



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 17 oktober 2013*

”Direktiv 2003/87/EG — System för handel med utsläppsrätter för växthusgaser — Avgift för överskridande utsläpp — Begreppet ’överskridande utsläpp’ — Likställande med ett åsidosättande av skyldigheten att inom den i direktivet föreskrivna fristen överlämna tillräckligt många utsläppsrätter för att täcka utsläppen under det föregående året — Faktiskt innehav av icke överlämnade utsläppsrätter utgör inte grund för dispens utom vid force majeure — Avgiften kan inte justeras — Proportionalitet”

I mål C-203/12,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Högsta domstolen (Sverige) genom beslut av den 24 april 2012, som inkom till domstolen den 30 april 2012, i målet

Billerud Karlsborg AB

Billerud Skärblacka AB

mot

Naturvårdsverket,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (referent) och A. Arabadjiev,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Billerud Karlsborg AB och Billerud Skärblacka AB, genom E. Wernberg och O. Gentile, advokater,
- Naturvårdsverket, genom R. Janson och U. Gunnesby, advokater,
- Greklands regering, genom V. Kyriazopoulos och M. Vergou, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: svenska.

— Europeiska kommissionen, genom J. Enegren, K. Mifsud-Bonnici och E. White, i egenskap av ombud,

och efter att den 16 maj 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 16.3 och 16.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, s. 32).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Billerud Karlsborg AB och Billerud Skärblacka AB (nedan tillsammans kallade Billerudbolagen) och, å andra sidan, Naturvårdsverket. Målet rör den avgift som Naturvårdsverket ålade bolagen att betala för att inte i rätt tid ha överlämnat utsläppsrätter för koldioxidekvivalenter motsvarande deras faktiska utsläpp under år 2006.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2003/87

- 3 Skälen 5–7 i direktivet har följande lydelse:

”(5) Gemenskapen och dess medlemsstater har enats om att gemensamt fullgöra sina åtaganden att minska de antropogena utsläppen av växthusgaser enligt Kyotoprotokollet ... Detta direktivs syfte är att bidra till ett effektivare fullgörande av Europeiska gemenskapens och dess medlemsstaters åtaganden, genom en effektiv europeisk marknad för utsläppsrätter för växthusgaser, med minsta möjliga försvagning av ekonomisk utveckling och sysselsättning.

(6) Genom rådets beslut 93/389/EEG av den 24 juni 1993 om en övervakningsmekanism för utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser i gemenskapen [EGT L 167, s. 31] inrättas en mekanism för övervakning av utsläpp av växthusgaser och utvärdering av de framsteg som gjorts för att uppfylla de åtaganden som är hänförliga till sådana utsläpp. Denna mekanism kommer att vara till hjälp för medlemsstaterna när de fastställer det sammanlagda antal utsläppsrätter som de kan fördela.

(7) Det krävs gemenskapsbestämmelser om medlemsstaternas fördelning av utsläppsrätter för att bevara den inre marknadens integritet och undvika snedvridning av konkurrensen.”

- 4 Artikel 4 i direktivet har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall från och med den 1 januari 2005 se till att inga anläggningar bedriver sådan verksamhet som anges i bilaga I och som resulterar i utsläpp som angetts för den verksamheten, såvida inte verksamhetsutövaren har ett tillstånd ...”

5 I artikel 6.2 i direktivet föreskrivs följande:

”Tillstånd för utsläpp av växthusgaser skall innehålla följande:

...

e) Skyldighet att överlämna utsläppsrätter motsvarande de sammanlagda utsläppen från anläggningen under varje kalenderår ... inom fyra månader efter det ifrågavarande kalenderårets slut.”

6 Genom artikel 10 införs principen om gratis fördelning av minst 95 procent av utsläppsrätterna mellan den 1 januari 2005 och den 1 januari 2008, och därefter av 90 procent av utsläppsrätterna mellan den 1 januari 2008 och den 1 januari 2013.

7 I artikel 11.4 i direktivet föreskrivs följande:

”Den behöriga myndigheten skall senast den 28 februari varje år ... utfärda ett proportionellt antal av det sammanlagda antalet utsläppsrätter.”

8 Artikel 12 handlar om överlåtelse, överlämnande och annullering av utsläppsrätter. Punkt 3 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall se till att verksamhetsutövaren för varje anläggning senast den 30 april varje år överlämnar det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från anläggningen under det föregående kalenderåret ... och att dessa utsläppsrätter därefter annulleras.”

9 Ett åsidosättande av nämnda skyldighet leder förutom till att namnen på de verksamhetsutövare som brustit i sina åtaganden offentliggörs i enlighet med artikel 16.2 i direktiv 2003/87, också till att verksamhetsutövarna åläggs en avgift i enlighet med artikel 16.3 och 16.4. I artikel 16.3 och 16.4 föreskrivs följande:

”3. Medlemsstaterna skall se till att verksamhetsutövare som inte senast den 30 april varje år överlämnar tillräckligt många utsläppsrätter för att täcka utsläppen under det föregående året åläggs att betala en avgift för de överskridande utsläppen. Avgiften skall vara 100 euro för varje ton koldioxidekvivalenter som släpps ut från anläggningen och som verksamhetsutövaren inte överlämnat utsläppsrätter för. Betalning av avgiften får inte befria verksamhetsutövaren från skyldigheten att överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de överskridande utsläppen, när denne skall överlämna utsläppsrätter för det följande kalenderåret.

4. Under den treårsperiod som börjar den 1 januari 2005 skall medlemsstaterna tillämpa ett lägre avgiftsbelopp på 40 euro för varje ton koldioxidekvivalenter som släpps ut från anläggningen och som verksamhetsutövaren inte överlämnat utsläppsrätter för. ...”

10 I artikel 16.1 i direktiv 2003/87 anges dessutom följande:

”Medlemsstaterna skall fastställa regler om påföljder för överträdelser av de nationella bestämmelser som antagits i enlighet med detta direktiv och vidta de åtgärder som krävs för att se till att dessa regler tillämpas. Påföljderna skall vara effektiva, proportionella och avskräckande. ...”

11 I artikel 19 i direktivet uppställs följande regler beträffande förändret av register:

”1. Medlemsstaterna skall sörja för att ett register upprättas och förs i syfte att se till att utfärdande, innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter redovisas korrekt. ...

...

3. För att genomföra detta direktiv skall kommissionen anta en förordning ... för införande av ett standardiserat och säkert system av register i form av standardiserade elektroniska databaser som innehåller gemensamma uppgifter för spårning av utfärdande, innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter, för att i förekommande fall ge allmänheten tillgång till register, garantera sekretess och se till att inga överlåtelser genomförs som är oförenliga med skyldigheter enligt Kyotoprotokollet.”

Förordning (EG) nr 2216/2004

- 12 Artikel 52 i kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004 av den 21 december 2004 om ett standardiserat och skyddat registersystem i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG (EUT L 386 s. 1) har rubriken ”Överlämnande av utsläppsrätter”. I den artikeln anges följande:

”Verksamhetsutövare skall överlämna utsläppsrätter för en anläggning genom att begära eller, om så föreskrivs i medlemsstatens lagstiftning, genom att anses ha begärt att registeradministratören skall

- a) överföra ett angivet antal utsläppsrätter för ett angivet år från verksamhetsutövardepåkontot till partsdepåkontot i registret,
- b) notera det överförda antalet utsläppsrätter i det avsnitt i tabellen över överlämnade utsläppsrätter som avser anläggningen och året i fråga.

...”

Svensk rätt

- 13 De ovannämnda unionsbestämmelserna har införlivats med svensk rätt genom lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter och Statens energimyndighets föreskrifter (STEMFS 2004:8) om register för utsläppsrätter.

- 14 I 6 kap. 1 § i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter, i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, anges följande:

”En verksamhetsutövare skall för varje anläggning senast den 30 april till kontoföringsmyndigheten överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från anläggningen under närmast föregående kalenderår.”

- 15 I 8 kap. 6 § anges följande:

”En verksamhetsutövare som inte överlämnat tillräckligt många utsläppsrätter enligt 6 kap. 1 § skall till staten betala en avgift i förhållande till de utsläpp för vilka utsläppsrätter inte överlämnats. Avgiften skall, såvitt gäller handelsperioden 2005–2007, uppgå till ett belopp som motsvarar 40 euro per ton koldioxid som släpps ut från anläggningen och som verksamhetsutövaren inte överlämnat utsläppsrätter för. För efterföljande handelsperioder skall beloppet motsvara 100 euro. Värdet i svenska kronor bestäms utifrån eurons värde den 1 maj det år överlämnandet skall ske.”

- 16 I 8 kap. 7 § anges följande:

”En verksamhetsutövare som betalat avgift enligt 6 § är inte befriad från sin skyldighet enligt 6 kap. 1 § att överlämna utsläppsrätter till kontoföringsmyndigheten, när denne skall överlämna utsläppsrätter för det efterföljande kalenderåret.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 17 Billerudbolagen – två bolag bildade enligt svensk rätt – hade tillstånd för utsläpp av koldioxid. Bolagen hade inte den 30 april 2007 överlämnat utsläppsrätter motsvarande deras utsläpp under år 2006 (det vill säga 10 828 ton respektive 42 433 ton).
- 18 Naturvårdsverket beslutade följaktligen att Billerudbolagen skulle betala en avgift enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter, genom vilken direktiv 2003/87 hade genomförts. Avgiften uppgick till 3 959 366 svenska kronor (SEK) för det ena bolaget och 15 516 051 SEK för det andra bolaget, vilket motsvarade 433 120 euro respektive 1 697 320 euro.
- 19 Till stöd för sitt överklagande av avgiften gjorde Billerudbolagen gällande att de den 30 april 2007 hade haft tillräckligt många utsläppsrätter på sina depåkonton i det svenska utsläppsregistreret för att täcka deras sammanlagda utsläpp för år 2006. De hävdade att detta visade att de inte hade haft för avsikt att undandra sig sina skyldigheter, och att det berodde på ett internt administrativt fel att utsläppsrätterna inte hade överlämnats i tid. Överklagandet lämnades utan bifall i första instans.
- 20 Billerudbolagen överklagade slutligen till Högsta domstolen, som beslutade att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:
- ”1) Innebär artikel 16.3 och 16.4 i direktiv [2003/87] att en verksamhetsutövare som inte har överlämnat tillräckligt antal utsläppsrätter den 30 april ska betala en avgift oavsett orsaken till underlåtenheten, t.ex. när verksamhetsutövaren visserligen hade ett tillräckligt antal utsläppsrätter den 30 april men på grund av ett förbiseende, ett administrativt fel eller tekniska problem inte överlämnar dem då?
- 2) Om svaret på fråga 1 är ja, innebär artikel 16.3 och 16.4 [i direktiv 2003/87] att avgiften ska eller kan efterges eller jämkas exempelvis i sådana fall som anges i fråga 1?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 21 Högsta domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 16.3 och 16.4 i direktiv 2003/87 ska tolkas så, att den möjliggör ett visst mått av tolerans när en avgift för överskridande utsläpp påförs verksamhetsutövare som visserligen inte senast den 30 april under det innevarande året har överlämnat sina utsläppsrätter för koldioxidekvivalenter för det föregående året, men som då hade tillräckligt många utsläppsrätter på sina konton.
- 22 Med andra ord är frågan huruvida begreppet ”överskridande utsläpp”, för vilket sanktionen är påförande av avgift, ska förstås som att det avser själva beteendet att förorena för mycket – vilket i så fall skulle betyda att avgift enbart ska påföras verksamhetsutövare som den 30 april varje år inte har tillräckligt många utsläppsrätter – eller om det tvärtom är det uteblivna överlämnandet av utsläppsrätter senast den 30 april för utsläppen under det föregående året som avses, oavsett skälet till att utsläppsrätterna inte har överlämnats och det antal utsläppsrätter som de berörda verksamhetsutövarna faktiskt förfogar över.
- 23 Det första alternativet, som Billerudbolagen har gjort gällande, följer av en bokstavlig tolkning av uttrycket ”överskridande utsläpp” i artikel 16.3 och 16.4 i direktiv 2003/87. Enligt den tolkningen visar en verksamhetsutövarers faktiska innehav, den 30 april under det innevarande året, av tillräckligt många

utsläppsrätter för att täcka utsläppen under det föregående året, att det inte förelegat något specifikt fall av miljöförstöring, vilket är det enda som enligt unionsrätten kan motivera sanktioner enligt principen i artikel 191.2 FEUF om att förorenaren ska betala.

- 24 En sådan argumentation kan emellertid inte godtas.
- 25 Det framgår nämligen av själva lydelsen i direktiv 2003/87 att skyldigheten att senast den 30 april under det innevarande året överlämna utsläppsrätter, för annullering, motsvarande utsläppen under det föregående året, är särskilt strikt. Enligt artikel 6.2 e ska denna skyldighet obligatoriskt anges i ett tillstånd för utsläpp av växthusgaser och den är klart angiven i artikel 12.3. Det är vidare den enda skyldigheten som är förenad med en bestämd sanktion som är föreskriven i direktiv 2003/87, medan det enligt artikel 16 överläts åt medlemsstaterna att fastställa påföljderna för andra beteenden som strider mot direktivets bestämmelser. Att överlämnandet av utsläppsrätter har getts en central ställning i direktivet framgår också av det faktum att påförandet av avgiften inte för den skull får befria verksamhetsutövaren från skyldigheten att överlämna motsvarande antal utsläppsrätter vid överlämnandet nästföljande år. Den enda möjlighet till flexibilitet beträffande avgiften som är föreskriven i direktiv 2003/87 avser avgiftsnivån, vilken är sänkt från 100 euro till 40 euro under systemets försöksperiod, det vill säga för åren 2005–2007.
- 26 Det ska vidare erinras om att även om det slutliga målet med systemet för handel med utsläppsrätter är att skydda miljön genom att minska utsläppen av växthusgaser, minskar inte systemet i sig utsläppen, utan det uppmuntrar och främjar sökandet efter den metod som för den lägsta kostnaden kan åstadkomma en given utsläppsminskning. De slutliga miljöfördelarna är således beroende av hur strikta de metoder är som tillämpas vid fastställandet av den totala mängd utsläppsrätter som delas ut, vilken utgör gränsen för alla utsläpp inom systemet (dom av den 16 december 2008 i mål C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., REG 2008, s. I-9895, punkt 31).
- 27 Systematiken i direktiv 2003/87 bygger således på en rigorös redovisning av utfärdande, innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter i enlighet med rambestämmelserna i artikel 19. Systematiken kräver att ett standardiserat registersystem införs genom en särskild förordning från kommissionen. Den korrekta redovisningen är en del av själva målet med direktivet, nämligen att införa ett system på gemenskapsnivå för handel med utsläppsrätter för växthusgaser. Syftet med systemet är att minska utsläppen av växthusgas i atmosfären till en nivå som förhindrar farliga antropogena inverknings på klimatsystemet och det slutliga målet är att skydda miljön (se domen i det ovannämnda målet Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., punkt 29). Unionslagstiftaren har, såsom kommissionen har anfört, genom att själv införa en i förväg angiven avgift, avsett att skydda systemet för handel med utsläppsrätter mot effekterna av konkurrenssnedvridningar som kan uppstå till följd av marknadsmanipulationer.
- 28 Domstolen kan inte godta Billerudbolagens argument att något beteende som i för hög grad förorenat miljön inte kan läggas dem till last. Artikel 16.3 och 16.4 i direktiv 2003/87 har nämligen till syfte och resultat, inte att förorenare i allmänhet ska ges påföljder, utan att ge de verksamhetsutövare påföljder, vilkas utsläpp under det föregående året överstiger det antal utsläppsrätter som den 30 april under det innevarande året anges i det avsnitt i tabellen över överlämnade utsläppsrätter som avser deras anläggningar för det året i det centraliserade registret i den medlemsstat som de tillhör enligt artikel 52 i förordning nr 2216/2004. Det är på detta sätt som begreppet ”överskridande utsläpp” ska uppfattas, och inte som utsläpp som i sig är för stora.
- 29 Denna tolkning stöds dels av att det i artikel 11.4 i direktiv 2003/87 anges att ett proportionellt antal av det sammanlagda antalet utsläppsrätter för det innevarande året utfärdas till verksamhetsutövarna senast den 28 februari det året, det vill säga två månader före det datum då verksamhetsutövarna är skyldiga att överlämna sina utsläppsrätter för det föregående året, dels av att det anges i artikel 10 att utsläppsrätterna för år 2006 ska fördelas nästan gratis.

- 30 Av det ovan anförda framgår att skyldigheten enligt direktiv 2003/87 inte enbart innebär en skyldighet att den 30 april under det innevarande året inneha utsläppsrätter som täcker utsläppen under det föregående året, utan en skyldighet att senast den 30 april överlämna utsläppsrätterna så att de kan annulleras i det gemenskapsregister vars syfte är att säkerställa en korrekt redovisning av utsläppsrätterna.
- 31 Även om det inte finns någon specifik bestämmelse i detta avseende är det möjligt att medge att en force majeure-situation föreligger, när den yttre orsak som åberopas av rättssubjekten leder till följder som är till den grad ofrånkomliga och oundvikliga att det blir objektivt sett omöjligt för de berörda personerna att uppfylla sina skyldigheter (se, bland annat, dom av den 18 mars 1980 i de förenade målen 154/78, 205/78, 206/78, 226/78-228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 och 85/79, Ferriera Valsabbia m.fl. mot kommissionen, REG 1980, s. 907, punkt 140, svensk specialutgåva, volym 5, s. 99). Det ankommer följaktligen på Högsta domstolen att pröva huruvida Billerudbolagen, trots iakttagandet av all vederbörlig omsorg för att rätta sig efter de föreskrivna fristerna, drabbades av onormala och oförutsebara omständigheter som de inte kunde kontrollera (se domen av den 18 juli 2013 i mål C-99/12, Eurofit, punkt 31) och som var något mer än bara ett internt fel.
- 32 Den första frågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 16.3 och 16.4 i direktiv 2003/87 ska tolkas så, att den utgör hinder för att en verksamhetsutövare som – trots sitt innehav av ett tillräckligt antal utsläppsrätter – inte senast den 30 april under det innevarande året har överlämnat utsläppsrätter för koldioxidekvivalenter motsvarande verksamhetsutövarens utsläpp under det föregående året, undgår den avgift för ”överskridande utsläpp” som föreskrivs i den ovannämnda bestämmelsen.

Den andra frågan

- 33 Högsta domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 16.3 och 16.4 i direktiv 2003/87 ska tolkas så, att avgiftsbeloppet i fråga kan justeras av den nationella domstolen med stöd av proportionalitetsprincipen.
- 34 Domstolen erinrar om att proportionalitetsprincipen ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten och att den innebär att de medel som föreskrivs i en unionsbestämmelse ska vara ägnade att säkerställa att de legitima mål som eftersträvas med den berörda lagstiftningen uppnås och att de inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål (dom av den 8 juni 2010 i mål C-58/08, Vodafone m.fl., REU 2010, s. I-4999, punkt 51 och där angiven rättspraxis).
- 35 När det gäller den rättsliga kontrollen av huruvida dessa villkor är uppfyllda ska unionslagstiftaren dock tillerkännas ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning vid regleringen av ett område som förutsätter politiska, ekonomiska och socialpolitiska val från lagstiftarens sida och där lagstiftaren måste göra komplicerade bedömningar. Följaktligen kan EU-domstolen vid prövningen av hur en sådan befogenhet har utövats inte ersätta unionslagstiftarens bedömning med sin egen bedömning. Domstolen kan som mest underkänna ett av lagstiftarens normativa val om detta visar sig vara uppenbart oriktigt eller om de nackdelar som uppkommer för vissa ekonomiska aktörer som en följd av valet inte står i någon som helst proportion till de fördelar som i övrigt är förbundna därmed (se, bland annat, domarna av den 12 november 1996 i mål C-84/94, Förenade kungariket mot rådet, REG 1996, s. I-5755, punkt 58, av den 13 maj 1997 i mål C-233/94, Tyskland mot parlamentet och rådet, REG 1997, s. I-2405, punkt 56, och av den 14 december 2004 i mål C-210/03, Swedish Match, REG 2004, s. I-11893, punkt 48).
- 36 Införandet av ett system för redovisning av och handel med utsläppsrätter för koldioxidekvivalenter på unionsnivå utgjorde ett normativt val som ger uttryck för en viss politisk inriktning och som gjordes mot bakgrund av det akuta behovet av att komma till rätta med de allvarliga miljöproblem som anges i Europeiska rådets slutsatser av den 8 mars 2001 och till vilka det hänvisas i skäl 1 i direktiv 2003/87. Det var dessutom ett normativt val som gjordes på grundval av ytterst komplexa och vida debatterade

- ekonomiska och tekniska bedömningar, vilka återgavs i en grönbok (KOM(2000) 87 av den 8 mars 2000). För att medverka till fullgörandet av Europeiska unionens och dess medlemsstaters åtaganden i enlighet med Kyoto-protokollet var unionslagstiftaren således tvungen att själv göra en uppskattning av de framtida och osäkra effekterna av sitt ingripande och att väga dessa mot andra alternativ (se, analogt, domen i det ovannämnda målet Tyskland mot parlamentet och rådet, punkt 55).
- 37 Frågan om huruvida en unionsrättsakt är proportionerlig kan inte vara beroende av en tillbakablickande bedömning av rättsaktens effektivitet. Om unionslagstiftaren har att bedöma de framtida verkningarna av bestämmelser som ska antas, trots att dessa verkningar inte exakt kan förutses, kan bedömningen underkännas endast om den framstår som uppenbart oriktig mot bakgrund av de uppgifter som lagstiftaren hade tillgång till när de ifrågavarande bestämmelserna antogs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juli 2001 i mål C-189/01, Jippes m.fl., REG 2001, s. I-5689, punkt 84 och där angiven rättspraxis).
- 38 Vid en prövning med tillämpning av de principer som angetts ovan i punkterna 34–37 kan den avgift som enligt direktiv 2003/87 tas ut för överskridande utsläpp inte anses strida mot proportionalitetsprincipen på grund av att det saknas möjlighet för den nationella domstolen att justera avgiftsbeloppet.
- 39 Vid förverkligandet av det legitima målet att inrätta ett effektivt system för handel med utsläppsrätter för koldioxidekvivalenter fann unionslagstiftaren nämligen att skyldigheten att överlämna utsläppsrätter enligt artikel 12.3 i direktivet och den schablonavgift som tas ut enligt artikel 16.3 och 16.4 om skyldigheten inte uppfylls – utan något annat inslag av flexibilitet än att avgiftsnivån är sänkt under en övergångsperiod – behövdes för att förhindra att vissa verksamhetsutövare eller mellanhänder skulle lockas att kringgå eller manipulera systemet genom att otillbörligt spekulera om priser, kvantiteter, frister eller i sådana komplexa finansiella instrument som skapas på alla marknader. Såsom framgår av bland annat punkt 17 i motiveringen till kommissionens förslag till direktiv (KOM(2001) 581 av den 23 oktober 2001) är den relativt höga avgiftsnivån motiverad av behovet av att i hela unionen tillämpa en strikt och konsekvent behandling av åsidosättanden av skyldigheten att överlämna ett tillräckligt antal utsläppsrätter. Detta föreföll dessutom vara särskilt angeläget i det skede då ett helt nytt system som omfattade hela unionen skulle lanseras.
- 40 Därutöver följer det av direktiv 2003/87 att verksamhetsutövarna har fyra månader på sig för att se till att de förmår att överlämna utsläppsrätterna för det föregående året, vilket ger dem en rimlig tidsfrist för att fullgöra sin skyldighet att överlämna utsläppsrätter. Av övriga förarbeten till direktivet framgår det att rådet förlängde den frist som verksamhetsutövarna ursprungligen hade tillerkänts. I kommissionens förslag angavs nämligen den 31 mars som sista dagen för överlämnande. Dessutom infaller fristdagen den 30 april vid en senare tidpunkt än den dag då medlemsstaterna är skyldiga att fördela en del av sina utsläppsrätter till verksamhetsutövarna för det innevarande året, som är den 28 februari. Härvid ska det erinras om att fördelningen under åren 2005–2008 till 95 procent skedde gratis. Slutligen, såsom det redan har konstaterats ovan i punkterna 22 och 27, kan det, med hänsyn till resonemanget att en korrekt redovisning av utsläppsrätter i hela unionen är en förutsättning för att det system som infördes genom direktiv 2003/87 ska fungera ordentligt, inte anses att en avgift på 40 euro per ton koldioxidekvivalenter som verksamhetsutövaren inte överlämnat utsläppsrätter för den 30 april (det dubbla värdet av det då uppskattade priset för ett ton koldioxidekvivalenter på den framtida marknaden för utsläppsrätter) ger upphov till några nackdelar som inte står i någon som helst proportion till de fördelar som detta i övrigt innebär för unionens fullgörande av sina åtaganden enligt Kyotoprotokollet.
- 41 För övrigt står det medlemsstaterna fritt att inrätta system med varningar, påminnelser och förtida överlämnanden som gör att verksamhetsutövare som har för avsikt att handla rätt har full kännedom om sin skyldighet att överlämna utsläppsrätter och sålunda inte löper någon risk att påföras en avgift. Det framgår av handlingarna i målet vid domstolen att det i den nationella lagstiftningen i vissa

medlemsstater föreskrivs att sådana försiktighetsåtgärder ska vidtas och att de behöriga myndigheterna har i uppgift att bistå verksamhetsutövarna när dessa använder systemet för handel med utsläppsrätten för växthusgaser.

- 42 Följaktligen ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 16.3 och 16.4 i direktiv 2003/87 ska tolkas så, att avgiftsbeloppet inte kan justeras av den nationella domstolen med stöd av proportionalitetsprincipen.

Rättegångskostnader

- 43 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 16.3 och 16.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG ska tolkas så, att den utgör hinder för att en verksamhetsutövare som – trots sitt innehav av ett tillräckligt antal utsläppsrätter – inte senast den 30 april under det innevarande året har överlämnat utsläppsrätter för koldioxidekvivalenter motsvarande verksamhetsutövarens utsläpp under det föregående året, undgår den avgift för ”överskridande utsläpp” som föreskrivs i den ovannämnda bestämmelsen.**
- 2) **Artikel 16.3 och 16.4 i direktiv 2003/87 ska tolkas så, att avgiftsbeloppet inte kan justeras av den nationella domstolen med stöd av proportionalitetsprincipen.**

Underskrifter