemsstaterne beføjet til at træffe bestemmelser om de sanktioner, som de finder rimelige. Medlemsstaterne skal dog udøve deres beføjelser på dette område under iagttagelse af EU-retten og dennes almindelige grundsætninger og dermed under iagttagelse af proportionalitetsprincippet«<sup>51</sup>. Disse sanktioner må således »ikke overskride grænserne for, hvad der er passende og nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt tilsigtes med denne lovgivning«, og »de byrder, som pålægges, [må ikke] være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede formål«<sup>52</sup>. Proportionalitetsprincippet gælder desuden »for medlemsstaterne ikke blot for så vidt angår fastlæggelsen af [...] bestemmelserne vedrørende bødernes størrelse, men ligeledes for så vidt angår vurderingen af de forhold, der kan tages hensyn til ved fastsættelsen af bøden«<sup>53</sup>.

37. Anvendelsen af kapitel 8, § 6, i EQE-loven på de sagsøgende selskaber i hovedsagen skal således ses som den sanktion, som den kompetente svenske myndighed anvendte på den overtrædelse af forpligtelsen til returnering, som en driftsleder, der den 30. april det pågældende år var i besiddelse af tilstrækkelige kvoter til dækning af sine emissioner i det foregående år, og som ikke havde bevirket forurening, der overskrider den tilladte mængde, havde gjort sig skyldig i. Hvert af disse selskaber blev således pålagt at betale en bøde på et betydeligt beløb (henholdsvis 3 959 366 SEK og 15 516 051 SEK), som blev pålagt automatisk, uden varsel og – tilsyneladende – uden mulighed for ændring, for hvert ton udledt kuldioxidækvivalent i det foregående år. EU-lovgiver har imidlertid lagt vægt på, at direktiv 2003/87 ikke blot overholder de grundlæggende rettigheder<sup>54</sup>, men ligeledes, at indførelsen af markedet med kvoter for drivhusgasemissioner skal indvirke »mindst mulig[t] [...] på den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen«<sup>55</sup>.

38. Den kompetente svenske myndighed har således sidestillet sanktionerne med de sanktioner, der er fastsat i artikel 16, stk. 3 og 4, i direktiv 2003/87. En sådan sidestilling, der efter sin karakter er stærkt repressiv, tager sigte på at bidrage til opfyldelsen af det formål, der lovligt forfølges med direktiv 2003/87, om beskyttelse af miljøet ved på lang sigt at reducere antropogene drivhusgasemissioner og afskrække mod al forstyrrende adfærd i forhold til ordningen for handel, som nævnte direktiv indfører. Under disse omstændigheder forekommer pålæggelse af en bøde nødvendigvis hensigtsmæssig for at nå det af EU-lovgiver forfulgte formål.

39. Der kan dog stilles spørgsmålstegn ved, om den nævnte sidestilling overskrider grænserne for, hvad der er nødvendigt for at opfylde de lovligt forfulgte formål. I denne forbindelse skal jeg begrænse mig til at fremhæve de mest fremtrædende forhold ved den sanktionsordning, der er fastsat i kapitel 8, § 6, i EQE-loven.

40. Jeg bemærker således, at det ikke af sagsakterne fremgår, at de to sagsøgende selskaber i hovedsagen er blevet tilsendt en advarsel eller påmindelse, før bøderne blev pålagt. Man kan imidlertid let forestille sig en mindre indgribende foranstaltning<sup>56</sup>. Det forhold, at pålæggelse af bøden sker automatisk og umiddelbart, forhindrer endvidere enhver undersøgelse af eller enhver hensyntagen til omstændigheder i den konkrete sag, selv om det for det første var en administrativ eller teknisk fejl,

50 — Jf. analogt dom af 29.3.2012, sag C-505/09 P, Kommissionen mod Estland, EU:C:2012:179, præmis 53.

51 — Dom af 9.2.2012, sag C-210/10, Urbán, EU:C:2012:64, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis.

52 — Urbán-dommen, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis.

53 — Jf. analogt Urbán-dommen, præmis 54.

54 — 27. betragtning til direktiv 2003/87.

55 — Femte betragtning til direktiv 2003/87.

56 — Hvad angår pålæggelse af bøden, som er forskrevet i artikel 16, stk. 3 og 4, i direktiv 2003/87, fastsætter fransk ret eksempelvis, at den kompetente myndighed opfordrer driftslederen, der har overtrådt forpligtelsen til at returnere tilstrækkelige kvoter til dækning af sine emissioner i det foregående år, til at opfylde denne forpligtelse inden for en måned (jf. artikel L229-18, stk. II, i code de l'environnement (miljøloven)).

der var skyld i overtrædelsen af forpligtelsen, der er fastsat i direktivet, der for det andet hverken var sket forurening, der overskrider den tilladte mængde, eller konstateret noget ulovligt brug, og det for det tredje fremgår af sagsakterne – med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse – at sagsøgerne i hovedsagen fra den 14. maj 2007 kontaktede den myndighed, der administrerer registret, med henblik på at bringe deres situation i orden, og at denne myndighed allerede havde blokeret deres transaktionskonti.

41. Med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse kan det konstateres, at anvendelsen af kapitel 8, § 6, i EQE-loven over for de sagsøgende selskaber i hovedsagen, hvilken bestemmelse er særligt streng, i sidste ende er uden større forbindelse med den grad af forstyrrelse, som er påført ordningen med handel af kvoter.

42. Det følger således af det ovenstående, at under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede er det i artikel 16, stk. 1, i direktiv 2003/87 fastsatte krav om proportionalitet til hinder for en sanktionsmekanisme som den, der er fastsat i kapitel 8, § 6, i EQE-loven, for så vidt som den på de samme betingelser er blevet anvendt automatisk, umiddelbart og uden undersøgelse af omstændighederne over for den driftsleder, som ikke har opfyldt forpligtelsen til returnering, selv om han var i besiddelse af tilstrækkelige kvoter til dækning af sine emissioner, og ikke har gjort sig skyldig i forurening, der overskrider den tilladte mængde.

#### **V – Forslag til afgørelse**

43. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af Högsta domstolen forelagte spørgsmål som følger:

»Artikel 16, stk. 3 og 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke omfatter den situation, hvor forpligtelsen til returnering overtrædes af en driftsleder, som den 30. april i det pågældende år faktisk var i besiddelse af tilstrækkelige kvoter til dækning af sine emissioner i det foregående år, og således ikke har gjort sig skyldig i forurening, der overskrider den tilladte mængde.

Artikel 16, stk. 1, i direktiv 2003/87 er retsgrundlaget for den sanktion, der skal pålægges for en driftsleders overtrædelse af forpligtelsen til returnering, når det er ubestridt, at driftslederen besidder tilstrækkelige kvoter til dækning af sine emissioner i det foregående år, og han ikke har gjort sig skyldig i forurening, der overstiger de tilladte mængder.

Under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede skal det i artikel 16, stk. 1, i direktiv 2003/87 fastsatte krav om proportionalitet fortolkes således, at det – med forbehold af den forelæggende rets nødvendige efterprøvelse af de faktiske omstændigheder – er til hinder for en sanktionsmekanisme som den, der er fastsat i kapitel 8, § 6, i lagen (2004:1199) om handel med utslæpsrättigheter (lov nr. 1199 af 2004 om handel med emissionskvoter), for så vidt som den på de samme betingelser er blevet anvendt automatisk, umiddelbart og uden undersøgelse af omstændighederne over for den driftsleder, som ikke har opfyldt forpligtelsen til returnering, selv om han var i besiddelse af tilstrækkelige kvoter til dækning af sine emissioner, og ikke har gjort sig skyldig i forurening, der overskrider den tilladte mængde.«