



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS KENDELSE (Sjette Afdeling)

17. december 2015 *

»Præjudiciel forelæggelse — direktiv 2003/87/EF — ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner — bøde for overskridelse af emissionskvoter — proportionalitet«

I sag C-580/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) ved afgørelse af 21. november 2014, indgået til Domstolen den 16. december 2014, i sagen:

Sandra Bitter, som kurator for Ziegelwerk Höxter GmbH

mod

Bundesrepublik Deutschland,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev, og dommerne J.-C. Bonichot (refererende dommer) og E. Regan,

generaladvokat: P. Mengozzi

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Bundesrepublik Deutschland ved Rechtsanwalt G. Buchholz
- den tyske regering ved T. Henze og K. Petersen, som befuldmægtigede
- Europa-Parlamentet ved P. Schonard og A. Tamás, som befuldmægtigede
- Rådet for Den Europæiske Union ved M. Simm og N. Rouam, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved E. White og A.C. Becker, som befuldmægtigede,

* Processprog: tysk.

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet at træffe afgørelse ved begrundet kendelse i henhold til artikel 99 i Domstolens procesreglement,

afsagt følgende

Kendelse

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af artikel 16, stk. 3, andet punktum, 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 (EUT L 275, s. 32), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 (EUT L 140, s. 63, herefter »direktiv 2003/87«).
- 2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en sag mellem Sandra Bitter, i egenskab af kurator for Ziegelwerk Höxter GmbH (herefter »Ziegelwerk Höxter«), og Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tyskland) vedrørende en bøde, som sidstnævnte har pålagt Ziegelwerk Höxter for manglende overholdelse af rapporterings- og returneringspligten af dennes kuldioxidækvivalentkvoter for 2011.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Anden betragtning til direktiv 2003/87 har følgende ordlyd:
»Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1600/2002/EF [af 22. juli 2002 om fastlæggelse af Fællesskabets sjette miljøhandlingsprogram (EFT L 242, s. 1)] fastslår, at klimaændringerne er et prioriteret indsatsområde og opstiller retningslinjer for indførelse af en EF-dækkende ordning for handel med kvoter for emissioner inden udgangen af 2005. I dette program erkendes det, at Fællesskabet er forpligtet til at opnå en 8%’s reduktion i emissionen af drivhusgasser i perioden 2008-2012 i forhold til 1990-niveauet, og at de globale drivhusgasemissioner på længere sigt skal nedbringes med ca. 70% i forhold til 1990-niveauet.«
- 4 Fjerde betragtning til direktivet lyder:
»Kyotoprotokollen, som blev godkendt ved Rådets beslutning 2002/358/EF af 25. april 2002 om godkendelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af Kyotoprotokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer og den fælles opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse hermed [EFT L 130, s. 1], vil, når den er trådt i kraft, forpligte Fællesskabet og dets medlemsstater til at reducere deres samlede antropogene emissioner af de i bilag A til protokollen opførte drivhusgasser med 8% i forhold til 1990-niveauet i perioden 2008 til 2012.«
- 5 Direktivets artikel 12, stk. 3, bestemmer:
»Medlemsstaterne søger for, at driftslederen for hvert anlæg senest den 30. april hvert år returnerer et antal kvoter, bortset fra kvoter udstedt efter kapitel II, svarende til de samlede emissioner fra det pågældende anlæg i det foregående kalenderår, som verificeret efter artikel 15, og at disse kvoter derefter annulleres.«

6 Artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87 er affattet således:

»Medlemsstaterne 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. Bøden for overskridelse af emissionskvoter andrager 100 EUR for hvert ton kuldioxidækvivalent fra det anlæg, for hvilket driftslederen ikke har returneret kvoter. Betaling af bøden for overskridelse af emissionskvoter fritager ikke driftslederen for forpligtelsen til at returnere en kvotemængde svarende til de kvoteoverskridende emissioner, når vedkommende returnerer kvoter for det følgende kalenderår.«

7 Artikel 16, stk. 4, i direktiv 2003/87 i sin oprindelige form bestemte:

»I den treårsperiode, der begynder den 1. januar 2005, anvender medlemsstaterne en lavere bøde for kvoteoverskridelse på 40 EUR for hvert ton kuldioxidækvivalent fra det anlæg, for hvilket driftslederen ikke har returneret kvoter. Betaling af bøden for overskridelse af emissionskvoter fritager ikke driftslederen for forpligtelsen til at returnere en kvotemængde svarende til de kvoteoverskridende emissioner, når vedkommende returnerer kvoter for det følgende kalenderår.«

Tysk ret

8 Direktiv 2003/87 blev gennemført ved lov om handel med drivhusgasser (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen) af 8. juli 2004 (BGBl. I, s. 1578, herefter »TEHG«).

9 § 6, stk. 1, i TEHG bestemmer:

»Den ansvarlige skal senest den 30. april hvert år, fra og med år 2006, returnere et antal kvoter til den kompetente myndighed som svarer til emissionerne som følge af hans aktivitet i det forudgående kalenderår.«

10 § 18 i TEHG, med overskriften »Håndhævelse af returneringspligten«, bestemmer i sit stk. 1-3:

»1. Opfylder den ansvarlige ikke sin forpligtelse i henhold til § 6, stk. 1, fastsætter den kompetente myndighed for hvert ton kuldioxidækvivalent, for hvilket driftslederen eller luftfartsoperatøren ikke har returneret kvoter, en pligt til at betale 100 EUR, i den første tildelingsperiode 40 EUR. Der pålægges ikke en bøde, hvis den ansvarlige ikke har kunnet opfylde sin forpligtelse i henhold til § 6, stk. 1, på grund af force majeure.

2. Såfremt den ansvarlige ikke har aflagt behørig rapport om emissionerne fra sin aktivitet, foretager den kompetente myndighed et skøn over emissionerne fra aktiviteten i det forudgående kalenderår. Skønnet udgør det uafviselige grundlag for forpligtelsen i henhold til § 6, stk. 1. Der foretages ikke noget skøn, såfremt den ansvarlige inden for rammerne af høringen vedrørende afgørelsen i henhold til stk. 1 opfylder sin rapporteringspligt på behørig vis.

3. Den ansvarlige er fortsat forpligtet til at returnere de manglende kvoter senest den 30. april det efterfølgende år i det i stk. 2 omhandlede tilfælde i overensstemmelse med det foretagne skøn [...]«

De faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

11 Ziegelwerk Höxter er et selskab med hjemsted i Tyskland, der indtil september 2011 drev et anlæg, der udledte drivhusgasser. Ved kendelse af 1. november 2011 har Amtsgericht Paderborn (byretten i Paderborn) indledt en insolvensbehandling mod selskabet.

- 12 I forbindelse med denne procedure blev advokat Sandra Bitter udpeget som kurator. I denne egenskab betragtede de tyske myndigheder hende som driftsleder for anlægget og dermed ansvarlig for anlæggets overholdelse af forpligtelserne i medfør af TEHG.
- 13 Myndighederne pålagde hende derfor at afgive en drivhusgasemissionsrapport for 2011 og at returnere kvoter vedrørende dette år.
- 14 Sandra Bitter fandt, at da Ziegelwerk Höxter havde ophørt sin aktivitet inden indgivelsen af insolvensbegæringen i september 2011, var virksomheden ikke længere forpligtet til at afgive rapport eller returnere sine kuldioxidækvivalentkvoter for 2011, idet virksomhedens eventuelle gæld blot skulle anmeldes som fordring i insolvensboet.
- 15 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at en tidligere repræsentant for virksomheden ved e-mail af 20. september 2012 oplyste de kompetente tyske myndigheder om, at virksomheden i 2011 havde udledt 3 324 tons kuldioxid.
- 16 Ved afgørelse af 20. marts 2013 fandt disse myndigheder, at antallet af emissionskvoter, der ikke var returneret for 2011, udgjorde 3 323, og de pålagde virksomheden en bøde på 332 300 EUR, i medfør af § 18 i TEHG, der gennemførte artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87.
- 17 Sandra Bitter anfægtede denne afgørelse ved Verwaltungsgericht Berlin, som ønsker oplyst, om bødestørrelsen fastsat i den pågældende bestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.
- 18 Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin) er navnlig af den opfattelse, at eftersom Domstolen allerede har fastslået, at bøden på 40 EUR for hvert ton udledt kuldioxidækvivalent, for hvilket driftslederen ikke har returneret kvoter, fastsat i artikel 16, stk. 4, i direktiv 2003/87 i dens oprindelige form, i den første handelsperiode mellem 2005 og 2007, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet (dom Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664), kan det ikke være tilfældet med bøden på 100 EUR for hvert ton udledt kuldioxidækvivalent, for hvilket driftslederen ikke har returneret kvoter, fastsat i artikel 16, stk. 3, i 2003/87, at regne fra 2008, bl.a. henset til det drastiske fald i priserne på emissionskvoter siden december 2006.
- 19 Den forelæggende ret har i denne henseende bemærket, at proportionalitetsprincippet indebærer, at EU-institutionernes retsakter ikke må gå videre end passende og nødvendigt for gennemførelsen af det formål, der forfølges med den pågældende lovgivning, og at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål. Den har henvist til dom Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, præmis 35 og 40).
- 20 Under disse omstændigheder har Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »Er bestemmelsen i artikel 16, stk. 3, andet punktum, 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, hvorefter bøden for overskridelse af emissionskvoter andrager 100 EUR for hvert ton kuldioxidækvivalent, for hvilket driftslederen eller luftfartsoperatøren ikke har returneret kvoter, i strid med proportionalitetsprincippet?«

Det præjudicielle spørgsmål

- 21 Det følger af artikel 99 i Domstolens procesreglement, at såfremt besvarelsen af et præjudicielt spørgsmål klart kan udledes af retspraksis, kan Domstolen til enhver tid på forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt generaladvokaten beslutte at træffe afgørelse ved begrundet kendelse.
- 22 Der er grundlag for at anvende denne bestemmelse i den foreliggende sag.
- 23 Med sit spørgsmål har den forelæggende ret rejst tvivl om gyldigheden af artikel 16, stk. 3, andet punktum, i direktiv 2003/87 i henseende til navnlig proportionalitetsprincippet.
- 24 Det skal indledningsvis bemærkes, at proportionalitetsprincippet, der hører til EU-retten almindelige grundsætninger, kræver, at de foranstaltninger, som iværksættes med en EU-retlig bestemmelse, skal være egnede til at nå de med den pågældende lovgivning tilsigtede mål og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse (jf. domme Vodafone m.fl. C-58/08, EU:C:2010:321, præmis 51, samt Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, præmis 34).
- 25 Hvad angår domstolskontrollen med overholdelsen af disse betingelser, må der dog indrømmes EU-lovgiver et vidt skøn, når lovgiver handler på et område, hvor denne skal træffe valg af politisk, økonomisk eller social karakter og foretage komplekse vurderinger. Domstolen kan således ikke sætte sit eget skøn i stedet for EU-lovgivers i forbindelse med dens prøvelse af udøvelsen af en sådan kompetence. Domstolen kan kun tilsidesætte lovgivers normative valg, såfremt dette er åbenbart forkert, eller såfremt de ulemper, der følger heraf for visse erhvervsdrivende, er helt uforholdsmæssige i forhold til de fordele, der i øvrigt er forbundet hermed (jf. dom Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 26 I denne henseende fremgår det af Rådet for Den Europæiske Unions konklusioner af 8. marts 2001, hvortil første betragtning til direktiv 2003/87 henviser, at indførelsen af en ordning for bogføring af og handel med kvoter for emissioner for kuldioxidækvivalenter på EU-plan er udtryk for et normativt valg af politisk karakter, som er indført på baggrund af det akutte behov for at imødegå alvorlige miljømæssige problemer. Dette normative valg hviler endvidere på yderst komplekse og vidt omdiskuterede økonomiske og tekniske overvejelser, der er redegjort for i en grønbog om handel med emissioner af drivhusgasser inden for Den Europæiske Union (KOM(2000) 87 final). Med det formål at bidrage til at opfylde Den Europæiske Unions og dens medlemsstaters forpligtelser i henhold til Kyotoprotokollen er EU-lovgiver således blevet foranlediget til selv at vurdere og afveje de fremtidige og usikre virkninger af dens intervention (jf. dom Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, præmis 36).
- 27 Gyldigheden af en EU-retsakt kan ikke afhænge af efterfølgende vurderinger vedrørende dens effektivitet. Når EU-lovgiver ved fastlæggelsen af en ordning må vurdere dennes fremtidige virkninger, og disse ikke kan forudses med nøjagtighed, kan det af EU-lovgiver udøvede skøn kun tilsidesættes, såfremt det er åbenbart fejlagtigt, når henses til de oplysninger, som denne rådede over på tidspunktet for vedtagelsen af den pågældende ordning (jf. i denne retning domme Jippes m.fl., C-189/01, EU:C:2001:420, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis, og Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, præmis 37).
- 28 Domstolen har på grundlag af disse principper i dom Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664) fastslået den forholdsmæssige karakter ikke blot af overgangsbøden på 40 EUR for hvert ton fastsat i artikel 16, stk. 4, i direktiv 2003/87, i dens oprindelige form, men ligeledes af den faste bøde på 100 EUR for hvert ton fastsat i artiklens stk. 3, således at den nationale ret ikke har nogen adgang til at tilpasse dens størrelse.

- 29 Domstolen har ligeledes fastslået, at direktiv 2003/87 giver driftsledere en rimelig frist til at overholde deres returneringsforpligtelse, og at det står medlemsstaterne frit for at indføre ordninger med advarsler, påmindelser og tidligere returnering, der kan gøre det muligt for driftsledere i god tro at være fuldt informerede om deres returneringsforpligtelse og således undgå risikoen for pålæggelse af en bøde (dom Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, præmis 40 og 41).
- 30 Domstolen har ligeledes fremhævet, at returneringsforpligtelsen fastsat i artikel 12, stk. 3, i direktiv 2003/87 og den faste bøde, som sanktionerer den i henhold til dette direktivs artikel 16, og uden anden fleksibilitet end nedsættelse af dens størrelse i en overgangsperiode fra 2005-2007 har forekommet EU-lovgiver nødvendige for at opnå det legitime formål om at indføre en effektiv ordning for handel med kvoter for kuldioxidækvivalenter for at undgå, at visse driftsledere eller mellemmænd på markedet fristes til at omgå eller manipulere systemet ved utilbørligt at spekulere i priser, mængder, frister eller de komplekse finansielle produkter, som ethvert marked skaber (dom Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, præmis 39).
- 31 Domstolen har navnlig fastslået, at bødens relativt høje niveau er begrundet i nødvendigheden af, at overtrædelse af forpligtelsen til at returnere et tilstrækkeligt antal kvoter skal behandles efter strenge og ensartede regler i hele EU (dom Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, præmis 39).
- 32 Den omstændighed, at det omtvistede beløb i den forelæggende sag er højere end det beløb, som Domstolen tog stilling til i dom Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), kan ikke anfægte den pågældende vurdering, eftersom anvendelsen af en lavere bøde i løbet af den første handelsperiode begrundes ved, således som Domstolen fastslog i den pågældende doms præmis 25, at der er tale om en forsøgsperiode, hvor de pågældende erhvervsdrivende var underlagt mindre strenge krav.
- 33 Det skal bemærkes, at EU-lovgiver i øvrigt ikke har forhøjet bødestørrelsen efter denne første handelsperiode, men i denne første periode som en overgangsperiode har »nedsat« bødestørrelsen, som i medfør af artikel 16, stk. 3, andet punktum, i direktiv 2003/87 var fastsat til 100 EUR (jf. dom Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, præmis 25 og 39).
- 34 Hvad angår argumentet om, at der har været et drastisk fald i prisen på emissionskvoter efter denne første handelsperiode, har Domstolen allerede i præmis 27 i dom Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664) fastslået, at EU-lovgiver ved selv at fastsætte en forudbestemt bøde har ønsket at oprette en ordning for handel med kvoter, der er beskyttet mod konkurrencefordrejninger, som kan opstå som følge af markedsmanipuleringer. Som det fremgår af denne doms præmis 25, kan Domstolen ikke sætte sit eget skøn i stedet for EU-lovgivers.
- 35 Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har følgelig intet frembragt, der i henseende til proportionalitetsprincippet kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 16, stk. 3, andet punktum, i direktiv 2003/87, for så vidt som den fastsætter en bøde på 100 EUR for hvert ton udledt kuldioxidækvivalent, for hvilket driftslederen ikke har returneret kvoter.

Sagens omkostninger

- 36 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Sjette Afdeling) for ret:

Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, der i henseende til proportionalitetsprincippet kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 16, stk. 3, andet punktum, 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, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 direktiv 2003/87, for så vidt som den fastsætter en bøde på 100 EUR for hvert ton udledt kuldioxidækvivalent, for hvilket driftslederen ikke har returneret kvoter.

Underskrifter