



Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δεύτερο τμήμα)

της 17ης Οκτωβρίου 2013*

«Οδηγία 2003/87/ΕΚ — Σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου — Πρόστιμο για τις καθ' υπέρβαση εκπομπές — Έννοια της καθ' υπέρβαση εκπομπής — Εξομοίωση με παράβαση της υποχρέωσης παράδοσης, εντός των προθεσμιών που καθορίζει η οδηγία, επαρκούς αριθμού δικαιωμάτων για την κάλυψη των εκπομπών του προηγούμενου έτους — Δεν υφίσταται λόγος απαλλαγής σε περίπτωση πραγματικής κατοχής των μη παραδοθέντων δικαιωμάτων, εκτός αν συντρέχει ανωτέρα βία — Δεν είναι δυνατή η προσαρμογή του προστίμου — Αναλογικότητα»

Στην υπόθεση C-203/12,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως που υπέβαλε δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ το Högsta domstolen (Σουηδία) με απόφαση της 24ης Απριλίου 2012, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 30 Απριλίου 2012, στο πλαίσιο της δίκης

Billerud Karlsborg AB

Billerud Skärblacka AB

κατά

Naturvårdsverket,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα),

συγκείμενο από τους R. Silva de Lapuerta, πρόεδρο τμήματος, J. L. da Cruz Vilaça, Γ. Αρέστη, J.-C. Bonichot (εισηγητή) και A. Arabadjiev, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: P. Mengozzi

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

- οι Billerud Karlsborg AB και Billerud Skärblacka AB, εκπροσωπούμενες από τους E. Wernberg και O. Gentele, advokater,
- η Naturvårdsverket, εκπροσωπούμενη από τους R. Janson και U. Gunnesby, advokater,
- η Ελληνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον Β. Κυριαζόπουλο και τη Μ. Βέργου,

* Γλώσσα διαδικασίας: η σουηδική.

— η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους J. Enegren, K. Mifsud-Bonnici και E. White, αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 16ης Μαΐου 2013,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 16, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 2003/87/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας και την τροποποίηση της οδηγίας 96/61/EK του Συμβουλίου (ΕΕ L 275, σ. 3).
- 2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ των εταιριών Billerud Karlsborg AB και Billerud Skärblacka AB (στο εξής, συλλήβδην: εταιρίες Billerud) και της Naturvårdsverket (σουηδική υπηρεσία προστασίας της φύσης), σχετικά με το πρόστιμο που αυτή τους επέβαλε λόγω του ότι δεν παρέδωσαν εμπροθέσμως τα δικαιώματα ισοδυνάμου διοξειδίου του άνθρακα που αντιστοιχούσαν στις πραγματικές εκπομπές τους του 2006.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

Η οδηγία 2003/87

- 3 Οι αιτιολογικές σκέψεις 5 έως 7 της οδηγίας 2003/87 έχουν ως εξής:
 - «(5) Η Κοινότητα και τα κράτη μέλη της έχουν συμφωνήσει να εκπληρώσουν τις δεσμεύσεις τους για μείωση των ανθρωπογενών εκπομπών αερίων θερμοκηπίου στα πλαίσια του πρωτοκόλλου του Κιότο. [...] Στόχος της παρούσας οδηγίας είναι να συμβάλει, μέσω μιας εύρυθμης ευρωπαϊκής αγοράς δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου, στην αποτελεσματικότερη εκπλήρωση των δεσμεύσεων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και των κρατών μελών της και να περιορίσει, κατά το δυνατόν, τις αρνητικές επιπτώσεις της στην οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση.
 - (6) Η απόφαση 93/389/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 1993, για έναν μηχανισμό παρακολούθησης των εκπομπών CO₂ και άλλων αερίων που συμβάλλουν στο φαινόμενο του θερμοκηπίου μέσα στην Κοινότητα [ΕΕ L 167, σ. 31], εγκαθίδρυσε μηχανισμό παρακολούθησης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου και αξιολόγησης της προόδου προς την εκπλήρωση των δεσμεύσεων σχετικά με τις εν λόγω εκπομπές. Ο μηχανισμός θα βοηθήσει τα κράτη μέλη στον καθορισμό της συνολικής ποσότητας δικαιωμάτων προς κατανομή.
 - (7) Είναι αναγκαίες κοινοτικές διατάξεις σχετικά με την κατανομή των δικαιωμάτων από τα κράτη μέλη για να προστατευθεί η ακεραιότητα της εσωτερικής αγοράς και να αποφευχθούν στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό.»

4 Το άρθρο 4 της εν λόγω οδηγίας έχει ως εξής:

«Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε από την 1η Ιανουαρίου 2005, καμιά εγκατάσταση να μην πραγματοποιεί οποιαδήποτε δραστηριότητα περιλαμβανόμενη στο παράρτημα I, η οποία οδηγεί σε εκπομπές οριζόμενες σε σχέση με την εν λόγω δραστηριότητα, εκτός εάν ο φορέας εκμετάλλευσης της εγκατάστασης είναι κάτοχος άδειας [...]»

5 Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 2, της ίδιας οδηγίας:

«Οι άδειες εκπομπής αερίων θερμοκηπίου περιέχουν τα εξής:

[...]

ε) υποχρέωση παράδοσης δικαιωμάτων ίσων με τις συνολικές εκπομπές της εγκατάστασης ανά ημερολογιακό έτος, όπως πιστοποιούνται σύμφωνα με το άρθρο 15, μέσα σε τέσσερις μήνες από τη λήξη του εν λόγω έτους [...]

6 Το άρθρο 10 της οδηγίας 2003/87 εισάγει την αρχή της δωρεάν κατανομής των δικαιωμάτων μέχρι τουλάχιστον το 95 % μεταξύ της 1ης Ιανουαρίου 2005 και της 1ης Ιανουαρίου 2008, κατόπιν μέχρι το 90 % από την 1η Ιανουαρίου 2008 μέχρι την 1η Ιανουαρίου 2013.

7 Το άρθρο 11, παράγραφος 4, της εν λόγω οδηγίας ορίζει τα εξής:

«Η αρμόδια αρχή εκχωρεί μέρος των συνολικών δικαιωμάτων ποσότητας εκπομπών ανά έτος [...] έως τις 28 Φεβρουαρίου [...]»

8 Το άρθρο 12 της ίδιας οδηγίας, που αφορά τη μεταβίβαση, την επιστροφή και την ακύρωση των δικαιωμάτων, ορίζει στην παράγραφο του 3 τα εξής:

«Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε ο φορέας εκμετάλλευσης κάθε εγκατάστασης να παραδίδει μέχρι τις 30 Απριλίου κάθε έτους αριθμό δικαιωμάτων που αντιστοιχεί στις συνολικές εκπομπές από την εν λόγω εγκατάσταση κατά τη διάρκεια του προηγούμενου ημερολογιακού έτους [...] και στη συνέχεια τα εν λόγω δικαιώματα να ακυρώνονται.»

9 Ως κύρωση για την παράβαση της υποχρέωσης αυτής, πέραν της δημοσιεύσεως των ονομάτων των φορέων εκμετάλλευσης που διέπραξαν την παράβαση που προβλέπεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 16 της οδηγίας 2003/87, επιβάλλεται πρόστιμο προβλεπόμενο στις παραγράφους 3 και 4 του ίδιου άρθρου, οι οποίες έχουν ως εξής:

«3. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι κάθε φορέας εκμετάλλευσης που δεν παραδίδει έως τις 30 Απριλίου κάθε έτους επαρκή δικαιώματα για την κάλυψη των εκπομπών κατά τη διάρκεια του προηγούμενου έτους, υπόκειται στην καταβολή προστίμου για υπέρβαση εκπομπών. Το πρόστιμο ανέρχεται σε 100 ευρώ για κάθε τόνο εκπομπών ισοδύναμου διοξειδίου του άνθρακα από την εν λόγω εγκατάσταση, για τον οποίο ο φορέας δεν παρέδωσε δικαιώματα. Η καταβολή του προστίμου δεν απαλλάσσει τον φορέα από την υποχρέωση να παραδώσει, κατά την επιστροφή δικαιωμάτων για το επόμενο ημερολογιακό έτος, δικαιώματα για ποσότητες εκπομπών ίσες με τις καθ' υπέρβαση εκπομπές.»

4. Κατά την τριετία που αρχίζει την 1η Ιανουαρίου 2005, τα κράτη μέλη εφαρμόζουν χαμηλότερο πρόστιμο για καθ' υπέρβαση εκπομπές, το οποίο ανέρχεται σε 40 ευρώ για κάθε τόνο εκπομπών ισοδύναμου διοξειδίου του άνθρακα από την εν λόγω εγκατάσταση για τον οποίο ο φορέας δεν παρέδωσε δικαιώματα. [...]

10 Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2003/87:

«Τα κράτη μέλη καθορίζουν τους κανόνες επιβολής κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασης των εθνικών διατάξεων που θεσπίζονται κατ' εφαρμογή της παρούσας οδηγίας και λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα εφαρμογής τους. Οι κυρώσεις πρέπει να είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές. [...]»

11 Το άρθρο 19 της εν λόγω οδηγίας επιβάλλει την τήρηση κοινοτικών μητρώων ορίζοντας τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη προβλέπουν την κατάρτιση και την τήρηση μητρώου προς επακριβή καταγραφή της εκχωρήσεως, της κατοχής, της μεταβιβάσεως και της ακυρώσεως δικαιωμάτων. [...]»

[...]

3. Για την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας, η Επιτροπή εκδίδει [...] κανονισμό σχετικά με ένα τυποποιημένο και ασφαλές σύστημα μητρώων υπό τη μορφή τυποποιημένων ηλεκτρονικών βάσεων δεδομένων, οι οποίες περιέχουν κοινά στοιχεία για την παρακολούθηση των εκχωρήσεων, κατοχών, μεταβιβάσεων και ακυρώσεων δικαιωμάτων, ώστε να διασφαλίζεται η πρόσβαση του κοινού και η εμπιστευτικότητα, όπως ενδείκνυται, και να μην γίνονται μεταβιβάσεις ασυμβίβαστες προς τις δεσμεύσεις που απορρέουν από το πρωτόκολλο του Κιότο».

Ο κανονισμός (ΕΚ) 2216/2004

12 Ο κανονισμός (ΕΚ) 2216/2004 της Επιτροπής, της 21ης Δεκεμβρίου 2004, σχετικά με τυποποιημένο και ασφαλές σύστημα μητρώων δυνάμει της οδηγίας 2003/87 και της απόφασης 280/2004/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 386, σ. 1) ορίζει, στο άρθρο του 52, που φέρει τον τίτλο «Παράδοση δικαιωμάτων εκπομπής», τα εξής:

«Για να παραδώσει ένας φορέας εκμετάλλευσης δικαιώματα εκπομπής για μια εγκατάσταση ζητά από τον διαχειριστή μητρώου, απευθείας ή με άλλο τρόπο προβλεπόμενο από τη νομοθεσία του κράτους μέλους, τα εξής:

- α) τη μεταφορά συγκεκριμένου αριθμού δικαιωμάτων εκπομπής για συγκεκριμένο έτος από τον λογαριασμό αποθέματος φορέων εκμετάλλευσης στον λογαριασμό αποθέματος συμβαλλομένου μέλους του σχετικού·
- β) την καταχώριση του μεταφερθέντος αριθμού δικαιωμάτων εκπομπής στο τμήμα του πίνακα “παραδοθέντα δικαιώματα εκπομπής” που αφορά τη συγκεκριμένη εγκατάσταση για το συγκεκριμένο έτος.

[...]»

Το σουηδικό δίκαιο

13 Ο νόμος 2004:1199 περί εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής και οι διατάξεις 2004:8 σχετικά με τα μητρώα των δικαιωμάτων εκπομπής μετέφεραν στο εσωτερικό δίκαιο τις προαναφερθείσες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης.

- 14 Το άρθρο 1 του κεφαλαίου 6 του νόμου 2004:1199, ως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της υπόθεσης της κύριας δίκης, ορίζει τα εξής:

«Για κάθε εγκατάσταση, ο φορέας εκμετάλλευσης παραδίδει, το αργότερο στις 30 Απριλίου, στην αρχή που είναι αρμόδια για τη διαχείριση του μητρώου, αριθμό δικαιωμάτων που αντιστοιχεί στις συνολικές εκπομπές της εγκατάστασης αυτής κατά το προηγούμενο ημερολογιακό έτος.»

- 15 Το άρθρο 6 του κεφαλαίου 8 του εν λόγω νόμου προβλέπει τα ακόλουθα:

«Ο φορέας εκμετάλλευσης που δεν παραδίδει επαρκή αριθμό δικαιωμάτων για την κάλυψη των εκπομπών του σύμφωνα με το κεφάλαιο 6, άρθρο 1, υποχρεούται στην καταβολή προστίμου στο κράτος για καθ' υπέρβαση εκπομπές. Το πρόστιμο, όσον αφορά την περίοδο 2005-2007, ανέρχεται σε 40 ευρώ για κάθε τόνο εκπομπών ισοδυνάμου διοξειδίου του άνθρακα από την εγκατάσταση για τον οποίο ο φορέας δεν παρέδωσε δικαιώματα. Για τις μετέπειτα περιόδους, το ποσό του προστίμου ανέρχεται σε 100 ευρώ. Το αντίτιμο σε σουηδικές κορώνες υπολογίζεται με βάση την ισοτιμία του ευρώ την 1η Μαΐου του έτους κατά το οποίο πρέπει να γίνει η παράδοση των δικαιωμάτων.»

- 16 Το άρθρο 7 του κεφαλαίου 8 του ίδιου νόμου προβλέπει τα εξής:

«Η καταβολή του προστίμου για καθ' υπέρβαση εκπομπές, σύμφωνα με το άρθρο 6, δεν αίρει την υποχρέωση του φορέα εκμετάλλευσης, σύμφωνα με το κεφάλαιο 6, άρθρο 1, να παραδώσει στην αρμόδια για την τήρηση του μητρώου δικαιωμάτων εκπομπής αρχή δικαιώματα για ποσότητες εκπομπών ίσες με τις καθ' υπέρβαση εκπομπές, κατά την παράδοση δικαιωμάτων για το επόμενο ημερολογιακό έτος.»

Το ιστορικό της διαφοράς και τα προδικαστικά ερωτήματα

- 17 Στις 30 Απριλίου 2007 οι εταιρίες Billerud, εταιρίες σουηδικού δικαίου και κάτοχοι αδειών εκπομπής διοξειδίου του άνθρακα, δεν είχαν παραδώσει τα δικαιώματα που αντιστοιχούσαν στις εκπομπές τους του 2006 (ήτοι, αντιστοίχως, 10 828 και 42 433 τόνους).
- 18 Η Naturvårdsverket τους επέβαλε, κατά συνέπεια, το πρόστιμο που προβλέπει ο νόμος 2004:1199, με τον οποίο μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο η οδηγία 2003/87, ύψους 3 959 366 σουηδικών κορώνων (SEK) για τη μία και 15 516 051 SEK για την άλλη, ήτοι 433 120 ευρώ και 1 697 320 ευρώ.
- 19 Οι εταιρίες Billerud προσέβαλαν την κύρωση αυτή ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου ισχυριζόμενες ότι, στις 30 Απριλίου 2007, οι λογαριασμοί τους αποθέματος στο σουηδικό μητρώο δικαιωμάτων ρύπανσης ήταν πιστωμένοι με αριθμό δικαιωμάτων επαρκή για να καλύψει το σύνολο των εκπομπών τους το 2006. Υποστήριξαν ότι το γεγονός αυτό απεδείκνυε ότι δεν είχαν την πρόθεση να μην εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους και ότι η μη εμπρόθεσμη παράδοση που τους προσάπτεται οφειλόταν σε εσωτερική διοικητική δυσλειτουργία. Το πρωτοβάθμιο δικαστήριο δεν δέχθηκε την επιχειρηματολογία αυτή.
- 20 Επιληφθέν της έφεσης που άσκησαν οι εταιρίες Billerud, το Högsta domstolen ανέστειλε τη διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1. Συνεπάγεται το άρθρο 16, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 2003/87 [...] ότι ένας φορέας εκμεταλλεύσεως που δεν παραδίδει επαρκή αριθμό δικαιωμάτων εκπομπής στις 30 Απριλίου πρέπει να καταβάλει πρόστιμο ανεξαρτήτως του λόγου της μη παραδόσεως, ο οποίος μπορεί για παράδειγμα να συνίσταται στο ότι ο φορέας εκμεταλλεύσεως διέθετε πράγματι επαρκή αριθμό δικαιωμάτων εκπομπής στις 30 Απριλίου, αλλά λόγω αμελείας, διοικητικού σφάλματος ή τεχνικού προβλήματος δεν παρέδωσε τα εν λόγω δικαιώματα έως την ημερομηνία αυτή;

- 2) Αν η απάντηση στο πρώτο ερώτημα είναι καταφατική, συνεπάγεται το άρθρο 16, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 2003/87 ότι το πρόστιμο πρέπει ή μπορεί να διαγραφεί ή να μειωθεί σε μια περίπτωση όπως αυτή που διαλαμβάνεται στο πρώτο ερώτημα;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του πρώτου ερωτήματος

- 21 Με το πρώτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, αν το άρθρο 16, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 2003/87 έχει την έννοια ότι επιτρέπει μια ορισμένη ανοχή κατά την επιβολή του προστίμου για καθ' υπέρβαση εκπομπές έναντι των φορέων εκμετάλλευσης οι οποίοι, μολονότι δεν παρέδωσαν τα δικαιώματά τους ισοδυνάμου διοξειδίου του άνθρακα του προηγούμενου έτους πριν από τις 30 Απριλίου του τρέχοντος έτους, διαθέτουν ωστόσο κατά την ημερομηνία αυτή επαρκή αριθμό δικαιωμάτων.
- 22 Το ερώτημα αυτό ισοδυναμεί με το ερώτημα αν η έννοια «καθ' υπέρβαση εκπομπές» για τις οποίες επιβάλλεται πρόστιμο πρέπει να νοείται ως σημαίνουσα μια συμπεριφορά υπερβολικά ρυπαντική καθ' εαυτήν, οπότε στην περίπτωση αυτή το πρόστιμο θα οφειλόταν μόνον από τους φορείς εκμετάλλευσης που δεν διαθέτουν, στις 30 Απριλίου εκάστου έτους, επαρκή αριθμό δικαιωμάτων, ή αν αντιθέτως η έννοια αυτή αφορά την παράλειψη παράδοσης και μόνον μέχρι τις 30 Απριλίου των δικαιωμάτων που αντιστοιχούν στις εκπομπές του προηγούμενου έτους, όποιος και αν είναι εξάλλου ο λόγος της μη παράδοσης ή ο αριθμός των δικαιωμάτων που πράγματι κατέχουν οι οικείοι φορείς εκμετάλλευσης.
- 23 Το πρώτο σκέλος της διαζευκτικής αυτής επιλογής, το οποίο υποστηρίζουν οι εταιρίες Billerud, απορρέει από τη γραμματική ερμηνεία της έκφρασης «καθ' υπέρβαση εκπομπές» του άρθρου 16, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 2003/87, κατά την οποία η πραγματική κατοχή, στις 30 Απριλίου του τρέχοντος έτους, επαρκούς αριθμού δικαιωμάτων για την κάλυψη των εκπομπών του προηγούμενου έτους αποδεικνύει την απουσία ιδιαίτερης βλάβης του περιβάλλοντος, η οποία και μόνον μπορεί να δικαιολογήσει κυρώσεις στο πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης δυνάμει της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» την οποία καθιερώνει το άρθρο 191, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.
- 24 Η επιχειρηματολογία αυτή ωστόσο δεν είναι πειστική.
- 25 Από το γράμμα της οδηγίας 2003/87 προκύπτει συγκεκριμένα ότι η υποχρέωση παράδοσης, για ακύρωση, των δικαιωμάτων που αντιστοιχούν στις εκπομπές του προηγούμενου έτους μέχρι τις 30 Απριλίου του τρέχοντος έτους είναι ιδιαιτέρως αυστηρή. Η υποχρέωση αυτή, η οποία μνημονεύεται υποχρεωτικά στην άδεια εκπομπής αερίων θερμοκηπίου βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 2, στοιχείο ε', της οδηγίας αυτής και η οποία προβλέπεται χωρίς διαφορούμενα στο άρθρο 12, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας, είναι η μόνη που η οδηγία 2003/87 τη συνοδεύει με συγκεκριμένη κύρωση, ενώ η κύρωση για κάθε άλλη συμπεριφορά που είναι αντίθετη προς τις διατάξεις της καταλείπεται, δυνάμει του άρθρου 16 της οδηγίας αυτής, στην απόφαση των κρατών μελών. Η κεντρική θέση που η εν λόγω οδηγία προσδίδει στη διαδικασία επιστροφής των δικαιωμάτων προκύπτει επίσης από το ότι η επιβολή του προστίμου δεν απαλλάσσει τον φορέα εκμετάλλευσης από την υποχρέωση επιστροφής των αντιστοιχών δικαιωμάτων κατά την περίοδο επιστροφής του επομένου έτους. Η μόνη ελαστικότητα που προβλέπει η οδηγία 2003/87 σχετικά με το πρόστιμο αυτό αφορά το επίπεδό του, το οποίο μειώνεται από τα 100 στα 40 ευρώ για την περίοδο δοκιμασίας του συστήματος, ήτοι για τα έτη 2005-2007.
- 26 Επιπλέον, υπενθυμίζεται ότι, μολονότι απώτερος στόχος του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων είναι η προστασία του περιβάλλοντος με τη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, το εν λόγω σύστημα δεν μειώνει αφεαυτού τις σχετικές εκπομπές, αλλά ενθαρρύνει και ευνοεί την αναζήτηση του χαμηλότερου δυνατού κόστους προκειμένου να επιτευχθεί μείωση των ως άνω εκπομπών σε

συγκεκριμένο επίπεδο. Το τελικό όφελος για το περιβάλλον εξαρτάται συνεπώς από την αυστηρότητα με την οποία καθορίζεται η συνολική ποσότητα των χορηγούμενων δικαιωμάτων, που αποτελεί το συνολικό όριο των επιτρεπόμενων από το εν λόγω σύστημα εκπομπών (απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2008, C-127/07, Arcelor Atlantique και Lorraine κ.λπ., Συλλογή 2008, σ. I-9895, σκέψη 31).

- 27 Η γενική οικονομία της οδηγίας 2003/87 στηρίζεται συνεπώς στην επακριβή καταγραφή της εκχώρησης, της κατοχής, της μεταβίβασης και της ακύρωσης των δικαιωμάτων, της οποίας το πλαίσιο καθορίζεται στο άρθρο 19 της οδηγίας αυτής και επιβάλλει τη δημιουργία ενός τυποποιημένου συστήματος μητρώων μέσω χωριστού κανονισμού της Επιτροπής. Η επακριβής αυτή καταγραφή είναι εγγενής στο ίδιο το αντικείμενο της εν λόγω οδηγίας, ήτοι στη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου, το οποίο αποσκοπεί στη μείωση των εκπομπών των αερίων αυτών στην ατμόσφαιρα σε επίπεδο το οποίο εμποδίζει κάθε επικίνδυνη ανθρωπογενή διατάραξη του κλιματικού συστήματος και του οποίου ο τελικός στόχος είναι η προστασία του περιβάλλοντος (βλ. προπαρατεθείσα, απόφαση Arcelor Atlantique et Lorraine κ.λπ., σκέψη 29). Όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, ο νομοθέτης της Ένωσης θέλησε, προβλέποντας ο ίδιος ένα προκαθορισμένο πρόστιμο, να προστατεύσει το σύστημα της εμπορίας δικαιωμάτων από τις στρεβλώσεις του ανταγωνισμού που προκύπτουν από πράξεις χειραγώγησης της αγοράς.
- 28 Συναφώς, το επιχείρημα των εταιριών Billerud ότι δεν μπορεί να τους προσάπτεται συμπεριφορά υπερβολικά βλαπτική για το περιβάλλον δεν μπορεί παρά να απορριφθεί. Συγκεκριμένα, το άρθρο 16, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 2003/87 έχει ως αντικείμενο και ως αποτέλεσμα την επιβολή κυρώσεως, όχι στους «ρυπαίνοντες» γενικώς, αλλά στους φορείς εκμετάλλευσης των οποίων ο αριθμός εκπομπών του προηγούμενου έτους υπερβαίνει, στις 30 Απριλίου του τρέχοντος έτους, τον αριθμό των δικαιωμάτων που αναγράφεται στο αφορών τις εγκαταστάσεις τους τμήμα του πίνακα «Παραδοθέντα δικαιώματα» του έτους αυτού στο κεντρικό μητρώο του κράτους μέλους στο οποίο υπάγονται κατ' εφαρμογή του άρθρου 52 του κανονισμού 2216/2004. Υπό την έννοια αυτή, και όχι ως εκπομπές αυτές καθαυτές υπερβολικές, πρέπει να νοηθεί η έκφραση «καθ' υπέρβαση εκπομπές».
- 29 Η ερμηνεία αυτή επιρρωννύεται, αφενός, από το γεγονός ότι, δυνάμει του άρθρου 11, παράγραφος 4, της οδηγίας 2003/87, τμήμα της συνολικής ποσότητας των δικαιωμάτων του τρέχοντος έτους εκχωρείται στους φορείς εκμετάλλευσης μέχρι τις 28 Φεβρουαρίου του έτους αυτού, ήτοι δύο μήνες πριν από την ημερομηνία κατά την οποία οι φορείς εκμετάλλευσης υποχρεούνται να επιστρέψουν τα δικαιώματά τους του προηγούμενου έτους, και, αφετέρου, από το ότι, όπως προβλέπει το άρθρο 10 της οδηγίας αυτής, σχεδόν όλα τα δικαιώματα για το 2006 κατανεμήθηκαν δωρεάν.
- 30 Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι η υποχρέωση που επιβάλλει η οδηγία 2003/87 δεν πρέπει να θεωρείται απλή υποχρέωση κατοχής των δικαιωμάτων που καλύπτουν τις εκπομπές του προηγούμενου έτους στις 30 Απριλίου του τρέχοντος έτους, αλλά υποχρέωση παράδοσης των εν λόγω δικαιωμάτων μέχρι τις 30 Απριλίου, προκειμένου να ακυρωθούν στο κοινοτικό μητρώο που αποσκοπεί στη διασφάλιση επακριβούς καταγραφής των δικαιωμάτων.
- 31 Ωστόσο, ακόμη και ελλείψει ειδικής διατάξεως, η αναγνώριση της υπάρξεως περιπτώσεως ανωτέρας βίας προϋποθέτει ότι η εξωτερική αιτία την οποία επικαλούνται τα υποκείμενα δικαίου έχει αναπότρεπτες και αναπόφευκτες συνέπειες, σε σημείο ώστε να καθίσταται αντικειμενικά αδύνατη για τους ενδιαφερομένους η συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις τους (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 18ης Μαρτίου 1980, 154/78, 205/78, 206/78, 226/78 έως 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 και 85/79, Ferriera Valsabbia κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1980/I, σ. 489, σκέψη 140). Εναπόκειται συνεπώς στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει αν οι εταιρίες Billerud, παρά την όποια επιμέλεια την οποία θα μπορούσαν να επιδείξουν για να τηρήσουν τις επιβαλλόμενες προθεσμίες, αντιμετώπισαν περιστάσεις ξένες προς αυτές, ασυνήθεις και απρόβλεπτες (βλ. απόφαση της 18ης Ιουλίου 2013, C-99/12, Eurofit, σκέψη 31), οι οποίες υπερβαίνουν μια απλή εσωτερική δυσλειτουργία.

32 Συνεπώς, στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 16, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 2003/87 έχει την έννοια ότι αντιτίθεται στη μη επιβολή του προστίμου που προβλέπει για καθ' υπέρβαση εκπομπές στον φορέα εκμετάλλευσης ο οποίος δεν παρέδωσε το αργότερο στις 30 Απριλίου του τρέχοντος έτους τα δικαιώματα ισοδυνάμου διοξειδίου του άνθρακα που αντιστοιχούν στις εκπομπές του του προηγούμενου έτους, μολονότι διαθέτει την ημερομηνία αυτή επαρκή αριθμό δικαιωμάτων.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

33 Με το δεύτερο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, αν το άρθρο 16, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 2003/87 έχει την έννοια ότι το ποσό του προστίμου που προβλέπει η διάταξη αυτή μπορεί να προσαρμοσθεί από το εθνικό δικαστήριο εν ονόματι της αρχής της αναλογικότητας.

34 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι η αρχή της αναλογικότητας περιλαμβάνεται στις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης και επιβάλλει να είναι τα προβλεπόμενα από διάταξη του δικαίου της Ένωσης μέσα πρόσφορα για την υλοποίηση των νομίμως επιδιωκομένων από την οικεία ρύθμιση σκοπών και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο (βλ. απόφαση της 8ης Ιουνίου 2010, C-58/08, Vodafone κ.λπ., Συλλογή 2010, σ. I-4999, σκέψη 51).

35 Όσον αφορά τον δικαστικό έλεγχο των προϋποθέσεων αυτών, πρέπει ωστόσο να αναγνωριστεί στον νομοθέτη της Ένωσης ευρεία εξουσία εκτιμήσεως, όταν καλείται να παρέμβει σε έναν τομέα στο πλαίσιο του οποίου πρέπει να προβεί σε επιλογές πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής φύσεως καθώς και σε σύνθετες εκτιμήσεις. Συνεπώς, κατά την άσκηση του δικαστικού του ελέγχου μιας τέτοιας αρμοδιότητας, το Δικαστήριο δεν μπορεί να υποκαταστήσει τη δική του εκτίμηση σε εκείνη του νομοθέτη της Ένωσης. Θα μπορούσε το πολύ να ελέγξει τη νομοθετική του επιλογή μόνον αν η επιλογή αυτή φαινόταν προδήλως εσφαλμένη ή αν τα εντεύθεν απορρέοντα μειονεκτήματα για ορισμένους επιχειρηματίες δεν είχαν κανένα κοινό μέτρο σύγκρισης προς τα πλεονεκτήματα που άλλωστε αυτή εμφανίζει (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 12ης Νοεμβρίου 1996, C-84/94, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1996, σ. I-5755, σκέψη 58· της 13ης Μαΐου 1997, C-233/94, Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, Συλλογή 1997, σ. I-2405, σκέψη 56, καθώς και της 14ης Δεκεμβρίου 2004, C-210/03, Swedish Match, Συλλογή 2004, σ. I-11893, σκέψη 48).

36 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η θέσπιση ενός συστήματος καταγραφής και εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής ισοδυνάμου διοξειδίου του άνθρακα στο επίπεδο της Ένωσης αποτέλεσε νομοθετική επιλογή απηχούσα μια πολιτική κατεύθυνση, σε ένα πλαίσιο επείγουσας αντιμετώπισης σοβαρών περιβαλλοντικών προβλημάτων που προκύπτει από τα συμπεράσματα του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 8ης Μαρτίου 2001, στα οποία αναφέρεται η αιτιολογική σκέψη 1 της οδηγίας 2003/87. Η νομοθετική αυτή επιλογή στηριζόταν, επιπλέον, σε ιδιαίτερα πολύπλοκα και ευρέως συζητηθέντα οικονομικά και τεχνικά ζητήματα, τα οποία εκτίθενται σε μια Πράσινη Βίβλο COM(2000) 87 της 8ης Μαρτίου 2000. Με σκοπό να συμβάλει στην υλοποίηση των δεσμεύσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της στο πλαίσιο του πρωτοκόλλου του Κιότο, ο νομοθέτης της Ένωσης οδηγήθηκε συνεπώς στο να εκτιμήσει και να σταθμίσει ο ίδιος τα μελλοντικά και αβέβαια αποτελέσματα της παρέμβασής του (βλ., κατ' αναλογία, προπαρατεθείσα απόφαση Γερμανία κατά Κοινοβουλίου, σκέψη 55).

37 Η κρίση όμως σχετικά με την αναλογικότητα πράξης της Ένωσης δεν μπορεί να εξαρτάται από αναδρομικές εκτιμήσεις σχετικά με τον βαθμό αποτελεσματικότητάς της. Οσάκις ο νομοθέτης της Ένωσης είναι αναγκασμένος να εκτιμήσει τα μελλοντικά αποτελέσματα ρύθμισης την οποία πρέπει να θεσπίσει, καίτοι τα αποτελέσματα αυτά δεν μπορούν να προβλεφθούν με ακρίβεια, η εκτίμησή του δεν μπορεί να επικριθεί παρά μόνον εφόσον προκύπτει ότι αυτή είναι προδήλως εσφαλμένη με βάση τα στοιχεία που ο εν λόγω νομοθέτης διέθετε κατά τον χρόνο θέσπισης της οικείας ρύθμισης (βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 12ης Ιουλίου 2001, C-189/01, Jippes κ.λπ., Συλλογή 2001, σ. I-5689, σκέψη 84 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

- 38 Εξεταζόμενο υπό το πρίσμα των αρχών που υπενθυμίστηκαν στις σκέψεις 34 έως 37 ανωτέρω, το πρόστιμο για καθ' υπέρβαση εκπομπές που προβλέπει η οδηγία 2003/87 δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι αντίθετο προς την αρχή της αναλογικότητας καθόσον το ύψος του δεν συνοδεύεται από καμία δυνατότητα προσαρμογής από το εθνικό δικαστήριο.
- 39 Συγκεκριμένα, αφενός, η υποχρέωση παράδοσης που προβλέπει το άρθρο 12, παράγραφος 3, της οδηγίας 2003/87 και το κατ' αποκοπή πρόστιμο που επιβάλλεται ως κύρωση σύμφωνα με το άρθρο 16, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας αυτής, τούτο δε χωρίς καμία ελαστικότητα πλην της μεταβατικής μείωσης του επιπέδου του, θεωρήθηκαν αναγκαία από τον νομοθέτη της Ένωσης, κατά την επιδίωξη του θεμιτού σκοπού της θεσπίσεως ενός αποτελεσματικού συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων ισοδυνάμου διοξειδίου του άνθρακα, για να αποφευχθεί το ενδεχόμενο ορισμένοι φορείς εκμετάλλευσης ή μεσάζοντες της αγοράς να αποπειραθούν να καταστρατηγήσουν ή να χειραγωγήσουν το σύστημα χειριζόμενοι καταχρηστικά τις τιμές, τις ποσότητες, τις προθεσμίες ή τα πολύπλοκα χρηματοοικονομικά προϊόντα των οποίων τη δημιουργία προκαλεί κάθε αγορά. Όπως προκύπτει μεταξύ άλλων από το σημείο 17 της αιτιολογικής έκθεσης της πρότασης οδηγίας COM(2001) 581 της 23ης Οκτωβρίου 2001, την οποία υπέβαλε η Επιτροπή, το σχετικά υψηλό επίπεδο του προστίμου δικαιολογείται από την ανάγκη να τυγχάνουν οι παραβάσεις της υποχρέωσης παράδοσης επαρκούς αριθμού δικαιωμάτων αυστηρής και συνεκτικής αντιμετώπισης στο σύνολο της Ένωσης. Η ανάγκη αυτή εμφανιζόταν, επιπλέον, ιδιαιτέρως πιεστική κατά το στάδιο της πρώτης εφαρμογής ενός συστήματος που ήταν καινοφανές στο επίπεδο της Ένωσης.
- 40 Περαιτέρω, από την οδηγία 2003/87 προκύπτει ότι οι φορείς εκμετάλλευσης διαθέτουν χρονικό διάστημα τεσσάρων μηνών για να μπορέσουν να παραδώσουν τα δικαιώματα που αντιστοιχούν στο προηγούμενο έτος, πράγμα που τους καταλείπει μια εύλογη προθεσμία για να συμμορφωθούν με την υποχρέωσή τους προς παράδοση. Από τις υπόλοιπες προπαρασκευαστικές εργασίες της οδηγίας αυτής προκύπτει ότι το Συμβούλιο επιμήκυνε την αρχικώς παρασχεθείσα στους φορείς εκμετάλλευσης προθεσμία, καθόσον η πρόταση της Επιτροπής ανέφερε ως καταληκτική ημερομηνία την 31η Μαρτίου. Αφετέρου, η καταληκτική ημερομηνία της 30ής Απριλίου είναι μεταγενέστερη της ημερομηνίας κατά την οποία τα κράτη μέλη υποχρεούνται να κατανεύουν στους φορείς εκμετάλλευσης τμήμα των δικαιωμάτων τους του τρέχοντος έτους και η οποία είναι η 28η Φεβρουαρίου, υπενθυμιζόμενου ότι η εν λόγω κατανομή πραγματοποιούνταν δωρεάν μέχρι ποσοστού 95 % κατά την περίοδο 2005-2008. Τέλος, όπως ελέγχθη στις σκέψεις 22 και 27 της παρούσας αποφάσεως, όσον αφορά τη λογική της επακριβούς καταγραφής των δικαιωμάτων στο επίπεδο της Ένωσης από την οποία εξαρτάται η εύρυθμη λειτουργία του συστήματος που θέσπισε η οδηγία 2003/87, ένα πρόστιμο 40 ευρώ ανά μη παραδοθέντα στις 30 Απριλίου τόνο ισοδυνάμου διοξειδίου του άνθρακα (αξία αντιστοιχούσα στο διπλάσιο της τότε εκτιμώμενης τιμής του τόνου αυτού στη μελλοντική αγορά των δικαιωμάτων ρύπανσης), δεν φαίνεται να παρουσιάζει μειονεκτήματα χωρίς κοινό μέτρο σύγκρισης με τα πλεονεκτήματα που άλλωστε το πρόστιμο αυτό εμφανίζει προκειμένου η Ένωση να τηρήσει τις δεσμεύσεις της που απορρέουν από το πρωτόκολλο του Κιότο.
- 41 Εξάλλου, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να δημιουργούν μηχανισμούς ειδοποιήσεων, υπομνήσεων και πρόωρης παράδοσης που να παρέχουν τη δυνατότητα στους καλόπιστους φορείς εκμετάλλευσης να είναι απολύτως ενημερωμένοι σχετικά με την αφορώσα την παράδοση υποχρέωσή τους και να μη διατρέχουν έτσι κανένα κίνδυνο καταβολής προστίμου. Όπως προκύπτει από τη δικογραφία που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο, ορισμένες εθνικές νομοθεσίες προβλέπουν τέτοια προληπτικά μέτρα και αναθέτουν στις αρμόδιες αρχές το καθήκον συνδρομής των φορέων εκμετάλλευσης στο πλαίσιο των ενεργειών τους έναντι του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών αερίων θερμοκηπίου.
- 42 Συνεπώς, στο δεύτερο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 16, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 2003/87 έχει την έννοια ότι το ποσό του κατ' αποκοπή προστίμου που προβλέπει η διάταξη αυτή δεν μπορεί να προσαρμόζεται από το εθνικό δικαστήριο εν ονόματι της αρχής της αναλογικότητας.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 43 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (δεύτερο τμήμα) αποφαινεται:

- 1) Το άρθρο 16, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 2003/87/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας και την τροποποίηση της οδηγίας 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου, έχει την έννοια ότι αντιτίθεται στη μη επιβολή του προστίμου που προβλέπει για καθ' υπέρβαση εκπομπές στον φορέα εκμετάλλευσης ο οποίος δεν παρέδωσε το αργότερο στις 30 Απριλίου του τρέχοντος έτους τα δικαιώματα ισοδυνάμου διοξειδίου του άνθρακα που αντιστοιχούν στις εκπομπές του του προηγούμενου έτους, μολονότι διαθέτει την ημερομηνία αυτή επαρκή αριθμό δικαιωμάτων.
- 2) Το άρθρο 16, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 2003/87 έχει την έννοια ότι το ποσό του κατ' αποκοπή προστίμου που προβλέπει η διάταξη αυτή δεν μπορεί να προσαρμόζεται από το εθνικό δικαστήριο εν ονόματι της αρχής της αναλογικότητας.

(υπογραφές)