



Határozatok Tára

PAOLO MENGOZZI
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2013. május 16.¹

C-203/12. sz. ügy

**Billerud Karlsborg AB,
Billerud Skärblacka AB
kontra
Naturvårdsverket**

(a Högsta domstolen [Svédország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszere — A kibocsátásait fedező megfelelő mennyiségű egységet minden év legkésőbb április 30-ig át nem adó üzemeltető bírság megfizetésére vonatkozó kötelezettsége függetlenül az átadás elmulasztásának okától — Az engedélyezett mennyiségnél nagyobb mértékű szennyezés hiánya — A bírság összege elengedésének vagy csökkentésének lehetetlensége — Arányosság”

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel a kérdést előterjesztő bíróság a Bíróságot 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 irányelvben² meghatározott jogsértésekhez, pontosabban valamely üzemeltetőnek az előző naptári évben a létesítmény teljes kibocsátásával egyenlő egységek minden év április 30-ig történő átadási kötelezettsége megsértéséhez kapcsolódó szankciókról szóló szabályok pontosítására kéri.

I – Jogi háttér

A – A 2003/87 irányelv

2. A 2003/87 irányelv 1. cikke értelmében létrehozza „az üvegházhatású gázok kibocsátásának költséghatékony és gazdaságilag eredményes csökkentésének ösztönzése érdekében a Közösségben az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei kereskedelmének rendszerét [...]”.

3. A rendszert a következőképpen szervezik. A tagállamok egyénileg kidolgozzák saját nemzeti tervüket, hogy összesen hány egységet kívánnak az adott időszakra kiosztani és azokat miként kívánják kiosztani.³ Minden nemzeti tervet ezután közzé kell tenni, valamint azt az Európai Bizottsággal és a többi tagállammal közölni.⁴ A 2005. január 1-jétől 2007. december 31-ig tartó időszakra a tagállamoknak az egységek legalább 95%-át térítésmentesen ki kell osztaniuk.⁵

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — HL L 275., 32. o. (magyar nyelvű kiadás 15. fejezet, 7. kötet, 631. o.).

3 — A 2003/87 irányelv 9. cikke (1) bekezdésének első albekezdése.

4 — A 2003/87 irányelv 9. cikke (1) bekezdésének második albekezdése.

5 — A 2003/87 irányelv 10. cikke.

4. E nemzeti tervek alapján minden tagállam „eldönti, hogy [...] hány egységet fog kiosztani összesen, valamint az egyes létesítmények üzemeltetőinek tételesen”.⁶ Ezen egységek átruházhatók⁷, és minden évben vissza kell adni őket úgy, hogy „[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”.⁸

5. A 2003/87 irányelv előírásainak tiszteletben tartása érdekében „[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 hatékonyak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük [...]”.⁹ A 2003/87 irányelv 16. cikkének (3) bekezdése meghatározza az átadás elmulasztásához kapcsolódó szankciókat, és előírja, hogy „[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”.¹⁰ A 2005. január 1-jétől 2007. december 31-ig tartó időszakra a tagállamoknak a létesítmény által kibocsátott, de az üzemeltető által átadott egységekkel nem fedezett szén-dioxid tonna-egyenérték után 40 eurós többletkibocsátási bírságot kellett alkalmazniuk.¹¹ Mindazonáltal a bírság megfizetése nem mentesíti az üzemeltetőt azon kötelezettsége alól, hogy a többletkibocsátásainak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet adjon át a rákövetkező naptári évre vonatkozó egységek átadása alkalmával.¹²

B – A svéd jog

6. A 2003/87 irányelvet a svéd jogba a kibocsátási egységek kereskedelméről szóló, 2004. évi 1199. sz. törvény (lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrättigheter, a továbbiakban: EQE törvény) ültette át. A tényállás idején alkalmazandó szövege értelmében az üzemeltetőnek ki kellett számítani vagy mérnie kellett a szén-dioxid kibocsátását, valamint be kellett mutatnia az említett kibocsátásokat hitelesítő éves iránymutatást.¹³ Az adott év kibocsátásairól szóló iránymutatást a Naturvårdsverkethez (felügyelő hatóság) kell benyújtani legkésőbb a rákövetkező naptári év március 31-ig.¹⁴ Ezt követően az üzemeltetőnek legkésőbb az adott év április 30-ig vissza kell adnia az előző naptári évben valamennyi létesítmény teljes kibocsátásával egyenlő számú egységet a kibocsátási egység-forgalmi jegyzék igazgatásáért felelős Statens energimyndighetnek (nemzeti energiahatóság).¹⁵ Az az üzemeltető, aki vagy amely nem adott át kibocsátásait fedező megfelelő mennyiségű egységet, 40 eurós többletkibocsátási bírság megfizetésére köteles a létesítmény által kibocsátott, visszaadott egységekkel nem fedezett tonnánkénti szén-dioxid után.¹⁶ A bírság megfizetése nem mentesíti az üzemeltetőt a többletkibocsátásának megfelelő számú egység átadásának kötelezettségétől a rákövetkező naptári évben szükséges egységek átadása alkalmával.¹⁷

6 — A 2003/87 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése.

7 — A 2003/87 irányelv 12. cikkének (1) bekezdése.

8 — A 2003/87 irányelv 12. cikkének (3) bekezdése.

9 — A 2003/87 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése.

10 — A 2003/87 irányelv 16. cikkének (3) bekezdése.

11 — A 2003/87 irányelv 16. cikkének (4) bekezdése.

12 — A 2003/87 irányelv 16. cikke (4) bekezdésének vége.

13 — Az EQE törvény 5. fejezetének 1. §-a. Annak az üzemeltetőnek, aki a rákövetkező év március 31-ig nem továbbította a hitelesített iránymutatást, 20 000 svéd korona (SEK) összegű késedelmi bírságot kell fizetnie, kivéve ha az nyilvánvalóan indokolatlan. E bírság összege nem csökkenthető, de elengedhető (lásd az EQE törvény 8. fejezetének 5a§-át).

14 — Az EQE törvény 5. fejezetének 1. §-a.

15 — Az EQE törvény 6. fejezetének 1. §-a.

16 — Az EQE törvény 8. fejezetének 6. §-a. A svéd koronában kifejezett ellenértéket az EQE törvény 8. fejezete 6. §-ának harmadik albekezdése határozza meg.

17 — Az EQE törvény 8. fejezetének 7. §-a.

II – Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

7. A Billerud Karlsborg AB és a Billerud Skärblacka AB két, a svéd jog hatálya alá tartozó, szén-dioxid kibocsátására engedéllyel rendelkező társaság. A 2006-os naptári évben 10 828, illetve 42 433 tonna szén-dioxidot bocsátottak ki. Nem vitatott, hogy e társaságok ügyleti számlájukon rendelkeztek a 2006-os évre vonatkozó tényleges kibocsátásoknak megfelelő kibocsátási egységekkel.

8. Azonban 2007. április 30-ig az említett társaságok egyetlen egységet sem adtak át. Következésképpen a kibocsátási egység-forgalmi jegyzék igazgatásáért felelős hatóság zárolta a két társaság ügyleti számláit, a 2006-os naptári évben a létesítmény teljes kibocsátásával egyenlő egységeket pedig 2008. április 30-ig, a 2007-es évben e két társaság által a létesítmény teljes kibocsátásával egyenlő egységekkel egyidőben kellett átadni.

9. Az üzemeltetők által legkésőbb április 30-ig történő átadási kötelezettség megsértésének következményeképpen 2007. december 10-én a Naturvårdsverket ezenkívül 3 959 366 SEK összegű bírságot szabott ki a Billerud Karlsborg AB-val szemben, és 15 516 051 SEK összegű bírságot a Billerud Skärblacka AB-val szemben. Az említett társaságok keresetet nyújtottak be a bírságot kiszabó határozatok ellen, melyet elsőfokon és a fellebbezés során is elutasítottak.

10. A kérdést előterjesztő bíróság előtt felülvizsgálat iránti kérelmet nyújtottak be, valamint panaszt súlyos eljárási hiba miatt arra hivatkozva, hogy 2007. április 30-án rendelkeztek számláikon a 2006-os valós kibocsátásokkal megegyező egységekkel, és a mindkettejük által szándékozott átadást belső adminisztratív hiányosságok akadályozták. Úgy vélik tehát, hogy az EQE törvény rendelkezéseit valójában nem sértették meg, következésképpen a két bírság kiszabására nincs semmilyen jogalap. Még ha a bírságot kiszabó határozatok nem is tekinthetők jogalap nélkülieknek, a két felperes társaság a kérdést előterjesztő bíróságtól a pénzbeli szankciók összegének 0 SEK-re, 20 000 SEK-re vagy egy megfelelő összegre történő csökkentését kéri, amennyiben a kiszabott bírságok közel 20 millió SEK teljes összege aránytalan, ugyanis nyilvánvaló, hogy az említett társaságok nem bocsátottak ki többet, mint amennyire jogosultak voltak E tekintetben arra hivatkozni, hogy mivel a kiszabott bírságok hasonlóak a büntetőjogi vádakhoz, az EQE törvényben előírt szankciókra vonatkozó szabályok szigorú alkalmazása – a csökkentés lehetősége nélkül – ellentétes az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény 6. cikkével.

11. A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy az EQE törvényben előírt, az április 30-ig történő átadás elmulasztásához kapcsolódó szankciókról szóló rendelkezések közvetlenül a 2003/87 irányelvből merítkeznek, mely szén-dioxid tonnánként 40 eurós bírságot szab ki azon üzemeltetőkre, akik vagy amelyek április 30-ig elmulasztottak elegendő egységet átadni. A kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak afelől, hogy egy ilyen bírságot – melynek elveit a 2003/87 irányelv 16. cikkének (3) és (4) bekezdése rögzíti – csak többletkibocsátás esetén kell-e kiszabni, vagy akkor is, amikor nyilvánvaló, hogy az üzemeltető rendelkezett ugyan elegendő egységgel, azonban egyszerű hiányosság miatt nem adta át azokat. Ezenkívül a 2003/87 irányelv által az alapvető jogokra¹⁸ és az arányosság elvére¹⁹ történő utalás miatt az eljáró bíróság azt kérdezi, hogy az említett irányelv előírásait tiszteletben tartva lehetséges-e a kiszabott bírságok összegének csökkentése.

18 — Lásd a 2003/87 irányelv (27) preambulumbekendését.

19 — Lásd a 2003/87 irányelv (30) preambulumbekendését és 16. cikkének (1) bekezdését.

12. A Högsta domstolen (Svédország), mivel nehézségei merültek fel az uniós jog értelmezésével kapcsolatban, az eljárás felfüggesztése mellett döntött, és a Bíróság Hivatalához 2012. április 30-án érkező előzetes döntéshozatalra utaló határozatával az EUMSZ 267. cikk alapján a következő két kérdést terjesztette előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé:

„1) Azt jelenti-e a 2003/87 irányelv 16. cikkének (3) és (4) bekezdése, hogy annak az üzemeltetőnek, aki április 30-ig nem ad át megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet, az átadás elmulasztásának okától függetlenül bírságot kell fizetnie, például abban az esetben is, amikor bár április 30-án ténylegesen rendelkezett megfelelő mennyiségű kibocsátási egységgel, ebben az időpontban gondatlanság, adminisztrációs hiba vagy műszaki probléma miatt nem adta át azokat?

2) Amennyiben az első kérdésre igenlő válasz adandó, lehetővé teszi-e a 2003/87 irányelv 16. cikkének (3) és (4) bekezdése a bírság mellőzését vagy összegének csökkentését például az említett kérdésben felvázolt körülmények esetén?”

III – A Bíróság előtti eljárás

13. Az alapeljárásbeli két felperes társaság, a Naturvårdsverket, a görög kormány és a Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtott be a Bírósághoz.

IV – Jogi értékelés

14. A kérdést előterjesztő bíróság kérdéseinek megválaszolásához szeretném röviden pontosítani a 2003/87 irányelv által létrehozott kereskedelmi rendszer logikáját. Ezt követően – tekintettel az említett irányelv 16. cikkének (3) és (4) bekezdésére – különösen annak az üzemeltetőnek a helyzetével foglalkozom, aki azért nem ad át megfelelő mértékű egységet, mert nem rendelkezik belőle megfelelő mennyiséggel, és a piacról sem szerzett be belőle, összehasonlítva annak az üzemeltetőnek a helyzetével, aki megsérti a 2003/87 irányelvben előírt átadási kötelezettséget, noha rendelkezik kibocsátásai fedezéséhez megfelelő mennyiségű egységgel. Ebből következik, hogy az alapeljárásban kiszabott bírságok jogalapja nem a 2003/87 irányelv 16. cikkének (3) és (4) bekezdése, hanem 16. cikkének (1) bekezdése, és felmerül egy új, az említett bírságok arányos jellegére vonatkozó kérdéskör, amely néhány végső észrevétel megtételét igényli.

A – A 2003/87 irányelv által létrehozott kereskedelmi rendszer logikája

15. A 2003/87 irányelv az uniós jogban a Közösség és a tagállamok arra vonatkozó kötelezettségvállalásának nemzetközi szinten történő kikristályosodása, hogy részt vesznek a környezetre káros éghajlatváltozásért felelős üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának ésszerűsítésére és csökkentésére irányuló együttes erőfeszítésben.²⁰ Annak érdekében, hogy az üvegházhatású gázok kibocsátásainak a 2008 és 2012 közötti időszakra az 1990-es kibocsátási szinthez képesti 8%-os csökkenését hatékonyabban el lehessen érni,²¹ a 2003/87 irányelv előírja „az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmét hatékonyan bonyolító európai piac” fokozatos létrehozását „[...] a gazdasági fejlődés és a munkalehetőségek lehető legkisebb csökkentése mellett”.²²

16. Az Európai Unióban az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei kereskedelmének rendszere lényegében a következőképpen írható le.

20 — Lásd a C-127/07. sz., Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ügyben 2008. december 16-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-9895. o.) 28. és azt követő pontját.

21 — A 2003/87 irányelv (2) preambulumbekkezdése.

22 — A 2003/87 irányelv (5) preambulumbekkezdése.

17. A 2003/87 irányelv hatálya alá tartozó valamennyi létesítménynek²³ 2005. január 1-jétől üvegházhatású gázra vonatkozó kibocsátási engedéllyel kell rendelkeznie.²⁴ Ezen engedélyt csak akkor állítják ki, ha az illetékes nemzeti hatóság megbizonyosodott arról, hogy az érintett létesítményért felelős üzemeltető „képes a kibocsátások nyomon követésére és jelentésére”.²⁵

18. Ezzel párhuzamosan a tagállamok egyénileg kidolgoznak egy nemzeti egységkiosztási tervet a 2003/87 irányelv által rögzített minden egyes időszakra²⁶, meghatározva az adott időszakra kiosztani kívánt összes egységet.²⁷ A 2005. január 1-jével induló hároméves időszakra – amikor az alapügy tárgyát képező két bírságot kiszabták – a tagállamoknak ezért el kellett dönteniük, hogy hány egységet osztanak ki összesen, valamint az egyes létesítmények üzemeltetőinek tételesen.²⁸ Minden évben legkésőbb február 28-ig a teljes időszakra vonatkozóan kiosztandó egységek egy részét kiadják az üzemeltetőknek.²⁹

19. A kibocsátásokat az üzemeltetőknek nyomon kell követniük³⁰, és valamennyi üzemeltető köteles e célból jelentést tenni a létesítményükből származó kibocsátásokról az illetékes hatóságnak.³¹ E kibocsátásjelentést az adott naptári évre az üzemeltetőtől független hitelesítőnek kell hitelesítenie³², és az illetékes nemzeti hatóságot tájékoztatni kell.³³ Amennyiben az előző naptári évről szóló kibocsátásokról szóló jelentést nem ismerték el kielégítőnek, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az érintett üzemeltető ne ruházhasson át további kibocsátási egységeket.³⁴

20. Valamennyi létesítmény üzemeltetőjének minden évben legkésőbb április 30-ig végre kell hajtania az egységek átadását, azaz át kell adnia annyi egységet, amennyi megfelel az előző naptári évben a létesítményéből származó teljes kibocsátásnak.³⁵ Ezen éves átadási kötelezettség is pontosításra került az üzemeltető számára az üvegházhatású gáz kibocsátására vonatkozó engedélyben.³⁶ Ezen átadás megelőzi az utolsó szakaszt, mely a kiadott, majd ténylegesen elhasznált egységek törléséből áll.³⁷

21. Az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei kereskedelmi rendszerére erősen hangsúlyos nyilvántartási logika³⁸ jellemző. Nemzeti szinten egyébként kibocsátási egység-forgalmi jegyzéket tartanak fenn, amely külön számlákat tartalmaz a különböző érintett személyek által birtokolt, kiadott vagy átruházott egységek nyilvántartására.³⁹ E szigorú nyilvántartás fenntartása annál inkább szükséges,

23 — Habár a jelen ügyben nem releváns, jelzem, hogy e hatályt legutóbb a 2003/87/EK irányelvnek az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének továbbfejlesztése és kiterjesztése tekintetében történő módosításáról szóló, 2009. április 23-i 2009/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 140., 63. o.) kiterjesztette.

24 — A 2003/87 irányelv 4. és 5. cikke.

25 — A 2003/87 irányelv 6. cikkének (1) bekezdése.

26 — A 2003/87 irányelv 11. cikke.

27 — A 2003/87 irányelv 9. cikke.

28 — A 2003/87 irányelv 10. cikke és 11. cikkének (1) bekezdése.

29 — A 2003/87 irányelv 11. cikkének (4) bekezdése.

30 — A 2003/87 irányelv 14. cikkének (2) bekezdése.

31 — A 2003/87 irányelv 14. cikkének (3) bekezdése.

32 — A 2003/87 irányelv 15. cikkének első bekezdése és V. melléklete.

33 — A 2003/87 irányelv 15. cikkének első bekezdése.

34 — A 2003/87 irányelv 15. cikkének második bekezdése. A kibocsátási egységek átruházhatóságáról lásd az említett irányelv 12. cikkének (1) bekezdését.

35 — A 2003/87 irányelv 12. cikkének (3) bekezdése. Az átruházási eljárást a 2003/87 irányelv és a 280/2004/EK európai parlamenti és tanácsi határozat szerinti kibocsátásforgalmi-jegyzékek egységesített és biztonságos rendszeréről szóló, 2004. december 21-i 2216/2004/EK bizottsági rendelet (HL L 386., 1. o.) 52. és azt követő cikke szabályozza.

36 — A 2003/87 irányelv 6. cikke (2) bekezdésének e) pontja.

37 — A 2003/87 irányelv 12. cikke (3) bekezdésének vége.

38 — A 2003/87 irányelv 19. cikkének (1) bekezdése.

39 — A 2003/87 irányelv 19. cikke.

mivel végső soron az üzemeltetők által a kereskedelmi rendszer alapján fennálló kötelezettségeik tiszteletben tartásától is függ a tagállamok és az Unió közösségi és nemzetközi szinten történő, arra vonatkozó kötelezettségvállalásának betartása, hogy jelentősen csökkenti az üvegházhatású gázok emberi eredetű kibocsátását.⁴⁰

22. A rendszer megfelelő működését a 2003/87 irányelv 16. cikkében meghatározott szankciók meghatározása biztosítja. Klasszikusan (1) bekezdése előírja, hogy a tagállamok megállapítják az említett irányelv végrehajtására elfogadott nemzeti rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó szankciók rendszerét. A tagállamok által megállapított szankcióknak „hatékonyak, arányosnak és visszatartó erejűnek” kell lenniük.

23. Maga a 2003/87 irányelv kivonja a tagállamok választásának szabadsága alól a „megfelelő mértékű” kibocsátási egység átadására vonatkozó kötelezettség megsértése esetére alkalmazandó szankciók pontosítását.

24. Egyrészt kötelezi a tagállamokat azon üzemeltetők névsorának közzétételére, akik megsértették a „meghatározott kibocsátási egység átadására” vonatkozó kötelezettséget.⁴¹ Másrészt az említett tagállamok egyaránt kötelesek minden olyan üzemeltetőre bírságot kiszabni, aki minden év április 30-ig nem adta át „az előző évi kibocsátásaikat fedező megfelelő mennyiségű egységet”.⁴² A 2003/87 irányelv (3) és (4) bekezdésének értelmében a bírság „többletkibocsátási bírságra” utal. A jogalkotó maga határozta meg e bírság összegét. Így a 2005–2008 közötti időszakra „a tagállamok [...] mértékű, a létesítmény által kibocsátott, de az üzemeltető által átadott egységekkel nem fedezett szén-dioxid tonna-egyenérték után 40 eurós többletkibocsátási bírságot alkalmaznak”.⁴³ Pontosításra került még, hogy „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”.⁴⁴

B – Az egységek átadási kötelezettsége megsértésének sokoldalú jellege

25. A 2003/87 irányelv 16. cikke (3) és (4) bekezdésének szövegéből kitűnik, hogy a bírság „többletkibocsátási bírságnak” minősül, és a jogalkotó által meghatározott összeg „minden egyes, a létesítmény által kibocsátott, de visszaadott egységekkel nem fedezett szén-dioxid tonna-egyenértékre” alkalmazandó. A kérdést előterjesztő bíróság kérdései pontosan arra vonatkoznak, hogy ugyanolyan feltételek mellett kell-e bírságot kiszabni arra az üzemeltetőre, aki – anélkül, hogy az engedélyezett mennyiséget meghaladó kibocsátásban bűnös lenne – a 2003/87 irányelv 12. cikke (3) bekezdése alapján az egységeket formálisan azonban nem adta át, ezért minden kibocsátott szén-dioxid tonna-egyenérték után, – mely után egyetlen egység sem került átadásra április 30-ig, noha birtokolták azt – ezen irányelv által meghatározott bírságot kell kiszabni.

26. E tekintetben a Naturvårdsverket, a görög kormány, valamint a Bizottság lényegében a következő álláspontot képviselik. A 2003/87 irányelv 16. cikkének (3) és (4) bekezdésében előírt szankciós mechanizmus ezen irányelv egységes, hatékony és átlátható alkalmazásának garanciája. Tekintettel az említett irányelv alapvető céljára, azaz a környezetvédelemre és arra, hogy a kereskedelmi rendszer megfelelő működése valamennyi üzemeltető fegyelmezettségétől függ, a bírságot attól függetlenül ki kell szabni, hogy az üzemeltető birtokolt-e a tényleges kibocsátásoknak megfelelő mennyiségű egységeket. Mivel a 2003/87 irányelv 16. cikkének (3) és (4) bekezdése ezen irányelv 16. cikke

40 — Lásd a 2003/87 irányelv (4) preambulumbekendését.

41 — A 2003/87 irányelv 16. cikkének (2) bekezdése.

42 — A 2003/87 irányelv 16. cikkének (3) bekezdése.

43 — A 2003/87 irányelv 16. cikkének (4) bekezdése. Az így meghatározott bírság összege alacsonyabb mértékű az úgynevezett „tanulási” időszakban (azaz a 2005–2008 közötti időszakra).

44 — A 2003/87 irányelv 16. cikke (4) bekezdésének vége.

(1) bekezdéséhez képest *lex specialis*, az általa előírt szankciót megszorítóan kellene alkalmazni, valamint az előírt bírságot a közérdekre tekintettel ugyanúgy ki kellene szabni a kibocsátásokat fedező megfelelő mennyiségű egység megfelelő időben történő átadásának hiánya és a kibocsátási egységek túllépése esetében. Az említett irányelv 16. cikke (3) és (4) bekezdésének értelmében vett „többletkibocsátások” fogalmának – birtoklástól függetlenül – valamennyi, határidőben át nem adott kibocsátási egységet magában kellene foglalnia.

27. Bevallom, hogy az ilyen érvelést nehezen tudom követni. Ha könnyedén meg is értem a 2003/87 irányelvben előírt kötelezettségek valamennyi szereplő általi tiszteletben tartásának fontosságát a kereskedelmi rendszer egészére nézve, mégis továbbra is azon a véleményen vagyok, hogy az átadási kötelezettség megsértése nem ugyanolyan intenzitású, amikor közismert és nyilvánvaló, hogy az üzemeltető megfelelő mennyiségű egységet birtokol, vagy ezzel ellentétben, amikor a birtokolt mennyiségű egységek által megengedettnél nagyobb mértékű többletkibocsátás miatt bűnös. Ilyen feltételek mellett ugyanannak a szankciónak a 2003/87 irányelvben meghatározott két eléggé különböző jellegű és hatályú jogsértés esetére történő alkalmazása problémásnak tűnne. Az említett irányelv 16. cikke (3) és (4) bekezdésének szó szerinti, valamint teleologikus elemzése véleményem szerint megerősíti, hogy e két helyzet között különbséget kell tenni.

28. A szóhasználatból kiindulva ugyanis el kell ismerni, hogy a 2003/87 irányelv 16. cikke (3) és (4) bekezdésének szövege kétértelműségektől bizonyosan nem mentes. Ez abban áll, hogy mivel az egész rendszer azon az előfeltételezésen alapul, hogy az üzemeltetők kibocsátási engedély birtokosai, és ezen engedélyből következően részükre bizonyos mennyiségű kibocsátási egységet osztanak ki, úgy tűnik, hogy az ezen cikk értelmében vett „többletkibocsátás” szükségszerűen egy olyan kibocsátást érint, amelyet nem fedez kiosztott és birtokolt egység. Az említett cikk szövegéből az is következik, hogy a szankció „minden üzemeltető[re vonatkozik], aki [...] nem adott át *az előző évi kibocsátásait fedező megfelelő mennyiségű egységet*”⁴⁵, miközben említhette volna csak azt, hogy „valamennyi üzemeltető, akik nem adja át”. E pontosításból arra kell következtetni, hogy az ugyanezen cikk címén kiszabott bírság nem az átadási kötelezettség megsértését *per se*, hanem ezzel ellenkezőleg az átadási kötelezettség abból a tényből eredő megsértését szankcionálja, hogy valamely üzemeltető nem birtokolja a kibocsátásait fedező megfelelő mennyiségű egységet, és abból a piacról sem szerzett be, mely azzal a következménnyel jár, hogy az említett üzemeltető többletkibocsátás – mint nem engedélyezett kibocsátás – miatt bűnös.

29. Az ilyen szó szerinti értelmezést megerősíti a teleologikus értelmezés. Ily módon a 2003/87 irányelvvel kapcsolatos előkészítő munkálatok rávilágítanak arra, hogy az említett irányelv 16. cikkének (3) és (4) bekezdésében előírt szankciók által követett cél az, hogy „[a bírság] összege kellően magas legyen ahhoz, hogy valamely üzemeltetőnek az egyetlen ésszerű megoldás létesítménye tényleges kibocsátásainak fedezéséhez szükséges megfelelő mennyiségű kibocsátási egység piacon történő megszerzése legyen [nem hivatalos fordítás]”⁴⁶. Következésképpen a jogalkotó a bírság mértékét a kibocsátási egység becsült ára alapján határozta meg, ösztönözve az üzemeltetőket arra, hogy a piacon intézzék beszerzéseiket.⁴⁷

30. Márpedig az alapügybeli helyzet atipikus abban, hogy nyilvánvaló, hogy a 2007-es évben a két társaság – melyre bírságot szabtak ki – a tényleges kibocsátásoknak megfelelő mennyiségnél jóval nagyobb mennyiségű kibocsátási egységet birtokolt. Nem volt tehát szükséges számukra a hiányzó egységek piacról történő megszerzése. Az említett cikk által előírt szankcióval elérni kívánt ösztönző

45 — A dőlt betűs kiemelés tőlem.

46 — 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 javaslat [COM(2001)581 végleges] indokolásának 17. pontja.

47 — Lásd a fent említett irányelvre vonatkozó javaslat 52. pontját.

cél tehát annak megerősítésére irányul, hogy e rendelkezés annak az üzemeltetőnek a helyzetét érinti, aki azért nem adta át a kibocsátásait fedező megfelelő egységet, mert a piacról nem szerezte be a hiányzó egységeket. Ezt a különösen csalárd magatartást kell jelentősen szankcionálni, és a 2003/87 irányelv 16. cikke (3) és (4) bekezdésében előírt bírsággal sújtani.

31. Ellenben amennyiben a kellő időben történő átadás hiánya – az ezt szervező logika szigora miatt – kétségtelenül a rendszer zavarásának minősül is, nem szabad szem elől téveszteni, hogy az említett társaságok semmilyen további szennyezés miatt nem bűnösök, továbbá az sem került bizonyításra, hogy e két társaság esetében a késedelmes átadást a rendszer megkerülése, a piacon történő spekulálás és/vagy az abból a verseny torzítására alkalmas módon történő haszonszerzés szándéka indokolta,⁴⁸ annál is inkább, mivel az alapügy felperesei szerint a kibocsátási egység-forgalmi jegyzék igazgatásáért felelős hatóság gyorsan zárolta ügyleti számláikat.⁴⁹ Márpedig a 2003/87 irányelv 16. cikke (2) bekezdésének értelmében a bírságot ezenkívül „a [kellő mennyiségű] kibocsátási egység átadására vonatkozó kötelezettséget megsértő üzemeltetők” névsorának közzététele kíséri. Az ezen irányelvvel összefüggésben alkalmazott, „name and shame” által inspirált ezen módszernek csak akkor van értelme, ha azokat az üzemeltetőket érinti, akik az engedélyezett mennyiségnél nagyobb mértékű kibocsátások miatt a piaci játék nélkül – azaz a hiányzó egységek piacon történő beszerzése nélkül – bűnösök, és akik ezáltal az említett irányelv által követendő cél megvalósítását veszélyeztették. Jól látható, hogy az alapügybeli két felperes társaság névsorának közzététele – mely együtt jár a 2003/87 irányelv 16. cikkének (3) és (4) bekezdésében előírt szankcióval – az általam hivatkozott tényezők miatt nyilvánvalóan meg nem érdemelt közzététel.

32. A fentiekből kitűnik, hogy a 2003/87 irányelv 16. cikkének (3) és (4) bekezdését akként kell értelmezni, hogy az nem vonatkozik az átadási kötelezettség azon üzemeltető általi megsértésének helyzetére, aki az adott év április 30-ig ténylegesen rendelkezik az előző év kibocsátásait fedező megfelelő mennyiségű egységgel, tehát nem bűnös semmilyen, az engedélyezett mennyiségnél nagyobb mértékű szennyezés miatt. E megállapításból következik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által feltett második kérdés nem releváns az alapjogvita megoldásához.

33. E következtetés azonban nem azt jelenti, hogy az átadási kötelezettség megsértésének – mely miatt az alapügy felperesei bűnösök – büntetlenül kellett volna maradnia, hanem egyszerűen azt jelzi, hogy az előző évi kibocsátásait fedező megfelelő mennyiségű egységet birtokló üzemeltető által ezen egységek április 30-ig történő átadásának elmulasztására vonatkozó szankciót az uniós jogalkotó nem harmonizálta, és az a tagállamok mérlegelési jogkörében maradt. Az alapügyben szóban forgó két bíróság kiszabásának tehát nem a 2003/87 irányelv 16. cikkének (3) és (4) bekezdése, hanem az említett irányelv 16. cikkének (1) bekezdése képezi a jogalapját.

34. Márpedig a 2003/87 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése kötelezi a tagállamokat olyan szankciórendszer előírására, amely arányos. A körülményekre tekintettel hasznosnak tűnik néhány észrevételt tenni a kérdést előterjesztő bíróság részére, akinek az alapjogvita eldöntéséhez természetesen fel kell tennie azt a kérdést, hogy a svéd jog azon rendelkezése, amelynek alapján a két bíróságot kiszabták, teljesíti-e ezt az arányossági követelményt.

48 – E tekintetben fel kell idézni, hogy az üzemeltetőket érintő minden spekulatív kísérlet kivédésének – a környezet javára történő előny biztosításával egyidőben – radikális eszköze a tagállamok által kiosztott egységek mennyiségének drasztikus csökkentése (lásd a fent hivatkozott Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ügyben hozott ítélet [31. pontját]). Az iratanyagból így kitűnik, hogy 2007. április 30-ig – tehát kétségtelenül a rendszer tanulási időszakában – a Billerud Karlsborg AB és Billerud Skärblacka AB 66 705 egységet (amelyből 10 828 egységet kell átadni), illetve 178 405 egységet (amelyből 42 433 egységet kell átadni) birtokolt.

49 – Az alapügy felpereseinek állításai szerint az ügyleti számlákat egy 2007. május 1-je és május 14. közötti időponttól zárolhatták.

C – Az alapügyben szóban forgó bírságok arányos jellegére vonatkozó záró megjegyzések

35. Az alapügybeli felperes társaságokra kiszabott két bírság jogalapja tehát a 2003/87 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése. E cikk 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.

36. Mivel a 2003/87 irányelv által meghatározott szabályok megsértésére vonatkozó szankciók rendszere nem képezte átfogó harmonizáció tárgyát, a tagállamok javára széles mozgásteret kell elismerni.⁵⁰ Ezenkívül az állandó ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy „az e szabályozás által bevezetett rendszerben előírt feltételek teljesítésének elmulasztása esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó uniós jogszabályok összehangolásának hiányában a tagállamok hatáskörébe tartozik a számukra megfelelőnek tűnő szankciók megválasztása. E hatáskörüket azonban az uniós jog és e jog általános elveinek tiszteletben tartásával, ennél fogva az arányosság elvére figyelemmel kell gyakorolniuk”.⁵¹ Az említett szankciók „nem léphetik túl azt a mértéket, amely alkalmas és szükséges a szóban forgó jogszabály által jogszerűen elérni kívánt cél megvalósításához”, és „az okozott hátrányok nem lehetnek túlzottak az elérni kívánt célokhoz képest”.⁵² Másfelől az arányosság elve „nemcsak [...] a bírságok mértékével kapcsolatos szabályok meghatározását illetően, hanem a bírság kiszabása során figyelembe vehető tényezők megítélése tekintetében is köti a tagállamokat”.⁵³

37. Az EQE törvény 8. fejezete 6. §-ának az alapügybeli felperes társaságokra történő alkalmazását akként kell tekinteni, mint az illetékes svéd hatóság által azon üzemeltető átadási kötelezettségének megsértése miatt alkalmazott szankciót, amely az adott év április 30-ig rendelkezett az előző évi kibocsátásait fedező megfelelő mennyiségű egységgel, és semmilyen, az engedélyezett mennyiségnél nagyobb mértékű szennyezésben nem bűnös. Ekképpen valamennyi említett társaság az előző évben kibocsátott minden egyes szén-dioxid tonna-egyenérték után jelentős összegű (3 959 366 SEK, illetve 15 516 051 SEK), automatikusan alkalmazott bírság megfizetésére volt köteles értesítés, valamint – úgy tűnik, hogy – változtatási lehetőség nélkül. Márpedig az uniós jogalkotó nemcsak azt pontosította, hogy a 2003/87 irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat,⁵⁴ hanem azt is, hogy az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei kereskedelmének létrehozása „a gazdasági fejlődés és a munkalehetőségek lehető legkisebb csökkentése”⁵⁵ útján történjen.

38. Az illetékes svéd hatóság így hozzáigazította a szankciórendszert a 2003/87 irányelv 16. cikkének (3) és (4) bekezdésében előírtakhoz. E hozzáigazítás erősen büntető jellegével hozzájárul a 2003/87 irányelv által jogszerűen követett környezetvédelmi cél megvalósításához idővel az emberi eredetű kibocsátások csökkentésével, valamint valamennyi, az említett irányelv által létrehozott kereskedelmi rendszert zavaró magatartástól való elrettentéssel. Ilyen feltételek mellett a bírság kiszabása az uniós jogszabályok által követett célok eléréséhez szükségszerűen megfelelőnek tűnik.

39. Ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy nem haladja-e meg a jogszerűen követett célok eléréséhez szükséges mértéket. E tekintetben pusztán az EQE törvény 8. fejezetének 6. §-ában előírt szankciós mechanizmus leszembetlőbb elemeit emelem ki.

50 — Lásd analógia útján a C-505/09. P. sz., Bizottság kontra Észtország ügyben 2012. március 29-én hozott ítélet 53. pontját.

51 — A C-210/10. sz. Urbán-ügyben 2012. február 9-én hozott ítélet 23. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

52 — A fent hivatkozott Urbán-ügyben hozott ítélet 24. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

53 — Lásd analógia útján a fent hivatkozott Urbán-ügyben hozott ítélet 54. pontját.

54 — A 2003/87 irányelv (27) preambulumbekkezdése.

55 — A 2003/87 irányelv (5) preambulumbekkezdése.

40. Ennélfogva emlékeztetek arra, hogy az iratanyagból nem tűnik ki, hogy a bíróságok kiszabását megelőzően bármilyen értesítést vagy emlékeztetőt címeztek a két alapügybeli felperes társaságnak. Márpedig könnyen elképzelhető egy kevésbé korlátozó intézkedés.⁵⁶ Ezenkívül a bíróság kiszabásának automatikus és azonnali jellege megakadályozza a jelen eset körülményeinek vizsgálatát vagy figyelembevételét, miközben először az irányelv által előírt kötelezettség megsértése adminisztratív vagy technikai hiányosságokból származik, másodsor semmilyen, az engedélyezett mennyiségnél nagyobb mértékű szennyezést nem okoztak és semmilyen visszaélést konkrétan nem bizonyítottak, harmadszor pedig az iratanyagból kitűnik – a kérdést előterjesztő bíróság általi ellenőrzése fenntartásával –, hogy az alapügy felperesei 2007. május 14-től helyzetük rendezése érdekében felvették a kapcsolatot a kibocsátási egység-forgalmi jegyzék igazgatásáért felelős hatósággal, amely már zárta üzleti számláikat.

41. A kérdést előterjesztő bíróság általi ellenőrzés fenntartásával megállapítható, hogy az EQE törvény 8. fejezete 6. §-ának az alapügybeli felperes társaságokra – egészen különleges szigorral – történő alkalmazása végül nincs különösebb viszonyban a kereskedelmi rendszernek okozott zavarás intenzitásával.

42. Ezért a fenti tényezőkből következően az alapügyben szereplőhöz hasonló körülmények esetén a 2003/87 irányelv 16. cikke (1) bekezdésében említett arányosság követelményével ellentétes az EQE törvény 8. fejezete 6. §-ában előírthoz hasonló szankciós mechanizmus, amennyiben az ugyanolyan feltételek mellett automatikusan, azonnal és a körülmények vizsgálata nélkül alkalmazandó azon üzemeltetőre, amely nem teljesítette az átadási kötelezettséget, miközben rendelkezett a kibocsátásait fedező megfelelő mennyiségű egységgel, valamint nem bűnös semmilyen, a megengedett mennyiségnél nagyobb mértékű szennyezésben.

V – Véggöveketek

43. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Högsta domstolen által előterjesztett kérdéseket az alábbiak szerint válaszolja meg:

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) és (4) bekezdését akként kell értelmezni, hogy az nem vonatkozik az átadási kötelezettség azon üzemeltető általi megsértésének helyzetére, aki az adott év április 30-ig ténylegesen rendelkezik az előző évi kibocsátásait fedező megfelelő mennyiségű egységgel, és nem bűnös semmilyen, az engedélyezett mennyiségnél nagyobb mértékű szennyezésben.

Az átadási kötelezettség olyan üzemeltető általi megsértése miatt alkalmazott szankció jogalapja, akivel kapcsolatban nyilvánvaló, hogy birtokolja az előző év kibocsátásait fedező megfelelő mennyiségű egységet, és nem bűnös semmilyen, az engedélyezett mennyiségnél nagyobb mértékű szennyezésben, a 2003/87 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése.

Az alapügyben szereplő körülmények esetében a 2003/87 irányelv 16. cikkének (1) bekezdésében említett arányosság követelményét akként kell értelmezni, hogy – a kérdést előterjesztő bíróság általi szükséges ténybeli ellenőrzések fenntartásával – azzal ellentétes a kibocsátási egységek kereskedelméről szóló, 2004. évi 1199. sz. törvény (lagen [2004:1199] om handel med uts utsläppsrättigheter) 8. fejezete 6. §-ában előírthoz hasonló szankciós mechanizmus, amennyiben azt ugyanolyan feltételek mellett automatikusan, azonnal és a körülmények vizsgálata nélkül alkalmazták azon üzemeltetőre, amely nem

⁵⁶ — A 2003/87 irányelv 16. cikke (3) és (4) bekezdésében előírt bíróság kiszabását tekintve a francia jog például előírja, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság felszólítja az előző évi kibocsátásait fedező megfelelő mennyiségű egység átadására vonatkozó kötelezettséget nem teljesítő üzemeltetőt, hogy e kötelezettségének egy hónapos határidőn belül tegyen eleget (lásd a környezetvédelemről szóló törvénykönyv L. 229-18. cikkének II. §-át).

teljesítette az átadási kötelezettséget, miközben rendelkezett a kibocsátásait fedező megfelelő mennyiségű egységgel, valamint nem bűnös semmilyen, a megengedett mennyiségnél nagyobb mértékű szennyezésben.