SENTENZA TAL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (It-Tieni Awla)

29 ta' April 2015*

"Rinviju għal deċiżjoni preliminari — Ambjent — Direttiva 2003/87/KE — Skema għall-iskambju ta' kwoti ta' emissjonijiet ta' gassijiet serra fl-Unjoni — Determinazzjoni tal-portata tal-obbligu ta' ċediment ta' kwoti — Sanzjonijiet — Artikolu 16(1) u (3)"

Fil-Kawża C-148/14,

li għandha bħala suġġett talba għal deċiżjoni preliminari skont l-Artikolu 267 TFUE, imressqa mill-Bundesverwaltungsgericht (il-Ġermanja), permezz ta' deċiżjoni tal-20 ta' Frar 2014, li waslet fil-Qorti tal-Ġustizzja fil-31 ta' Marzu 2014, fil-proċedura

Bundesrepublik Deutschland

vs

Nordzucker AG,

fil-preżenza ta':

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (It-Tieni Awla),

komposta minn R. Silva de Lapuerta, President tal-Awla, J.-C. Bonichot (Relatur), A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça u C. Lycourgos, Imħallfin,

Avukat Ġenerali: N. Wahl,

Reġistratur: A. Calot Escobar,

wara li rat il-proċedura bil-miktub,

wara li kkunsidrat l-osservazzjonijiet ippreżentati:

— għall-Bundesrepublik Deutschland, minn G. Buchholz, avukat,

— għal Nordzucker AG, minn I. Zenke u M.-Y. Vollmer, avukati,

— għall-Gvern Ġermaniż, minn T. Henze u K. Petersen, bħala aġenti,

— għall-Gvern Ċek, minn M. Smolek u S. Šindelková, bħala aġenti,

* Lingwa tal-kawża: il-Ġermaniż.

— għall-Gvern Olandiż, minn M. de Ree u M. Bulterman, bħala aġenti,

— għall-Gvern tar-Renju Unit, minn J. Beeko, bħala aġent, assistita minn R. Palmer, barrister,

— għall-Kummissjoni Ewropea, minn E. White u C. Hermes, bħala aġenti,

wara li semgħet il-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali, ippreżentati fis-seduta tal-5 ta' Frar 2015,

tagħti l-preżenti

Sentenza

1 It-talba għal deċiżjoni preliminari tirrigwarda l-interpretazzjoni tal-Artikolu 16(3) u (4) tad-Direttiva 2003/87/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tat-13 ta' Ottubru 2003, li tistabbilixxi skema għall-iskambju ta' kwoti ta' emissjonijiet ta' gassijiet serra ġewwa l-Komunità u li temenda d-Direttiva tal-Kunsill 96/61/KE (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 15, Vol. 7, p. 631), kif emendata bid-Direttiva 2004/101/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tas-27 ta' Ottubru 2004 (ĠU L 338, p. 18, iktar 'il quddiem id-"Direttiva 2003/87").

2 Din it-talba tressqet fil-kuntest ta' kawża bejn il-Bundesrepublik Deutschland, irrappreżentata mid-Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (dipartiment Ġermaniż għall-iskambju ta' kwoti ta' emissjonijiet tal-Uffiċċju Federali tal-Ambjent, iktar 'il quddiem l-"Emissionshandelsstelle", u Nordzucker AG (iktar 'il quddiem "Nordzucker") dwar deċiżjoni li timponi multa ta' EUR 106 920 fuq din tal-aħħar għal ksur tal-obbligu tagħha li ċċedi numru ta' kwoti ta' emissjonijiet ta' gassijiet serra biżżejjed sabiex tkopri l-emissjonijiet tagħha tas-sena preċedenti.

Il-kuntest ġuridiku

Id-dritt tal-Unjoni

3 L-Artikolu 6(2) tad-Direttiva 2003/87 huwa fformulat kif ġej:

"Il-permessi għall-emissjoni tal-gassijiet serra għandu jkun fihom dan li ġej:

[...]

e) obbligu li jiġu ċeduti l-kwoti ekwivalenti għall-emissjonijiet totali ta' l-istallazzjoni kull sena kalendarja, kif ivverifikati skond l-Artikolu 15, fi żmien erba' xhur mit-tmiem ta' din is-sena."

4 L-Artikolu 12 tal-imsemmija direttiva, intitolat "It-trasferiment, iċ-ċediment u l-kanċellazzjoni tal-kwoti", fil-paragrafu (3) tiegħu jipprovdi:

"L-Istati Membri għandhom jiżguraw illi, l-iktar tard sat-30 ta' April ta' kull sena, l-opertur ta' kull waħda mill-istallazzjonijiet iċedi numru ta' kwoti egwali għall-emissjonijiet totali minn din l-istallazzjoni matul is-sena kalendarja ta' qabel kif verifikat skont l-Artikolui 15, u dawn jiġu sossegwentement ikkanċellati."

5 L-Artikolu 14 tal-istess direttiva jipprovdi:

"1. Il-Kummissjoni għandha tadotta linji gwida sabiex timmonitorja u tirrapporta dwar l-emissjonijiet li jirriżultaw mill-attivitjiet elenkati fl-Anness I tal-gassijiet serra speċifikati f'relazzjoni ma' dawn l-attivitajiet, skont il-proċedura riferita fl-Artikolu 23(2), sa Settembru 2003. Il-linji gwida għandhom ikunu msejsa fuq il-prinċipji tal-monitorġġ u tar-rappurtaġġ iddikjarati fl-Anness IV.

2. L-Istati Membri għandhom jiżguraw illi l-emissjonijiet jiġu mmonitorjati skont il-linji gwida.

3. L-Istati Membri għandhom jiżguraw illi kull operatur ta' stallazzjoni jirrapporta l-emissjonijiet minn din l-istallazzjoni matul kull sena kalenrja lill-awtorità kompetenti wara t-tmiem ta' din is-sena skont il-linji gwida."

6 L-Artikolu 15 tad-Direttiva 2003/87 jistipula:

"L-Istati Membri għandhom jiżguraw illi r-rapporti sottomessi mill-operaturi skont l-Artikolu 14(3) jiġu vverifikati skont il-kriterji ddikjarati fl-Anness V, u li l-awtorità kompetenti tiġi mgħarrfa b'dan.

L-Istati Membri għandhom jiżguraw illi operatur li r-rapport tiegħu ma jkunx ġie vverifikat bħala sodisfaċenti skont il-kriterji ddikjarati fl-Anness V sal-31 ta' Marzu ta' kull sena rigward l-emissjonijiet matul is-sena ta' qabel ma jkunx jista' jagħmel trasferimenti iktar sakemm rapport mill-operatur jiġi vverifikat sodisfaċenti."

7 L-Artikolu 16 tal-imsemmija direttiva, intitolat "Il-Penali", jipprevedi:

"1. L-Istati Membri għandhom jistabbilixxu r-regoli dwar il-penali li jistgħu jiġu applikati għall-kontravvenzjonijiet kontra d-disposizzjonijiet nazzjonali adottati skont din id-Direttiva u għandhom jieħdu l-miżuri kollha sabiex jiżguraw li jiġu implimentati. Il-penali pprovduti għandhom ikunu effettivi, proporzjonati u dissważivi. [...]

2. L-Istati Membri għandhom jiżguraw li jippubblikaw l-ismijiet tal-operaturi li jkunu kisru l-ħtiġet li jċedu kwoti biżżejjed skond l-Artikolu 12(3).

3. L-Istati Membri għandhom jiżguraw illi kull operatur li ma jċedix kwoti biżżejjed sat-30 ta' April ta' kull sena sabiex ikopri l-emissjonijiet tiegħu matul is-sena ta' qabel għandu jinżamm lijabbli [responsabbli] li jħallas penali għall-eċċess ta' l-emissjonijiet. Il-penali għall-eċċess ta' l-emissjonijiet għandu jkun ta' EUR 100 ghal kull tunnellata metrika tad-dijossidu tal-karbonju ekwivalenti mitfugħ minn dik l-istallazzjoni li għaliha l-operatur ma jkunx ċeda kwoti. Il-ħlas tal-penali għall-eċċess ta' l-emissjonijiet ma għandux jeħles lill-operatur mill-obbligu li jċedi ammont ta' kwoti egwali għall-dawk l-emissjonijiet maqbuża meta jċedi l-kwoti f'relazzjoni mas-sena kalendarja ta' wara.

4. Matul il-perjodu taż-żmien ta' tliet snin li jibda fl-1 ta' Jannar 2005, l-Istati Membri għandhom japplikaw il-penali l-iktar baxxa għall-eċċess ta' l-emissjonijiet ta' EUR 40. [...]"

8 L-Artikolu 23(2) tad-Direttiva 2003/87 huwa fformulat kif ġej:

"Meta ssir referenza għal dan il-paragrafu, għandhom japplikaw l-Artikoli 5 u 7 tad-Deċiżjoni 1999/468/KE wara li jkunu ġew ikkunsidrati d-disposizzjonijiet ta' l-Artikolu 8 tagħha.

[...]"

9 Id-Deċiżjoni tal-Kummissjoni 2004/156/KE, tad-29 ta' Jannar 2004, li tistabbilixxi linji ta' gwida dwar il-monitoraġġ u r-rapportaġġ tal-emissjonijiet tal-gassijiet serra bis-saħħa tad-Direttiva 2003/87/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 15, Vol. 8, p. 100, iktar 'il quddiem il-"Linji gwida"), fil-ħames u s-sitt paragrafi tal-punt 7.4 tagħha tipprevedi:

"Fit-tmiem tal-proċess tal-verifika, il-verifikatur għandu jieħu deċiżjoni fir-rigward ta' jekk ir-rapport ta' l-emissjonijiet ikunx fih stqarrijiet ħżiena materjali. Jekk il-varifikatur jikkonkludi li r-rapport ta' l-emissjonijiet ma jkunx fih xi stqarrijiet ħżiena materjali, l-operatur jista jippreżenta r-rapport ta' l-emissjonijiet lill-awtorità kompetenti b'konformità ma l-Artikolu 14(3) tad-Direttiva [2003/87]. Jekk il-verifikatur jikkonkludi li r-rapport ta' l-emissjonijiet ikun fih stqarrija ħażina materjali, ir-rapport ta' l-operatur m'għandux ikun ivverifikat bħala sodisfaċenti. B'konformità mal-Artikolu 15 tad-Direttiva [2003/87], l-Istati Membri għandhom jassiguraw li operatur li r-rapport tiegħu ma jkunx ġie ivverifikat bħala sodisfaċenti sal-31 ta' Marzu ta' kull sena għall-emissjonijiet matul is-sena preċedenti, ma jkunx jista jagħmel aktar trasferimenti ta' l-allokazzjonijiet sakemm rapport minn għand dak l-operatur ikun ġie ivverifikat bħala sodisfaċenti. L-Istati Membri għandhom jistabbilixxi l-penali applikabbli b'konformità ma l-Artikolu 16 tad-Direttiva [2003/87].

Il-figura totali ta' l-emissjonijiet minn stallazzjoni fir-rapport ta' l-emissjonijiet li tkun ġiet ivverifikata bħala sodisfaċenti għandha tkun użata mill-awtorità kompetenti sabiex tkun tista tivverifika jekk numru suffiċjenti ta' allokazzjonijiet ikunux ġew ċeduti mill-operatur fir-rigward ta' l-istesss stallazzjoni."

Id-dritt Ġermaniż

10 Fil-Ġermanja, id-Direttiva 2003/87 ġiet trasposta bil-Liġi dwar l-iskambju ta' kwoti ta' emissjonijiet ta' gassijiet serra (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen), tat-8 ta' Lulju 2004 (BGBl. I, p. 1578, iktar 'il quddiem it-"TEHG").

11 L-Artikolu 5(1) u (3) tat-TEHG jipprovdi:

"(1) Mill-1 ta' Jannar 2005, l-operatur responsabbli għandu jikkalkola l-emissjonijiet li jirriżultaw mill-attività tiegħu matul sena kalendarja [...] u jirrappurtahom mal-awtorità kompetenti [...] sa mhux iktar tard mill-1 ta' Marzu tas-sena ta' wara. [...]

(3) Ir-rapport imsemmi fil-paragrafu (1) għandu jiġi vverifikat, qabel jiġi ppreżentat, minn korp speċjalizzat awtorizzat mill-awtorità kompetenti skont l-Anness 3 ta' din il-liġi. [...]"

12 L-Artikolu 6(1) tat-TEHG huwa fformulat kif ġej:

"L-operatur responsabbli għandu, sat-30 ta' April ta' kull sena, għall-ewwel darba fis-sena 2006, iċedi lill-awtorità kompetenti numru ta' kwoti li jikkorrispondi għall-kwantità ta' emissjonijiet ikkawżati mill-attivitajiet tiegħu fis-sena kalendarja ta' qabel."

13 L-Artikolu 18 tat-TEHG, intitolat "Implementazzjoni tal-obbligu ta' ċediment", jipprevedi, fil-paragrafi (1) u (3) tiegħu:

"(1) Jekk l-operatur responsabbli jonqos milli jikkonforma ruħu mal-obbligi tiegħu skont il-Paragrafu 6(1), għal kull tunnellata tal-ekwivalenti ta' dijossidu ta' karbonju mitfugħ li għaliha l-operatur responsabbli ma jkunx ċeda xi kwoti, l-awtorità kompetenti għandha tevalwa l-operatur bħala responsabbli għall-pagament ta' EUR 100, u EUR 40 għall-ewwel perjodu ta' allokazzjoni. L-awtorità tista' tirrinunzja li timponi multa jekk l-operatur responsabbli ma setax jikkonforma ruħu mad-dmir tiegħu skont il-Paragrafu 6(1) għal raġunijiet ta' forza maġġuri.

[...]

(3) L-operatur responsabbli għandu jibqa' suġġett għall-obbligu li jċedi l-kwoti neqsin [...] sat-30 ta' April tas-sena ta' wara. [...]"

Il-kawża prinċipali u d-domanda preliminari

14 Mid-deċiżjoni tar-rinviju jirriżulta li, sax-xahar ta' Marzu 2008, Nordzucker operat raffinerija taz-zokkor. Dan l-impjant kien jinkludi ġeneratur tal-fwar użat, parzjalment, għat-tnixxif ta' biċċiet tal-pitravi. Ladarba mnixxfa u kkompressati, dawn tal-aħħar kienu jinbiegħu bħala għalf għall-bhejjem.

15 Skont ittra tal-Bundesministerium für Umwelt (Ministeru Federali tal-Ambjent) tas-17 ta' Ġunju 2004, indirizzata lill-Verein der Zuckerindustrie (Assoċjazzjoni tal-Industriji taz-Zokkor), l-impjanti ta' tnixxif meħtieġa għall-funzjonament tal-installazzjonijiet tal-industrija taz-zokkor ma humiex suġġetti għall-iskema ta' skambju ta' kwoti ta' emissjonijiet ta' gassijiet serra. Għall-kuntrarju, meta bojler, intiż għall-produzzjoni tal-fwar jew tal-elettriku, jintuża fil-kuntest ta' stabbiliment sekondarju, li huwa marbut ma' installazzjoni ta' produzzjoni jew ta' raffinar taz-zokkor, il-bojler ikun, bħala prinċipju, suġġett għal din l-iskema.

16 Fl-2006, Nordzucker ipproduċiet ir-rapport tagħha tal-emissjonijiet ta' gassijiet serra tas-sena 2005, filwaqt li indikat, għall-ġeneratur tal-fwar tagħha, kwantità ta' 40 288 tunnellata ta' dijossidu tal-karbonju, minbarra emissjonijiet minħabba t-tnixxif tal-biċċiet tal-pitravi li kienu ta' 2 673 tunnellata ta' dijossidu tal-karbonju. Wara validazzjoni ta' dan ir-rapport minn verifikatur, Nordzucker ċediet, fit-terminu previst mit-TEHG, numru ta' kwoti li jikkorrispondi għall-kwantità totali tal-emissjonijiet li tinsab fir-rapport tagħha. Wara li skada dan it-terminu, l-Emissionshandelsstelle kkonstata l-preżenza ta' irregolaritajiet fir-rapport ta' Nordzucker f'dak li jikkonċerna l-imputazzjoni tad-diversi flussi ta' fjuwil. Konsegwentement, Nordzucker ikkoreġiet ir-rapport tagħha billi inkludiet fih l-emissjonijiet imputabbli għat-tnixxif tal-biċċiet tal-pitravi u, fl-24 ta' April 2007, ċediet 2 673 kwota ta' emissjonijiet ta' gassijiet serra addizzjonali.

17 Permezz ta' deċiżjoni tas-7 ta' Diċembru 2007, l-Emissionshandelsstelle impona, skont l-Artikolu 18 tat-TEHG, multa ta' EUR 106 920 fuq Nordzucker għal ksur tal-obbligu li ċċedi numru ta' kwoti ta' emissjonijiet serra suffiċjenti sabiex tkopri l-emissjonijiet tas-sena preċedenti.

18 Adit b'rikors ippreżentat minn Nordzucker, il-Verwaltungsgericht Berlin (tribunal amministrattiv ta' Berlin) annulla d-deċiżjoni li timponi l-multa. L-appell mill-Emissionshandelsstelle ġie miċħud mill-Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (tribunal amministrattiv superjuri ta' Berlin-Brandenbourg). Mis-sentenza ta' din il-qorti jirriżulta li Nordzucker ma kisritx l-obbligu tagħha li ċċedi l-kwoti peress li l-portata eżatta ta' dan l-obbligu hija ddeterminata min-numru ta' kwoti li jkun jinsab fir-rapport ivverifikat. Peress li qies li l-obbligu ta' ċediment ma jistax ikun limitat mir-rapport ivverifikat ta' operatur, l-Emissionshandelsstelle adixxa lill-Bundesverwaltungsgericht (Qorti amministrattiva federali) għall-annullament ta' din is-sentenza.

19 Mill-ispjegazzjonijiet tal-Bundesverwaltungsgericht jirriżulta li d-dispożizzjonijiet tat-TEHG jippermettu li l-kawża li biha tinsab adita tinqata' favur waħda mill-partijiet. Madankollu, din il-qorti tindika li hija tqis li l-prinċipju ta' proporzjonalità, iggarantit kemm mid-dritt Ġermaniż kif ukoll mid-dritt tal-Unjoni, għandu jipprekludi li operatur li jċedi numru ta' kwoti li jikkorrispondi għall-emissjonijiet li jinsabu fir-rapport tiegħu vverifikat ikun issanzjonat permezz ta' multa bħal dik prevista fl-Artikolu 16(3) tad-Direttiva 2003/87. Filwaqt li jkun faċli li wieħed josserva t-terminu ta' ċessjoni, huwa ħafna iktar diffiċli li wieħed jevita żbalji fir-rapporti li tagħhom tkun saret verifika.

20 Barra minn hekk, il-qorti tar-rinviju tqis li mill-qari tal-paragrafi (2) u (3) tal-imsemmi Artikolu 16 tad-Direttiva 2003/87 flimkien, jirriżulta li l-obbligu ta' ċediment jikkonċerna numru ta' kwoti li jikkorrispondi għall-emissjonijiet totali ta' impjanti, kif ġew ivverifikati minn verifikatur indipendenti, skont l-Artikolu 15 tad-Direttiva 2003/87. Għalhekk, l-operatur ta' installazzjoni li tipproduċi emissjonijiet ta' gassijiet serra għandu jċedi n-numru ta' kwoti li jinsab fir-rapport tiegħu lill-awtoritajiet kompetenti bil-kundizzjoni li dan ir-rapport ikun ġie approvat bħala sodisfaċenti mill-verifikatur.

21 Din l-interpretazzjoni hija konformi mal-linji gwida peress li mill-punt 7.4 tagħhom jirriżulta li, "[i]l-figura totali ta' l-emissjonijiet minn stallazzjoni fir-rapport ta' l-emissjonijiet li tkun ġiet ivverifikata bħala sodisfaċenti għandha tkun użata mill-awtorità kompetenti sabiex tkun tista tivverifika jekk numru suffiċjenti ta' allokazzjonijiet ikunux ġew ċeduti mill-operatur fir-rigward ta' l-istesss stallazzjoni".

22 F'dawn iċ-ċirkustanzi, il-Bundesverwaltungsgericht iddeċidiet li tissospendi l-proċeduri quddiemha u li tagħmel lill-Qorti tal-Ġustizzja d-domanda preliminari segwenti:

"L-Artikolu 16(3) u (4) tad-Direttiva 2003/87 għandu jiġi interpretat fis-sens li għandha tiġi imposta l-multa fuq l-eċċess tal-emissjonijiet ukoll meta l-operatur, mhux iktar tard mit-30 ta' April ta' sena partikolari, ikun radd lura [ċeda] numru ta' kwoti li jikkorrispondi għall-kwantità totali ta' emissjonijiet indikata fid-dikjarazzjoni [fir-rapport] tiegħu rigward l-emissjonijiet iġġenerati fis-sena preċedenti permezz tal-installazzjoni u meqjusa bħala sodisfaċenti mill-verifikatur, iżda l-awtoritajiet kompetenti jikkonstataw madankollu, wara t-30 ta' April, li l-kwantità totali tal-emissjonijiet indikata f'din id-dikjarazzjoni vverifikata ġiet, b'mod inkorrett, iddikjarata bin-nieqes, li d-dikjarazzjoni ġiet korretta u li l-operatur radd lura l-kwoti supplimentari skont terminu ġdid?"

Fuq it-talba għal ftuħ mill-ġdid tal-proċedura orali

23 Wara li ġew ippreżentati l-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali, il-Gvern Ġermaniż, permezz ta' att ippreżentat fir-reġistru tal-Qorti tal-Ġustizzja fl-20 ta' Frar 2015, talab li jiġi ordnat il-ftuħ mill-ġdid tal-fażi orali tal-proċedura. Insostenn ta' din it-talba, il-Gvern Ġermaniż essenzjalment isostni li l-konklużjonijiet ippreżentati mill-Avukat Ġenerali fihom żbalji ta' fatt.

24 Għandu jiġi rrilevat li l-Qorti tal-Ġustizzja tista', f'kull ħin, wara li jinstema' l-Avukat Ġenerali, tordna l-ftuħ mill-ġdid tal-fażi orali tal-proċedura, konformement mal-Artikolu 83 tar-Regoli tal-Proċedura tagħha, b'mod partikolari meta tqis li ma għandhiex informazzjoni biżżejjed jew inkella meta l-kawża jkollha tiġi deċiża fuq il-bażi ta' argument li ma kienx indirizzat mill-partijiet jew mill-partijiet interessati msemmija fl-Artikolu 23 tal-Istatut tal-Qorti tal-Ġustizzja tal-Unjoni Ewropea (sentenza Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, punt 26).

25 Fil-każ preżenti, dan ma huwiex il-każ. Fil-fatt, bħall-partijiet intervenjenti l-oħra, il-Gvern Ġermaniż fl-osservazzjonijiet tiegħu ppreżentati matul il-fażi bil-miktub tal-proċedura espona l-evalwazzjoni tiegħu tal-kuntest fattwali inkwistjoni. Għalhekk, il-Qorti tal-Ġustizzja tqis, wara li nstema' l-Avukat Ġenerali, li hija għandha l-elementi kollha neċessarji sabiex tieħu deċiżjoni.

26 Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, il-Qorti tal-Ġustizzja tqis li ma hemmx lok li jiġi ordnat il-ftuħ mill-ġdid tal-fażi orali tal-proċedura.

Fuq id-domanda preliminari

27 Permezz tad-domanda tagħha, il-qorti tar-rinviju essenzjalment tistaqsi jekk l-Artikolu 16(3) tad-Direttiva 2003/87 għandux jiġi interpretat fis-sens li dan japplika għal operatur li jċedi numru ta' kwoti ta' emissjonijiet ta' gassijiet serra li jikkorrispondi għall-emissjonijiet tas-sena preċedenti bħal dawk irrappurtati u vverifikati skont l-Artikolu 15 ta' dik id-direttiva meta, wara verifika addizzjonali mwettqa mill-awtorità nazzjonali kompetenti wara l-iskadenza tat-terminu ta' ċediment, jirriżulta li dawn l-emissjonijiet ġew irrappurtati bin-nieqes u li, konsegwentement, ġie ċedut numru ta' kwoti insuffiċjenti.

28 L-istruttura ġenerali tad-Direttiva 2003/87 hija bbażata fuq kontabbiltà stretta tal-kwoti ta' emissjonijiet ta' gassijiet serra maħruġa, miżmuma, ittrasferiti u kkanċellati, li l-qafas tagħha huwa stabbilit mill-Artikolu 19 ta' din id-direttiva u titlob l-istabbiliment ta' sistema ta' reġistri standardizzati permezz ta' regolament distint tal-Kummissjoni. Din il-kontabbiltà preċiża hija inerenti għall-għan stess tal-imsemmija direttiva, jiġifieri l-istabbiliment ta' skema Komunitarja għall-iskambju ta' kwoti tal-emissjonijiet ta' gassijiet serra, li hija maħsuba sabiex tnaqqas l-emissjonijiet ta' dawn il-gassijiet fl-atmosfera għal livell li jimpedixxi kull interferenza antropoġenika perikoluża tal-klima, u li l-għan finali tagħha huwa l-protezzjoni tal-ambjent. Barra minn hekk, billi stabbilixxa huwa stess multa ddefinita minn qabel, il-leġiżlatur tal-Unjoni ried iħares l-iskema għall-iskambju ta' kwoti mid-distorsjonijiet tal-kompetizzjoni li jirriżultaw mill-manipulazzjonijiet tas-suq (sentenza Billerud Karlsborg u Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punt 27).

29 Hekk kif irrileva l-Avukat Ġenerali fil-punt 29 tal-konklużjonijiet tiegħu, wieħed mill-pilastri fuq liema hija mibnija l-iskema stabbilita bid-Direttiva 2003/87 huwa l-obbligu tal-operaturi li, sat-30 ta' April tas-sena kurrenti, iċedu, sabiex jiġu annullati, numru ta' kwoti ta' emissjonijiet ta' gassijiet serra ugwali għall-emissjonijiet tagħhom matul is-sena kalendarja ta' qabel.

30 Dan l-obbligu huwa partikolarment strett. Imsemmi b'mod mandatorju fl-awtorizzazzjoni għall-emissjoni ta' gassijiet serra skont l-Artikolu 6(2)(e) tad-Direttiva 2003/87, u fformulat mingħajr ambigwità fl-Artikolu 12(3) ta' din id-direttiva, l-imsemmi obbligu huwa l-uniku wieħed li d-Direttiva 2003/87 torbot miegħu, hija stess, skont l-Artikolu 16(3) tagħha, sanzjoni speċifika, filwaqt li s-sanzjoni għal kull imġiba oħra li tkun kuntrarja għad-dispożizzjonijiet tagħha tħalliet, skont l-Artikolu 16(1) ta' din id-direttiva, f'idejn id-deċiżjoni tal-Istati Membri (ara, f'dan is-sens, is-sentenza Billerud Karlsborg u Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punt 25).

31 Hekk kif jirriżulta mill-Artikolu 14(3) tad-Direttiva 2003/87, dan l-obbligu ta' ċediment huwa bbażat fuq ir-rapporti li l-operaturi ta' installazzjoni jistabbilixxu, skont ir-regoli esposti fil-linji gwida. B'mod konformi mar-rekwiżit ta' kontabbiltà stretta tal-kwoti maħruġa, u skont l-Artikoli 6(2)(e) u 12(3) ta' din id-direttiva, dawn ir-rapporti, qabel ma jiġu ppreżentati lill-awtoritajiet nazzjonali kompetenti, għandhom jiġu suġġetti għal proċess ta' verifika previst b'mod partikolari fl-Artikolu 15 tal-imsemmija direttiva.

32 Minn din l-aħħar dispożizzjoni, moqrija flimkien mal-Anness V tad-Direttiva 2003/87, jirriżulta li l-verifika tar-rapporti tal-emissjonijiet tikkostitwixxi kundizzjoni indispensabbli għaċ-ċediment tal-kwoti. Fil-fatt, operatur li r-rapport tiegħu ma ġiex ivverifikat u rrikonoxxut bħala sodisfaċenti ma jistax jittrasferixxi kwoti sakemm ma jiġi rikonoxxut sodisfaċenti rapport prodott minnu.

33 Din il-verifika, għall-finijiet tal-validazzjoni tar-rapport tal-emissjonijiet, tiġi eżerċitata, skont il-punt 12 tal-imsemmi Anness V, minn verifikatur "indipendenti mill-operatur, [li] iwettaq l-attivitajiet tiegħu f'manjiera soda u professjonalment oġġettiva". Skont il-ħames paragrafu tal-punt 7.4 tal-linji gwida, meta, fit-tmiem tal-proċedura tal-verifika, il-verifikatur "jikkonkludi li r-rapport ta' l-emissjonijiet ikun fih stqarrija ħażina materjali, ir-rapport ta' l-operatur m'għandux ikun ivverifikat bħala sodisfaċenti".

Huwa biss jekk dan ir-rapport “ma jkunx fih xi stqarrijiet ħżiena materjali” li “l-operatur jista jippreżenta r-rapport ta’ l-emissjonijiet lill-awtorità kompetenti b’konformità ma l-Artikolu 14(3) tad-Direttiva [2003/87]”.

34 Għandu jiġi kkonstatat li d-Direttiva 2003/87 ma tipprevedix mekkaniżmi oħra ta’ kontroll u ma tissuġġetta ċ-ċediment tal-kwoti għal ebda kundizzjoni minbarra l-konstatazzjoni tan-natura sodisfaċenti tar-rapport tal-emissjonijiet. Barra minn hekk, il-linji gwida, fis-sitt paragrafu tal-punt 7.4 tagħhom jikkonfermaw “[li] l-figura totali ta’ l-emissjonijiet minn stallazzjoni fir-rapport [...] għandha tkun użata mill-awtorità kompetenti sabiex tkun tista tivverifika jekk numru suffiċjenti ta’ allokazzjonijiet ikunux ġew ċeduti mill-operatur fir-rigward ta’ l-istesss stallazzjoni”.

35 Minn dan isegwi li l-multa fissa prevista fl-Artikolu 16(3) tad-Direttiva 2003/87 għandha tiġi imposta fuq l-operaturi li ma jikkonformawx ma’ dan l-obbligu, kemm jekk ma jċedu ebda kwota, u kemm jekk in-numru ta’ kwoti ċeduti jkun inqas mill-emissjonijiet indikati fir-rapport tal-emissjonijiet.

36 Għaldaqstant, permezz tad-domanda preliminari tagħha, il-qorti tar-rinviju tixtieq tkun taf jekk din id-dispożizzjoni teħtieġx li l-multa fissa tkun imposta fuq operatur anki meta awtorità nazzjonali tikkonstata hija stess, permezz tal-verifiki proprji tagħha u wara l-iskadenza tat-terminu għal ċediment, irregolarità.

37 F’dan ir-rigward, mid-dispożizzjonijiet kollha tad-Direttiva 2003/87 jirriżulta li din tal-aħħar ma xxekkilx lill-awtoritajiet kompetenti tal-Istati Membri milli jwettqu kontrolli jew verifiki addizzjonali, bħal dawk imwettqa mill-Emissionshandelsstelle wara ċ-ċediment tal-kwoti minn Nordzucker. Sa fejn tali verifiki jippermettu li wieħed jiskopri irregolaritajiet jew tentattivi ta’ frodi, huma jikkontribwixxu għall-funzjonament tajjeb tal-iskema għall-iskambju ta’ kwoti. Madankollu, meta, f’dan il-kuntest, awtorità ta’ Stat Membru tikkonstata li l-kwantità tal-emissjonijiet tas-sena preċedenti, kif tidher fir-rapport ivverifikat ta’ operatur, ġiet sottovalutata u li, konsegwentement, ġie ċedut numru insuffiċjenti ta’ kwoti, dan ma jistax iwassal għall-applikazzjoni tas-sanzjoni prevista fl-Artikolu 16(3) tad-Direttiva 2003/87.

38 Fil-fatt, hekk kif l-Avukat Ġenerali rrileva fil-punt 34 tal-konklużjonijiet tiegħu, l-imsemmija direttiva ma tistax tiġi interpretata bħala li tirrikjedi li tiġi imposta awtomatikament sanzjoni għal ksur ta’ obbligu li hi ma tispeċifikax b’mod ċar. Hekk kif jirriżulta b’mod partikolari mill-punt 34 ta’ din is-sentenza, l-Artikoli 6(2)(e) u 12(3) tad-Direttiva 2003/87, kif ukoll is-sitt paragrafu tal-punt 7.4 tal-linji gwida, jiddefinixxu b’mod ċar u mhux ambigwu r-rekwiżiti konkreti li jirriżultaw mill-obbligu ta’ ċediment. Għaldaqstant, għandu jiġi kkonstatat li l-applikazzjoni tal-Artikolu 16(3) ta’ din id-direttiva għandha tkun limitata għall-ksur ta’ dan l-obbligu biss.

39 Din il-konstatazzjoni hija kkonfermata mill-istruttura tal-Artikolu 16 tad-Direttiva 2003/87 li tinkludi, hekk kif tfakkar fil-punt 30 ta’ din is-sentenza, żewġ sistemi ta’ sanzjonijiet differenti, previsti rispettivament fl-Artikolu 16(3), minn naħa, u fl-imsemmi Artikolu 16(1), min-naħa l-oħra. Skont it-tieni dispożizzjoni, l-Istati Membri huma obbligati jipprevedu sanzjonijiet “effettivi, proporzjonati u dissważivi” applikabbli “għall-kontravvenzjonijiet kontra d-disposizzjonijiet nazzjonali adottati skond din id-Direttiva” u li jieħdu kull miżura neċessarja sabiex jiżguraw l-implementazzjoni tagħhom. Fi kliem ieħor, huma l-Istati Membri li għandhom jiddeterminaw is-sanzjonijiet li jistgħu jiġu imposti fuq operatur li, għalkemm jissodisfa l-obbligu ta’ ċediment fis-sens tad-Direttiva 2003/87, ma josservax, barra minn hekk, rekwiżiti oħra inerenti għall-funzjonament tal-iskema għall-iskambju ta’ kwoti ta’ emissjonijiet ta’ gassijiet serra. Dan huwa partikolarment il-każ meta jkun ġie stabbilit rapport tal-emissjonijiet bi ksur tar-regoli tekniċi previsti bid-Direttiva 2003/87 u ppreċiżati mil-linji gwida, jew meta tali rapport ma jkunx jinkludi l-emissjonijiet kollha suġġetti għal din l-iskema.

40 Fid-dawl ta' dawn il-kunsiderazzjonijiet, għandu jiġi kkonstatat, kuntrarjament għal dak li jsostni l-Gvern Ġermaniż, li l-inapplikabbiltà tas-sanzjoni prevista fl-Artikolu 16(3) tad-Direttiva 2003/87 ma għandhiex il-konsegwenza li operatur li jistabbilixxi rapport tal-emissjonijiet inkorrett jista' jevita kull sanzjoni jekk il-verifikatur ma jiskoprix l-irregolaritajiet imwettqa.

41 L-interpretazzjoni tal-kamp ta' applikazzjoni tal-Artikolu 16(3) tad-Direttiva 2003/87, kif tirriżulta mill-punt 38 ta' din is-sentenza, timponi ruħha wkoll fir-rigward tal-prinċipju ta' proporzjonalità.

42 Fil-fatt, fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet li jirriżultaw, b'mod partikolari, mill-punti 29 sa 34 ta' din is-sentenza, għandu jitfakkar li operatur, bħal Nordzucker fil-kawża prinċipali, li jippreżenta lill-awtoritajiet kompetenti rapport tal-emissjonijiet ivverifikat minn espert indipendenti li jkun qiesu sodisfaċenti, jista' jwettaq, skont l-Artikoli 6(2)(e) u 12(3) tad-Direttiva 2003/87, iċ-ċediment ta' numru ta' kwoti li jikkorrispondi għall-emissjonijiet tal-installazzjoni tiegħu għas-sena kalendarja li tkun għadha kif għaddiet, kif ġew ivverifikati. Għalhekk, sabiex jissodisfa l-obbligu ta' ċediment fis-sens ta' dawn id-dispożizzjonijiet, din id-direttiva tippermetti li operatur jibbaża ruħu fuq il-fatt li r-rapport tiegħu ġie vvalidat minn verifikatur indipendenti.

43 Ċertament, operatur ma jistax jeskludi li, wara ċ-ċediment tal-kwoti ta' emissjonijiet ta' gassijiet serra, l-awtoritajiet ta' Stat Membru jikkonstataw, waqt il-kontrolli addizzjonali proprji tagħhom, li r-rapport tiegħu tal-emissjonijiet huwa vvizzjat minn irregolarità li taffettwa n-numru ta' kwoti li għandhom jiġu ċeduti. Madankollu, l-applikazzjoni awtomatika tal-multa fissa prevista fl-Artikolu 16(3) tad-Direttiva 2003/87 tkun sproporzjonata peress li, bla ħsara għall-fatt li kellu *bona fide*, operatur ma jistax jipprevedi b'ċertezza suffiċjenti r-riżultat ta' tali kontrolli addizzjonali.

44 Għall-kuntrarju, is-sanzjonijiet li l-Istati Membri huma obbligati jipprevedu skont l-Artikolu 16(1) tad-Direttiva 2003/87 jikkostitwixxu strument xieraq f'tali każ sa fejn, skont il-formulazzjoni ta' din id-dispożizzjoni, dawn is-sanzjonijiet għandhom ikunu proporzjonati mal-ksur imwettaq. Dan ifisser, b'mod partikolari, li huma l-awtoritajiet nazzjonali kompetenti li għandhom iqisu ċ-ċirkustanzi ta' fatt u ta' liġi kollha speċifiċi għal kull każ sabiex jiġi ddeterminat jekk sanzjoni għandhiex tiġi imposta fuq operatur u, jekk dan ikun il-każ, liema waħda. Din l-evalwazzjoni teħtieġ, b'mod partikolari, li jittieħed kont tal-aġir tal-operatur kif ukoll tal-*bona fide* tiegħu jew tal-intenzjonijiet frawdolenti tiegħu.

45 Fid-dawl ta' dak li ntqal iktar 'il fuq, hemm lok li r-risposta għat-tieni domanda tkun li l-Artikolu 16(3) tad-Direttiva 2003/87 għandu jiġi interpretat fis-sens li dan ma japplikax għal operatur li jċedi numru ta' kwoti ta' emissjonijiet ta' gassijiet serra li jikkorrispondi għall-emissjonijiet tas-sena preċedenti kif irrappurtati u vverifikati skont l-Artikolu 15 ta' din id-direttiva, meta, wara verifika addizzjonali mwettqa mill-awtorità nazzjonali kompetenti wara l-iskadenza tat-terminu ta' ċediment, jirriżulta li dawn l-emissjonijiet ġew irrappurtati bin-nieqes, b'mod li n-numru ta' kwoti ċeduti huwa insuffiċjenti. Huma l-Istati Membri li għandhom jiddeterminaw is-sanzjonijiet li jistgħu jiġu imposti f'tali sitwazzjoni, skont l-Artikolu 16(1) tad-Direttiva 2003/87.

Fuq l-ispejjeż

46 Peress li l-proċedura għandha, fir-rigward tal-partijiet fil-kawża prinċipali, in-natura ta' kwistjoni mqajma quddiem il-qorti tar-rinviju, hija din il-qorti li tiddeċiedi fuq l-ispejjeż. L-ispejjeż sostnuti għas-sottomissjoni tal-osservazzjonijiet lill-Qorti tal-Ġustizzja, barra dawk tal-imsemmija partijiet, ma jistgħux jitħallsu lura.

Għal dawn il-motivi, Il-Qorti tal-Ġustizzja (It-Tieni Awla) taqta' u tiddeċiedi:

L-Artikolu 16(3) tad-Direttiva 2003/87/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tat-13 ta' Ottubru 2003, li tistabbilixxi skema għall-iskambju ta' kwoti ta' emissjonijiet ta' gassijiet serra ġewwa l-Komunità u li temenda d-Direttiva tal-Kunsill 96/61/KE, kif emendata

bid-Direttiva 2004/101/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tas-27 ta' Ottubru 2004, għandu jiġi interpretat fis-sens li dan ma japplikax għal operatur li jċedi numru ta' kwoti ta' emissjonijiet ta' gassijiet serra li jikkorrispondi għall-emissjonijiet tas-sena preċedenti kif irrappurtati u vverifikati skont l-Artikolu 15 ta' din id-direttiva, meta, wara verifika addizzjonali mwettqa mill-awtorità nazzjonali kompetenti wara l-iskadenza tat-terminu ta' ċediment, jirriżulta li dawn l-emissjonijiet ġew irrappurtati bin-nieqes, b'mod li n-numru ta' kwoti ċeduti huwa insuffiċjenti.

Huma l-Istati Membri li għandhom jiddeterminaw is-sanzjonijiet li jistgħu jiġu imposti f'tali sitwazzjoni, skont l-Artikolu 16(1) tad-Direttiva 2003/87, kif emendata bid-Direttiva 2004/101.

Firem