Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

29 aprile 2015 *

«Rinvio pregiudiziale — Ambiente — Direttiva 2003/87/CE — Sistema di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra nell'Unione — Determinazione della portata dell'obbligo di restituzione delle quote — Sanzioni — Articolo 16, paragrafi 1 e 3»

Nella causa C-148/14,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Bundesverwaltungsgericht (Germania), con decisione del 20 febbraio 2014, pervenuta in cancelleria il 31 marzo 2014, nel procedimento

Bundesrepublik Deutschland

contro

Nordzucker AG,

con l'intervento di:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta, presidente di sezione, J.-C. Bonichot (relatore), A. Arabadjiev, J.L. da Cruz Vilaça e C. Lycourgos, giudici,

avvocato generale: N. Wahl

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Bundesrepublik Deutschland, da G. Buchholz, Rechtsanwalt;

— per la Nordzucker AG, da I. Zenke e M.-Y. Vollmer, Rechtsanwältinnen;

— per il governo tedesco, da T. Henze e K. Petersen, in qualità di agenti;

— per il governo ceco, da M. Smolek e S. Šindelková, in qualità di agenti;

* Lingua processuale: il tedesco.

— per il governo dei Paesi Bassi, da M. de Ree e M. Bulterman, in qualità di agenti;

— per il governo del Regno Unito, da J. Beeko, in qualità di agente, assistita da R. Palmer, barrister;

— per la Commissione europea, da E. White e C. Hermes, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 5 febbraio 2015,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 16, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU L 275, pag. 32), quale modificata dalla direttiva 2004/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004 (GU L 338, pag. 18; in prosieguo: la «direttiva 2003/87»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Bundesrepublik Deutschland, rappresentata dalla Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (Servizio tedesco per gli scambi di quote di emissione presso l'Ufficio federale per l'ambiente; in prosieguo: l'«Emissionshandelsstelle»), e la Nordzucker AG (in prosieguo: la «Nordzucker»), in merito a una decisione che applica a quest'ultima un'ammenda di EUR 106 920 per violazione dell'obbligo ad essa incombente di restituire un numero di quote di emissione di gas a effetto serra sufficiente a coprire le sue emissioni dell'anno precedente.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 L'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2003/87 recita come segue:

«L'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra contiene i seguenti elementi:

(...)

e) obbligo di restituire quote di emissioni pari alle emissioni complessivamente rilasciate dall'impianto durante ciascun anno civile, come verificate a norma dell'articolo 15, entro quattro mesi dalla fine di tale anno».

4 L'articolo 12 di tale direttiva, intitolato «Trasferimento, restituzione e cancellazione di quote di emissioni», così prevede al suo paragrafo 3:

«Gli Stati membri provvedono affinché, entro il 30 aprile di ogni anno, il gestore di ciascun impianto restituisca un numero di quote di emissioni pari alle emissioni totali di tale impianto nel corso dell'anno civile precedente, come verificato a norma dell'articolo 15, e che tali quote vengano successivamente cancellate».

5 L'articolo 14 della stessa direttiva così dispone:

«1. Entro il 30 settembre 2003, la Commissione adotta, secondo la procedura di cui all'articolo 23, paragrafo 2, linee guida per il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni provenienti dalle attività elencate all'allegato I di gas ad effetto serra specificati in relazione a tale attività. Le linee guida si basano sui principi di monitoraggio e comunicazione di cui all'allegato IV.

2. Gli Stati membri provvedono affinché le emissioni vengano controllate in conformità delle linee guida.

3. Gli Stati membri provvedono affinché ogni gestore di un impianto comunichi all'autorità competente le emissioni rilasciate da tale impianto in ciascun anno civile dopo la fine di tale anno, in conformità delle linee guida».

6 L'articolo 15 della direttiva 2003/87 prevede quanto segue:

«Gli Stati membri provvedono affinché le comunicazioni effettuate dai gestori degli impianti a norma dell'articolo 14, paragrafo 3, siano verificate secondo i criteri definiti all'allegato V, e provvedono affinché l'autorità competente ne sia informata.

Gli Stati membri provvedono affinché il gestore dell'impianto la cui comunicazione non sia stata riconosciuta conforme ai criteri di cui all'allegato V entro il 31 marzo di ogni anno per le emissioni rilasciate durante l'anno precedente non possa trasferire ulteriormente altre quote di emissioni fino al momento in cui la sua comunicazione non sia riconosciuta come conforme».

7 L'articolo 16 della direttiva suddetta, intitolato «Sanzioni», così prevede:

«1. Gli Stati membri determinano le norme relative alle sanzioni da irrogare in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate ai sensi della presente direttiva e prendono tutti i provvedimenti necessari per l'applicazione di tali norme. Le sanzioni previste devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive (…).

2. Gli Stati membri assicurano la pubblicazione dei nomi dei gestori che hanno violato i requisiti per la restituzione di quote di emissioni sufficienti a norma dell'articolo 12, paragrafo 3.

3. Gli Stati membri provvedono affinché il gestore che, entro il 30 aprile di ogni anno, non restituisce un numero di quote di emissioni sufficiente a coprire le emissioni rilasciate durante l'anno precedente sia obbligato a pagare un'ammenda per le emissioni in eccesso. Per ciascuna tonnellata di biossido di carbonio equivalente emessa da un impianto il cui gestore non ha restituito le quote di emissione, l'ammenda per le emissioni in eccesso corrisponde a 100 EUR. Il pagamento dell'ammenda per le emissioni in eccesso non dispensa il gestore dall'obbligo di restituire un numero di quote di emissioni corrispondente a tali emissioni in eccesso all'atto della restituzione delle quote relative alle emissioni dell'anno civile seguente.

4. Durante il triennio che ha inizio il 1º gennaio 2005, (…) gli Stati membri applicano un'ammenda di livello inferiore per le emissioni in eccesso, pari a 40 EUR (…)».

8 L'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2003/87 è così formulato:

«Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano gli articoli 5 e 7 della decisione 1999/468/CE, tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 della stessa.

(...)».

9 La decisione 2004/156/CE, della Commissione, del 29 gennaio 2004, che istituisce le linee guida per il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra ai sensi della direttiva 2003/87 (GU L 59, pag. 1; in prosieguo: le «linee guida»), così prevede al punto 7.4, quinto e sesto comma:

«Al termine del processo di verifica, il responsabile della verifica esprime una valutazione sull'eventuale presenza di inesattezze rilevanti nella comunicazione delle emissioni. Se il responsabile della verifica conclude che la comunicazione delle emissioni non contiene inesattezze rilevanti, la comunicazione può essere trasmessa dal gestore all'autorità competente conformemente all'articolo 14, paragrafo 3, della direttiva [2003/87]. Se il responsabile della verifica conclude che la comunicazione delle emissioni contiene inesattezze rilevanti, la comunicazione del gestore non è riconosciuta conforme. A norma dell'articolo 15 della direttiva [2003/87], gli Stati membri provvedono affinché il gestore di un impianto la cui comunicazione non sia stata riconosciuta conforme entro il 31 marzo di ogni anno per le emissioni rilasciate durante l'anno precedente non possa cedere altre quote di emissioni fino al momento in cui la comunicazione non sia riconosciuta conforme. Gli Stati membri determinano le sanzioni da irrogare conformemente all'articolo 16 della direttiva [2003/87].

Il valore delle emissioni totali di un impianto indicato in una comunicazione delle emissioni riconosciuta conforme è utilizzato dall'autorità competente per controllare se il gestore abbia restituito un numero di quote sufficiente per il medesimo impianto».

Diritto tedesco

10 In Germania la direttiva 2003/87 è stata recepita con la legge sullo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen), dell'8 luglio 2004 (BGBl. I, pag. 1578; in prosieguo: il «TEHG»).

11 L'articolo 5, paragrafi 1 e 3, del TEHG dispone quanto segue:

«(1) A decorrere dal 1º gennaio 2005, il responsabile deve calcolare le emissioni risultanti dalla sua attività nel corso di un anno civile (...) e comunicarle all'autorità competente (...) entro il 1º marzo dell'anno seguente (...).

(…)

(3) La comunicazione considerata al paragrafo 1 deve essere verificata, prima di essere presentata, da un organismo specializzato designato dall'autorità competente in conformità all'allegato 3 della presente legge (...)».

12 L'articolo 6, paragrafo 1, del TEHG è redatto come segue:

«Entro il 30 aprile di ogni anno, per la prima volta nel 2006, il responsabile deve restituire all'autorità competente un quantitativo di quote corrispondente alle emissioni causate dalla sua attività nell'anno civile precedente».

13 L'articolo 18 del TEHG, intitolato «Attuazione dell'obbligo di restituzione», così prevede ai suoi paragrafi 1 e 3:

«(1) Qualora il responsabile non adempia al suo obbligo ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, l'autorità competente dispone, per ogni tonnellata di biossido di carbonio equivalente per la quale il responsabile non ha restituito alcuna quota, un obbligo di pagamento di EUR 100, ridotto a EUR 40 nel primo periodo di assegnazione. Non occorre fissare un obbligo di pagamento nei casi in cui il responsabile non abbia potuto adempiere al suo obbligo ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, per causa di forza maggiore.

(...)

(3) Il responsabile rimane tenuto a restituire le quote mancanti (...) entro il 30 aprile dell'anno seguente (...)».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

14 Dalla decisione di rinvio risulta che la Nordzucker ha gestito, fino al mese di marzo 2008, una fabbrica di zucchero. Tale impianto conteneva un generatore di vapore utilizzato, in parte, per l'essiccazione di lamelle di barbabietole. Essiccate e compresse, queste ultime venivano vendute come mangime per il bestiame.

15 Secondo una lettera del Bundesministerium für Umwelt (Ministero federale dell'Ambiente) del 17 giugno 2004, inviata al Verein der Zuckerindustrie (Associazione dell'industria dello zucchero), gli impianti di essiccazione necessari al funzionamento degli impianti degli zuccherifici non sono soggetti al sistema di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra. Per contro, qualora una caldaia, destinata alla produzione di vapore o di elettricità, venga utilizzata nell'ambito di un impianto secondario, che è collegato a un impianto di produzione o di raffinamento dello zucchero, la caldaia è, in linea di principio, soggetta a tale sistema.

16 Nel 2006 la Nordzucker ha redatto la sua comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra per l'anno 2005, indicando, per il suo generatore di vapore, un quantitativo di 40 288 tonnellate di biossido di carbonio, senza tenere conto delle emissioni imputabili all'essiccazione delle lamelle di barbabietola che ammontavano a 2 673 tonnellate di biossido di carbonio. In seguito alla convalida di tale comunicazione da parte di un verificatore, la Nordzucker ha restituito, nel termine previsto dal TEHG, un numero di quote corrispondente al quantitativo totale delle emissioni che compare nella sua comunicazione. Successivamente alla scadenza di tale termine l'Emissionshandelsstelle ha constatato la presenza di irregolarità nella comunicazione della Nordzucker con riferimento all'imputazione dei diversi flussi di combustibili. Di conseguenza, la Nordzucker ha corretto la propria comunicazione includendovi le emissioni imputabili all'essiccazione delle lamelle di barbabietola e ha restituito, il 24 aprile 2007, 2 673 quote di emissione di gas a effetto serra supplementari.

17 Con decisione del 7 dicembre 2007, l'Emissionshandelsstelle ha applicato, in forza dell'articolo 18 del TEHG, un'ammenda di EUR 106 920 alla Nordzucker per aver violato l'obbligo di restituire un numero di quote di emissione di gas a effetto serra sufficiente a coprire le emissioni dell'anno precedente.

18 Adito con ricorso dalla Nordzucker, il Verwaltungsgericht Berlin (tribunale amministrativo di Berlino) ha annullato la decisione che applica l'ammenda. L'appello interposto dall'Emissionshandelsstelle è stato respinto dall'Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (tribunale amministrativo superiore di Berlino-Brandeburgo). Deriva dalla sentenza di tale giudice che la Nordzucker non avrebbe violato l'obbligo ad essa incombente di restituzione delle quote, in quanto la portata esatta di tale obbligo sarebbe determinata dal numero delle quote che figura nella comunicazione verificata. L'Emissionshandelsstelle, considerando che l'obbligo di restituzione non può essere circoscritto dalla comunicazione verificata di un gestore, ha adito il Bundesverwaltungsgericht per chiedere l'annullamento di tale sentenza.

19 Dai chiarimenti del Bundesverwaltungsgericht risulta che le disposizioni del TEHG consentono di dirimere la controversia su cui esso è chiamato a pronunciarsi a favore dell'una o dell'altra parte. Tale giudice afferma tuttavia di ritenere che il principio di proporzionalità, garantito sia dal diritto tedesco sia dal diritto dell'Unione, osti a che il gestore, che restituisce un numero di quote corrispondente alle emissioni che figurano nella sua dichiarazione verificata, sia sanzionato con un'ammenda come quella

prevista all'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87. Mentre sarebbe agevole rispettare il termine di restituzione, sarebbe sensibilmente più difficile evitare errori nelle comunicazioni che sono state oggetto di verifica.

20 Inoltre il giudice del rinvio considera che dal combinato disposto dei paragrafi 2 e 3 di detto articolo 16 risulta che l'obbligo di restituzione riguarda un numero di quote corrispondente alle emissioni totali di un impianto, come verificate da un responsabile indipendente, in conformità all'articolo 15 della direttiva 2003/87. Quindi il gestore di un impianto che produce emissioni di gas a effetto serra dovrebbe restituire il numero di quote che figura nella sua comunicazione alle autorità competenti a condizione che tale comunicazione sia stata dichiarata soddisfacente dal responsabile della verifica.

21 Tale interpretazione sarebbe conforme alle linee guida, in quanto risulta dal loro punto 7.4 che «il valore delle emissioni totali di un impianto indicato in una comunicazione delle emissioni riconosciuta conforme è utilizzato dall'autorità competente per controllare se il gestore abbia restituito un numero di quote sufficiente per il medesimo impianto».

22 In tal contesto, il Bundesverwaltungsgericht ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 16, paragrafi 3 e 4, della direttiva [2003/87] debba essere interpretato nel senso che il gestore di un impianto sia obbligato a pagare l'ammenda per le emissioni in eccesso anche qualora abbia restituito, entro il 30 aprile di un determinato anno, un numero di quote di emissioni corrispondente al totale delle emissioni indicato l'anno precedente nella sua comunicazione delle emissioni, dichiarata conforme dal responsabile della verifica, ma dopo il 30 aprile l'autorità nazionale competente accerti che il quantitativo totale dichiarato nella comunicazione delle emissioni verificata era erroneamente troppo basso, con conseguente rettifica della comunicazione e restituzione delle ulteriori quote di emissioni da parte del gestore entro il nuovo termine».

Sulla domanda di riapertura della fase orale

23 In seguito alla pronuncia delle conclusioni dell'avvocato generale, il governo tedesco ha chiesto, con atto depositato nella cancelleria della Corte il 20 febbraio 2015, che fosse disposta la riapertura della fase orale del procedimento. A sostegno di tale domanda, il governo tedesco afferma sostanzialmente che le conclusioni presentate dall'avvocato generale conterrebbero errori in fatto.

24 Va osservato che la Corte può, in qualsiasi momento, sentito l'avvocato generale, disporre la riapertura della fase orale del procedimento, conformemente all'articolo 83 del suo regolamento di procedura, in particolare se considera di non essere sufficientemente edotta o anche qualora la controversia debba essere risolta sulla base di un argomento che non è stato oggetto di dibattito tra le parti o gli interessati di cui all'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, punto 26).

25 Orbene, nella fattispecie, ciò non si verifica. Infatti, il governo tedesco, come le altre parti intervenienti, ha esposto nelle sue osservazioni presentate nel corso della fase scritta del procedimento la propria valutazione delle circostanze in fatto della controversia. Quindi, la Corte considera, sentito l'avvocato generale, di disporre di tutti gli elementi necessari per statuire.

26 Alla luce delle suesposte considerazioni, la Corte ritiene di non dover disporre la riapertura della fase orale del procedimento.

Sulla questione pregiudiziale

27 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 debba essere interpretato nel senso che esso si applica al gestore che restituisce un numero di quote di emissione di gas a effetto serra corrispondente alle emissioni dell'anno precedente come comunicate e verificate in conformità all'articolo 15 di tale direttiva, allorché risulta, in seguito a una verifica supplementare effettuata dall'autorità nazionale competente successivamente alla scadenza del termine di restituzione, che tali emissioni sono state sottostimate e che, di conseguenza, è stato restituito un numero insufficiente di quote.

28 L'economia generale della direttiva 2003/87 è basata su una rigorosa contabilità delle quote di emissione dei gas a effetto serra attribuite, detenute, trasferite e cancellate, il cui quadro è fissato all'articolo 19 di tale direttiva e prevede l'attuazione di un sistema di registri standardizzato mediante un regolamento a parte della Commissione. Detta contabilità precisa inerisce allo scopo stesso della direttiva, consistente nella fissazione di un sistema comunitario di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra, che mira alla riduzione delle emissioni di tali gas nell'atmosfera a un livello che impedisca qualsiasi perturbazione antropica pericolosa per il clima e il cui fine ultimo è la tutela dell'ambiente. Inoltre, il legislatore dell'Unione ha inteso, prevedendo esso stesso un'ammenda predefinita, porre il sistema di scambio delle quote al riparo dalle distorsioni della concorrenza derivanti dalle manipolazioni del mercato (sentenza Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punto 27).

29 Come l'avvocato generale ha osservato al paragrafo 29 delle sue conclusioni, uno dei pilastri sui quali poggia il sistema istituito dalla direttiva 2003/87 consiste nell'obbligo per i gestori di restituire prima del 30 aprile dell'anno in corso, a scopo di cancellazione, un numero di quote di emissione dei gas a effetto serra pari alle loro emissioni nel corso dell'anno civile precedente.

30 Tale obbligo si applica con particolare rigore. Menzionato obbligatoriamente nell'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra in forza dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2003/87, e formulato senza ambiguità all'articolo 12, paragrafo 3, di tale direttiva, detto obbligo è l'unico che la direttiva 2003/87 correda essa stessa in forza del suo articolo 16, paragrafo 3, di una precisa sanzione, mentre la sanzione di ogni altro comportamento in contrasto con le sue disposizioni viene, in forza dell'articolo 16, paragrafo 1, di tale direttiva lasciata alla discrezionalità degli Stati membri (v., in tal senso, sentenza Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punto 25).

31 Come risulta dall'articolo 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/87, tale obbligo di restituzione è basato sulle comunicazioni che i gestori di un impianto redigono secondo le regole esposte nelle linee guida. In conformità all'esigenza di rigorosa contabilità delle quote rilasciate e in forza degli articoli 6, paragrafo 2, lettera e), e 12, paragrafo 3, di tale direttiva, tali comunicazioni sono soggette, prima di essere sottoposte alle competenti autorità nazionali, ad una procedura di verifica prevista in particolare all'articolo 15 della direttiva suddetta.

32 Da quest'ultima disposizione, letta congiuntamente all'allegato V della direttiva 2003/87, risulta che la verifica delle comunicazioni delle emissioni costituisce una condizione indispensabile per la restituzione delle quote. Infatti, il gestore la cui comunicazione non sia stata verificata e riconosciuta conforme non può trasferire quote fino a quando una comunicazione da parte sua non sia riconosciuta conforme.

33 Detta verifica, ai fini della convalida della comunicazione delle emissioni, viene svolta, in conformità al punto 12 di detto allegato V, da un responsabile «indipendente rispetto al gestore, [che svolga] i propri compiti con serietà, obiettività e professionalità». Ai sensi del punto 7.4, quinto comma, delle linee guida, qualora, al termine della procedura di verifica, il responsabile della verifica «conclud[a] che la comunicazione delle emissioni contiene inesattezze rilevanti, la comunicazione del gestore non è

riconosciuta conforme». Solo se tale comunicazione «non contiene inesattezze rilevanti (…) può essere trasmessa dal gestore all'autorità competente conformemente all'articolo 14, paragrafo 3, della direttiva [2003/87]».

34 È giocoforza constatare che la direttiva 2003/87 non prevede altri meccanismi di controllo e non sottopone la restituzione delle quote ad altre condizioni che la dichiarazione di conformità della comunicazione delle emissioni. Peraltro le linee guida confermano, al loro punto 7.4, sesto comma, che «il valore delle emissioni totali di un impianto indicato in una comunicazione delle emissioni riconosciuta conforme è utilizzato dall'autorità competente per controllare se il gestore abbia restituito un numero di quote sufficiente per il medesimo impianto».

35 Ne consegue che l'ammenda forfettaria prevista all'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 deve essere applicata ai gestori che non si conformano a detto obbligo, cioè sia che non restituiscano alcuna quota, sia che il numero delle quote restituite sia inferiore alle emissioni indicate nella comunicazione delle emissioni.

36 Detto ciò, con la sua questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede se tale disposizione esiga che l'ammenda forfettaria sia del pari applicata a un gestore allorché un'autorità nazionale constati essa stessa, mediante verifiche proprie e successivamente alla scadenza del termine di restituzione, un'irregolarità.

37 Al riguardo, dall'insieme delle disposizioni della direttiva 2003/87 risulta che quest'ultima non osta a che le autorità competenti degli Stati membri svolgano controlli o verifiche supplementari, come quelli effettuati dall'Emissionshandelsstelle successivamente alla restituzione delle quote da parte della Nordzucker. Siffatte verifiche, nei limiti in cui consentono di evidenziare irregolarità o tentativi di frode, contribuiscono al buon funzionamento del sistema dello scambio di quote. Tuttavia, anche se, in tal contesto, un'autorità di uno Stato membro constati che il quantitativo delle emissioni dell'anno precedente, come figura nella comunicazione verificata di un gestore, è stato sottostimato e, conseguentemente, è stato restituito un numero insufficiente di quote, ciò non può comportare l'applicazione della sanzione prevista all'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87.

38 Infatti, come l'avvocato generale ha osservato al paragrafo 34 delle sue conclusioni, tale direttiva non può essere interpretata nel senso che richiede automaticamente una sanzione per un inadempimento ad un obbligo che essa non specifica chiaramente. Come deriva in particolare dal punto 34 della presente sentenza, gli articoli 6, paragrafo 2, lettera e), e 12, paragrafo 3, della direttiva 2003/87, nonché il punto 7.4, sesto comma, delle linee guida definiscono in modo chiaro e senza ambiguità le esigenze concrete che derivano dall'obbligo di restituzione. Pertanto va constatato che l'applicazione dell'articolo 16, paragrafo 3, di tale direttiva deve essere circoscritta alle sole violazioni di detto obbligo.

39 Tale constatazione è confermata dall'economia dell'articolo 16 della direttiva 2003/87 che contempla, come si è ricordato al punto 30 della presente sentenza, due regimi sanzionatori diversi, previsti rispettivamente all'articolo 16, paragrafo 3, da una parte, e all'articolo 16, paragrafo 1, dall'altra. Ai sensi della seconda disposizione, gli Stati membri sono tenuti a prevedere sanzioni «efficaci, proporzionate e dissuasive» applicabili «in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate ai sensi della presente direttiva» e ad adottare tutte le misure necessarie per garantire la loro attuazione. In altri termini, spetta agli Stati membri determinare le sanzioni che possono essere inflitte a un gestore che, allorché adempie l'obbligo di restituzione ai sensi della direttiva 2003/87, non rispetta peraltro altri requisiti inerenti al funzionamento del sistema dello scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra. Ciò accade segnatamente qualora una comunicazione delle emissioni sia stata redatta travisando le regole tecniche previste dalla direttiva 2003/87 e precisate dalle linee guida oppure qualora siffatta comunicazione non contenga la totalità delle emissioni soggette al sistema in parola.

40 Alla luce di tali considerazioni, va constatato che, contrariamente a quanto sostenuto dal governo tedesco, l'inapplicabilità della sanzione prevista all'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 non comporta che il gestore che rediga una comunicazione delle emissioni non corretta possa sfuggire ad ogni sanzione qualora il responsabile della verifica non accerti le irregolarità commesse.

41 L'interpretazione dell'ambito d'applicazione dell'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87, come risulta dal punto 38 della presente sentenza, si impone anche con riguardo al principio di proporzionalità.

42 Infatti, alla luce delle considerazioni che derivano, segnatamente, dai punti da 29 a 34 della presente sentenza, occorre ricordare che un gestore, come la Nordzucker nel procedimento principale, che sottopone alle autorità competenti una comunicazione delle emissioni verificata da un esperto indipendente che l'ha giudicata conforme, può procedere, ai sensi degli articoli 6, paragrafo 2, lettera e), e 12, paragrafo 3, della direttiva 2003/87, alla restituzione del numero di quote corrispondente alle emissioni del suo impianto per l'anno civile precedente, come verificate. Quindi, allo scopo di soddisfare il suo obbligo di restituzione ai sensi di tali disposizioni, tale direttiva consente al gestore di far valere che la sua comunicazione è stata dichiarata conforme da un responsabile indipendente.

43 Certo, il gestore non può escludere che, dopo la restituzione delle quote di emissione dei gas a effetto serra, le autorità competenti di uno Stato membro constatino, in occasione di loro propri controlli supplementari, che la sua comunicazione delle emissioni è viziata da un'irregolarità che pregiudica il numero delle quote da restituire. Tuttavia l'applicazione automatica dell'ammenda forfettaria prevista all'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 sarebbe sproporzionata, atteso che il gestore, a condizione che sia in buona fede, non può prevedere con sufficiente certezza il risultato di detti controlli supplementari.

44 Per contro, le sanzioni che gli Stati membri sono tenuti a prevedere in forza dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2003/87 costituiscono uno strumento idoneo in tale fattispecie in quanto, conformemente al dettato di tale disposizione, dette sanzioni devono essere proporzionate all'infrazione commessa. Ciò implica, segnatamente, che spetta alle autorità nazionali competenti considerare l'insieme delle circostanze in fatto o in diritto specifiche a ciascuna fattispecie per stabilire se al gestore debba essere inflitta una sanzione e, se del caso, quale. Tale valutazione richiede, in particolare, di tenere conto del comportamento del gestore, nonché della sua buona fede oppure delle sue intenzioni fraudolente.

45 Considerato quanto precede, occorre risolvere la questione sollevata dichiarando che l'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 dev'essere interpretato nel senso che esso non si applica al gestore che restituisce un numero di quote di emissione dei gas a effetto serra corrispondente alle emissioni dell'anno precedente, come comunicate e verificate in conformità all'articolo 15 di tale direttiva, qualora risulti, in seguito a una verifica supplementare effettuata dall'autorità nazionale competente successivamente alla scadenza del termine di restituzione, che tali emissioni sono state sottostimate, di modo che il numero di quote restituito è insufficiente. Spetta agli Stati membri stabilire le sanzioni che possono essere applicate in tale situazione, conformemente all'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2003/87.

Sulle spese

46 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

L'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, quale modificata dalla direttiva 2004/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, dev'essere interpretato nel senso che esso non si applica al gestore che restituisce un numero di quote di emissione dei gas a effetto serra corrispondente alle emissioni dell'anno precedente, come comunicate e verificate in conformità all'articolo 15 di tale direttiva, qualora risulti, in seguito a una verifica supplementare effettuata dall'autorità nazionale competente successivamente alla scadenza del termine di restituzione, che tali emissioni sono state sottostimate, di modo che il numero di quote restituito è insufficiente.

Spetta agli Stati membri stabilire le sanzioni che possono essere applicate in tale situazione, conformemente all'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2003/87, come modificata dalla direttiva 2004/101.

Firme