Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

17 octombrie 2013*

„Directiva 2003/87/CE — Sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră — Amendă pentru depășirea emisiilor — Noțiunea de depășire a emisiilor — Asimilare cu o neîndeplinire a obligațiilor a obligației de a restitui, în termenele prevăzute de directivă, cote suficiente pentru acoperirea emisiilor din anul precedent — Inexistența cauzei exoneratorii în cazul deținerii efective a cotelor nerestituite, cu excepția forței majore — Imposibilitatea adaptării amenzii — Proporționalitate”

În cauza C-203/12,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Högsta domstolen (Suedia), prin decizia din 24 aprilie 2012, primită de Curte la 30 aprilie 2012, în procedura

Billerud Karlsborg AB

Billerud Skärblacka AB

împotriva

Naturvårdsverket,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din doamna R. Silva de La Puerta, președinte de cameră, și domnii J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (raportor) și A. Arabadjiev, judecători,

avocat general: domnul P. Mengozzi,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Billerud Karlsborg AB și pentru Billerud Skärblacka AB, de E. Wernberg și de O. Gentele, advokater;

— pentru Naturvårdsverket, de R. Janson și de U. Gunnesby, advokater;

— pentru guvernul elen, de V. Kyriazopoulos și de M. Vergou, în calitate de agenți;

— pentru Comisia Europeană, de J. Enegren, de K. Mifsud-Bonnici și de E. White, în calitate de agenți,

* Limba de procedură: suedeza.

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 16 mai 2013,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 16 alineatele (3) și (4) din Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului (JO L 275, p. 32, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 78).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între societățile Billerud Karlsborg AB și Billerud Skärblacka AB (denumite în continuare, împreună, „societățile Billerud”), pe de o parte, și Naturvårdsverket (Agenția de Protecție a Naturii), pe de altă parte, cu privire la amenda care le-a fost aplicată de aceasta din urmă pentru că nu au restituit în timp util cotele de dioxid de carbon echivalent care corespund emisiilor efective din anul 2006.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2003/87

3 Considerentele (5)-(7) ale Directivei 2003/87 au următorul cuprins:

„(5) Comunitatea și statele membre au convenit să își îndeplinească împreună angajamentele de a reduce emisiile antropice de gaze cu efect de seră în temeiul Protocolului de la Kyoto […]. Prezenta directivă are ca obiectiv aducerea unei contribuții la îndeplinirea mai eficientă a angajamentelor Comunității Europene și ale statelor membre prin intermediul unei piețe europene eficiente a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră, în condițiile unei diminuări cât mai reduse a dezvoltării economice și a ocupării forței de muncă.

(6) Decizia 93/389/CEE a Consiliului din 24 iunie 1993 privind un mecanism de supraveghere a emisiilor de CO_2 și de alte gaze cu efect de seră pe teritoriul Comunității [JO L 167, p. 31] a instituit un mecanism de supraveghere a emisiilor de gaze cu efect de seră și de evaluare a progresului înregistrat în îndeplinirea angajamentelor în privința acestor emisii. Mecanismul va oferi asistență statelor membre pentru determinarea cantității totale de cote care trebuie alocate.

(7) Dispozițiile comunitare privind alocarea cotelor de către statele membre sunt necesare pentru a contribui la menținerea integrității pieței interne și la evitarea denaturării concurenței.”

4 Articolul 4 din directiva menționată are următorul cuprins:

„Statele membre se asigură că, de la 1 ianuarie 2005, nicio instalație nu realizează niciuna dintre activitățile enumerate în anexa I care generează emisii specificate pentru activitatea în cauză, cu excepția cazurilor în care operatorul deține un permis […].”

5 Conform articolului 6 alineatul (2) din aceeași directivă:

„Permisele de emisie de gaze cu efect de seră conțin următoarele elemente:

[…]

(e) obligația de a restitui cote care corespund emisiilor totale ale instalației în fiecare an calendaristic […] în termen de patru luni de la sfârșitul anului în cauză.”

6 Articolul 10 din Directiva 2003/87 stabilește principiul unei alocări gratuite a cotelor în limita a cel puțin 95 % între 1 ianuarie 2005 și 1 ianuarie 2008, ulterior 90 % de la 1 ianuarie 2008 la 1 ianuarie 2013.

7 Articolul 11 alineatul (4) din directivă prevede:

„Autoritatea competentă emite câte o parte din cantitatea totală de cote în fiecare an […] până la data de 28 februarie […].”

8 Articolul 12 din aceeași directivă, referitor la transferul, la restituirea și la anularea cotelor, prevede la alineatul (3):

„Statele membre se asigură că, până la data de 30 aprilie a fiecărui an, operatorul fiecărei instalații restituie un număr de cote egal cu totalul emisiilor instalației în cauză pe parcursul anului calendaristic anterior […] și că acestea sunt ulterior anulate.”

9 Neîndeplinirea acestei obligații este sancționată, în plus față de publicarea numelui operatorilor care nu o respectă, prevăzută la alineatul (2) al articolului 16 din Directiva 2003/87, cu o amendă, prevăzută la alineatele (3) și (4) ale aceluiași articol, conform cărora:

„(3) Statele membre garantează că orice operator care nu restituie, până la data de 30 aprilie a fiecărui an, cote suficiente pentru a-și reglementa emisiile din anul anterior este pasibil de plata unei amenzi pentru depășirea emisiilor. Amenda pentru depășirea emisiilor este de 100 de euro pentru fiecare tonă de dioxid de carbon echivalent emis de instalația respectivă pentru care operatorul nu a restituit cotele. Plata amenzii pentru depășirea emisiilor nu exonerează operatorul de obligația de a restitui un număr de cote egal cu depășirea respectivă de emisii la restituirea cotelor pentru următorul an calendaristic.

(4) Pe parcursul perioadei de trei ani care începe la 1 ianuarie 2005, statele membre aplică o amendă mai redusă pentru depășirea emisiilor, de 40 de euro pentru fiecare tonă de dioxid de carbon echivalent emisă de instalația respectivă pentru care operatorul nu a restituit cote. […]”

10 Pe de altă parte, conform articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2003/87:

„Statele membre stabilesc normele referitoare la sancțiunile aplicabile în cazul în care sunt încălcate dispozițiile de drept intern adoptate în temeiul prezentei directive și iau măsurile necesare pentru a asigura aplicarea acestor norme. Sancțiunile prevăzute trebuie să fie eficiente, proporționale și cu efect de descurajare. […]”

11 Articolul 19 din directiva menționată prevede ținerea de registre comunitare, după cum urmează:

„(1) Statele membre prevăd întocmirea și păstrarea unui registru pentru a asigura evidența exactă a emiterii, deținerii, transferului și anulării cotelor. […]

[…]

(3) Pentru aplicarea prezentei directive, Comisia adoptă un regulament […] privind un sistem standardizat și securizat de registre sub formă de baze de date electronice standardizate care conțin elemente de date comune folosite la urmărirea emiterii, deținerii, transferului și anulării cotelor, pentru a asigura accesul publicului și confidențialitatea în mod corespunzător și pentru a garanta că nu se efectuează transferuri incompatibile cu obligațiile care decurg din Protocolul de la Kyoto."

Regulamentul (CE) nr. 2216/2004

12 Regulamentul (CE) nr. 2216/2004 al Comisiei din 21 decembrie 2004 privind un sistem de registre standardizat și securizat în conformitate cu Directiva 2003/87 a Parlamentului European și a Consiliului și cu Decizia nr. 280/2004/CE a Parlamentului European și a Consiliului (JO L 386, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 37, p. 250) prevede la articolul 52, intitulat „Restituirea cotelor":

„Un operator care dorește să restituie cote pentru o instalație dată se adresează direct sau pe o cale considerată echivalentă de legislația națională administratorului de registru pentru:

(a) a transfera un număr determinat de cote pentru un an dat din contul de depozit al operatorului corespunzător în contul de depozit al părții din registrul în cauză;

(b) a indica numărul de cote transferate în secțiunea tabelului «cote restituite», desemnată pentru instalația și anul în cauză.

[…]"

Dreptul suedez

13 Legea 2004:1199 privind comercializarea cotelor de emisie și Normele 2004:8 privind registrele de cote au transpus dispozițiile dreptului Uniunii citate mai sus.

14 Articolul 1 din capitolul 6 din Legea 2004:1199, în versiunea aplicabilă la data faptelor din cauza principală, prevede:

„Pentru fiecare instalație, operatorul restituie autorității responsabile cu administrarea registrului, cel mai târziu la data de 30 aprilie, un număr de cote egal cu totalul emisiilor instalației pe parcursul anului calendaristic precedent."

15 Articolul 6 din capitolul 8 din legea menționată prevede:

„Operatorul care nu a restituit cote suficiente pentru a-și reglementa emisiile în aplicarea capitolului 6 articolul 1 este pasibil de plata unei amenzi către stat pentru depășirea emisiilor. În ceea ce privește perioada 2005-2007, cuantumul acestei amenzi este de 40 de euro pentru fiecare tonă de dioxid de carbon emisă de instalația respectivă pentru care operatorul nu a restituit cotele. Pentru perioadele ulterioare, această sumă este de 100 de euro. Contravaloarea exprimată în coroane suedeze este determinată pe baza cursului de schimb al monedei euro la data de 1 mai a anului în care are loc restituirea."

16 Articolul 7 din capitolul 8 din aceeași lege prevede:

„Operatorul care a plătit o amendă pentru depășirea emisiilor în conformitate cu capitolul 6 nu este exonerat de obligația prevăzută în capitolul 6 articolul 1 de a restitui autorității responsabile cu administrarea registrului cotele care corespund depășirii emisiilor la momentul restituirii cotelor pentru următorul an calendaristic."

Litigiul principal și întrebările preliminare

17 La data de 30 aprilie 2007, societățile Billerud, societăți de drept suedez titulare ale unor autorizații pentru emisii de dioxid de carbon, nu restituiseră cotele care corespund emisiilor lor pentru anul 2006, și anume 10 828 și, respectiv, 42 433 de tone.

18 Naturvårdsverket le-a aplicat, în consecință, amenda prevăzută de Legea 2004:1199, care transpune Directiva 2003/87, în cuantum de 3 959 366 de coroane suedeze (SEK) în cazul uneia dintre societăți și de 15 516 051 SEK în cazul celeilalte societăți, și anume 433 120 de euro și, respectiv, 1 697 320 de euro.

19 În sprijinul contestației formulate împotriva acestei sancțiuni la instanța națională, societățile Billerud au susținut că, la data de 30 aprilie 2007, conturile lor de depozit în registrul suedez de drepturi de poluare erau creditate cu un număr de cote suficiente pentru acoperirea emisiilor din anul 2006. Acestea au susținut că această împrejurare demonstra că nu avuseră intenția să se sustragă de la îndeplinirea obligațiilor lor și că omisiunea de a le restitui în timp util care le este reproșată fusese imputabilă unei disfuncționalități administrative interne. Instanța de prim grad de jurisdicție nu a acceptat această argumentație.

20 Sesizată cu un apel formulat de societățile Billerud, Högsta domstolen a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 16 alineatele (3) și (4) din Directiva 2003/87 […] trebuie interpretat în sensul că un operator care nu a restituit până la data de 30 aprilie cote suficiente de emisie trebuie să plătească o amendă indiferent de motivul nerestituirii, de exemplu, deși operatorul avea la 30 aprilie cote suficiente de emisie, nu le-a restituit la această dată din cauza unei neglijențe, a unei erori administrative sau a unei probleme tehnice?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, articolul 16 alineatele (3) și (4) din Directiva 2003/87 trebuie interpretat în sensul că amenda va fi sau poate fi anulată sau redusă, de exemplu în împrejurările descrise la prima întrebare?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

21 Prin intermediul primei întrebări formulate, instanța de trimitere urmărește să afle, în esență, dacă articolul 16 alineatele (3) și (4) din Directiva 2003/87 trebuie interpretat în sensul că permite o anumită toleranță în aplicarea amenzii pentru depășirea emisiilor în cazul operatorilor care, deși nu au restituit cotele lor de dioxid de carbon echivalent pentru anul precedent înainte de data de 30 aprilie a anului în curs, ar dispune totuși la această dată de un număr de cote suficiente.

22 Această întrebare pune problema dacă noțiunea „depășire a emisiilor” pasibilă de amendă trebuie înțeleasă în sensul că are în vedere exclusiv un comportament excesiv de poluant în sine, caz în care amenda nu ar fi datorată decât de operatorii care nu dețin, la data de 30 aprilie a fiecărui an, numărul de cote suficiente, sau, invers, dacă aceasta este constituită de simpla omisiune de restituire cel mai târziu la data de 30 aprilie a cotelor care corespund emisiilor anului precedent, indiferent care ar fi, pe de altă parte, motivul nerestituirii sau numărul de cote deținute efectiv de operatorii în cauză.

23 Primul aspect al acestei alternative, susținut de societățile Billerud, rezultă dintr-o interpretare literală a expresiei „depășirea emisiilor”, prevăzută la articolul 16 alineatele (3) și (4) din Directiva 2003/87, conform căreia deținerea efectivă, la data de 30 aprilie a anului în curs, a unui număr suficient de cote

pentru acoperirea emisiilor din anul precedent ar dovedi lipsa unei atingeri importante aduse mediului, singura de natură să justifice sancțiuni în dreptul Uniunii în temeiul principiului „poluatorul plătește” prevăzut la articolul 191 alineatul (2) TFUE.

24 O asemenea argumentație nu poate totuși să convingă.

25 Rezultă astfel din însuși modul de redactare a Directivei 2003/87 că obligația de restituire, în vederea anulării, a cotelor care corespund emisiilor anului precedent înainte de data de 30 aprilie a anului în curs este de o strictețe deosebită. Menționată obligatoriu în autorizația pentru emisii de gaze cu efect de seră în temeiul articolului 6 alineatul (2) litera (e) din această directivă, formulată fără ambiguitate la articolul 12 alineatul (3) din directiva menționată, această obligație este singura pentru care Directiva 2003/87 prevede o sancțiune determinată, în timp ce sancționarea oricărui alt comportament contrar dispozițiilor sale este lăsat, în temeiul articolului 16 din această directivă, la latitudinea statelor membre. Locul central pe care îl conferă directiva menționată procesului de restituire a cotelor reiese și din faptul că obligarea la plata amenzii nu exonerează totuși operatorul de obligația de a restitui cotele corespunzătoare în sesiunea de restituire din anul următor. Singura posibilitate de adaptare prevăzută în temeiul Directivei 2003/87 cu privire la această amendă privește cuantumul său, redus de la 100 de euro la 40 de euro pentru perioada de testare a sistemului, cu alte cuvinte, pentru anii 2005-2007.

26 În plus, trebuie amintit că, chiar dacă obiectivul final al sistemului de comercializare a cotelor este protecția mediului prin reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră, acest sistem nu asigură prin el însuși reducerea emisiilor, ci încurajează și favorizează identificarea celor mai scăzute costuri pentru a obține o reducere a respectivelor emisii la un nivel determinat. Avantajele finale de mediu depind de rigoarea cu care se stabilește cantitatea totală de cote acordate, care constituie limita globală a emisiilor autorizate de sistemul menționat (Hotărârea din 16 decembrie 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine și alții, C-127/07, Rep., p. I-9895, punctul 31).

27 Economia generală a Directivei 2003/87 se bazează astfel pe o strictă contabilizare a cotelor emise, deținute, transferate și anulate, al căror cadru este stabilit la articolul 19 din această directivă și necesită instituirea unui sistem de registre standardizat printr-un regulament distinct al Comisiei. Această contabilizare precisă este inerentă însuși obiectului directivei menționate, și anume înființarea unui sistem comunitar de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră care urmărește reducerea emisiilor acestor gaze în atmosferă la un nivel care să împiedice orice interferențe antropice periculoase în climat și al cărui obiectiv final este protecția mediului (a se vedea Hotărârea Arcelor Atlantique et Lorraine și alții, citată anterior, punctul 29). După cum susține Comisia, legiuitorul Uniunii a intenționat, instituind el însuși o amendă prestabilită, să protejeze sistemul de comercializare a cotelor de denaturările de concurență care rezultă din manipulările pieței.

28 În această privință, argumentul societăților Billerud potrivit căruia nu li se poate reproșa un comportament care afectează excesiv mediul trebuie să fie înlăturat. Astfel, articolul 16 alineatele (3) și (4) din Directiva 2003/87 are ca obiect și ca efect sancționarea nu a „poluatorilor” în general, ci a operatorilor ale căror cantități de emisii din anul precedent depășesc, la data de 30 aprilie a anului în curs, numărul de cote înscrise în secțiunea tabelului „cote restituite” rezervată pentru instalațiile lor din anul respectiv în registrul centralizat al statului membru din care fac parte, în temeiul articolului 52 din Regulamentul nr. 2216/2004. În acest mod, iar nu ca emisii care sunt în sine excesive, trebuie să se înțeleagă noțiunea „depășirea emisiilor”.

29 O astfel de interpretare este confirmată, pe de o parte, de faptul că, în temeiul articolului 11 alineatul (4) din Directiva 2003/87, o parte a cantității totale de cote din anul în curs este emisă operatorilor cel mai târziu la 28 februarie a aceluiași an, și anume cu două luni înainte de data la care operatorii sunt obligați să restituie cotele lor pentru anul precedent, și, pe de altă parte, de cvasigratuitatea cotelor alocate pentru anul 2006, prevăzută la articolul 10 din această directivă.

30 Rezultă din tot ceea ce precedă că obligația impusă de Directiva 2003/87 trebuie privită nu ca o simplă obligație de deținere a cotelor care acoperă emisiile anului precedent la data de 30 aprilie a anului în curs, ci ca o obligație de restituire a cotelor respective cel mai târziu la data de 30 aprilie pentru ca acestea să fie anulate în registrul comunitar destinat să asigure o contabilizare precisă a cotelor.

31 Cu toate acestea, chiar în lipsa unei dispoziții exprese, recunoașterea unui caz de forță majoră este posibilă atunci când o cauză exterioară invocată de subiectele de drept are consecințe invincibile și inevitabile până la a face imposibilă din punct de vedere obiectiv pentru persoanele în cauză respectarea obligațiilor lor (a se vedea în special Hotărârea din 18 martie 1980, Ferriera Valsabbia și alții/Comisia, 154/78, 205/78, 206/78, 226/78-228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 și 85/79, Rec., p. 907, punctul 140). Revine, în consecință, în sarcina instanței de trimitere să aprecieze dacă societățile Billerud, în pofida tuturor diligențelor pe care le-ar fi putut depune în scopul respectării termenelor prevăzute, au fost confruntate cu împrejurări străine lor, neobișnuite și imprevizibile (a se vedea Hotărârea din 18 iulie 2013, Eurofit, C-99/12, punctul 31), care depășesc o simplă disfuncționalitate internă.

32 Trebuie, așadar, să se răspundă la prima întrebare că articolul 16 alineatele (3) și (4) din Directiva 2003/87 trebuie interpretat în sensul că se opune excluderii de la aplicarea amenzii pentru depășirea emisiilor pe care o prevede a operatorului care nu a restituit până la data de 30 aprilie a anului în curs cotele de dioxid de carbon echivalent care corespund emisiilor sale din anul precedent, deși dispune la această dată de un număr suficient de cote.

Cu privire la a doua întrebare

33 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 16 alineatele (3) și (4) din Directiva 2003/87 trebuie interpretat în sensul că cuantumul amenzii prevăzute de această dispoziție poate fi adaptat de instanța națională în temeiul principiului proporționalității.

34 În această privință, trebuie amintit că principiul proporționalității face parte dintre principiile generale ale dreptului Uniunii și impune ca mijloacele puse în aplicare printr-o dispoziție de drept al Uniunii să fie de natură să atingă obiectivele legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestora (a se vedea Hotărârea din 8 iunie 2010, Vodafone și alții, C-58/08, Rep., p. I-4999, punctul 51).

35 În ceea ce privește controlul jurisdicțional al acestor condiții, trebuie totuși să se recunoască legiuitorului Uniunii o putere largă de apreciere atunci când este pus în situația de a interveni într-un domeniu care implică alegeri de natură politică, economică și socială din partea sa și în care trebuie să efectueze aprecieri complexe. Astfel, în cadrul controlului jurisdicțional al exercitării unei asemenea competențe, Curtea nu poate substitui aprecierea sa celei a legiuitorului Uniunii. Aceasta ar putea cel mult cenzura alegerea normativă numai atunci când pare să fie vădit eronată sau când inconvenientele care rezultă din alegerea respectivă pentru anumiți actori economici sunt disproporționate față de avantajele pe care le prezintă pe de altă parte (a se vedea în special Hotărârea din 12 noiembrie 1996, Regatul Unit/Consiliul, C-84/94, Rec., p. I-5755, punctul 58, Hotărârea din 13 mai 1997, Germania/Parlamentul European și Consiliul, C-233/94, Rec., p. I-2405, punctul 56, precum și Hotărârea din 14 decembrie 2004, Swedish Match, C-210/03, Rec., p. I-11893, punctul 48).

36 Trebuie să se constate că instituirea unui sistem de contabilizare și de comercializare a cotelor de emisie de dioxid de carbon echivalent la nivelul Uniunii a constituit o alegere normativă care traduce o orientare politică într-un context de urgență în a răspunde preocupărilor majore privind mediul care rezultă din concluziile Consiliului Uniunii Europene din 8 martie 2001, la care face trimitere considerentul (1) al Directivei 2003/87. Această alegere normativă se întemeia, în plus, pe considerații de ordin economic și tehnic foarte complexe și dezbătute pe larg, prezentate în Cartea verde din

8 martie 2000, COM(2000) 87. În scopul de a contribui la îndeplinirea angajamentelor Uniunii Europene și ale statelor membre în temeiul Protocolului de la Kyoto, legiuitorul Uniunii a fost pus în situația să aprecieze și să pondereze el însuși efectele viitoare și incerte ale intervenției sale (a se vedea prin analogie Hotărârea Germania/Parlamentul European și Consiliul, citată anterior, punctul 55).

37 Or, decizia privind proporționalitatea unui act al Uniunii nu poate depinde de aprecieri retrospective privind gradul său de eficacitate. Atunci când legiuitorul Uniunii este pus în situația să aprecieze efectele viitoare ale unei reglementări care trebuie adoptată în condițiile în care aceste efecte nu pot fi prevăzute cu exactitate, aprecierea sa nu poate fi cenzurată decât dacă pare să fie vădit eronată în raport cu elementele de care dispunea la momentul adoptării reglementării în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 iulie 2001, Jippes și alții, C-189/01, Rec., p. I-5689, punctul 84, precum și jurisprudența citată).

38 Analizată în lumina principiilor amintite la punctele 34-37 de mai sus, amenda pentru depășirea emisiilor prevăzută de Directiva 2003/87 nu poate fi considerată ca fiind contrară principiului proporționalității în măsura în care, în ceea ce privește cuantumul acesteia, nu se prevede nicio posibilitate de adaptare de către instanța națională.

39 Astfel, pe de o parte, obligația de restituire prevăzută la articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2003/87 și amenda forfetară pe care o prevede articolul 16 alineatele (3) și (4) din directivă pentru sancționarea neîndeplinirii acestei obligații, fără o altă posibilitate de adaptare decât reducerea pentru o perioadă tranzitorie a nivelului respectivei amenzi, au părut necesare legiuitorului Uniunii în vederea atingerii obiectivului legitim de instituire a unui sistem performant de comercializare de cote de dioxid de carbon echivalent pentru a evita ca anumiți operatori sau intermediari de pe piață să fie tentați să eludeze sau să manipuleze sistemul speculând în mod abuziv cu privire la prețurile, la cantitățile, la termenele sau la produsele financiare complexe pe care orice piață este de natură să le creeze. Astfel cum rezultă în special din cuprinsul punctului 17 din expunerea de motive a Propunerii de directivă din 23 octombrie 2001, COM(2001) 581, prezentată de Comisie, nivelul relativ ridicat al amenzii este justificat de necesitatea ca neîndeplinirile obligațiilor de restituire a unui număr suficient de cote să fie tratate în mod strict și coerent în întreaga Uniune. Această necesitate părea, în plus, deosebit de urgentă în etapa de lansare a unui sistem inedit la nivelul Uniunii.

40 Pe de altă parte, rezultă din Directiva 2003/87 că operatorii dispun de o perioadă de patru luni pentru a fi în măsură să restituie cotele care corespund anului precedent, fapt care le lasă un termen rezonabil pentru a se conforma obligației lor de restituire. Rezultă din restul lucrărilor pregătitoare ale acestei directive că Consiliul a prelungit termenul prevăzut inițial pentru operatori, întrucât propunerea Comisiei menționa ca dată limită 31 martie. Pe de altă parte, data limită de 30 aprilie este mai târzie decât cea la care statele membre sunt ținute să aloce operatorilor o parte din cotele lor din anul în curs, stabilită la 28 februarie, amintindu-se că alocarea respectivă se efectua gratuit în limita a 95 % în perioada 2005-2008. În sfârșit, după cum s-a menționat la punctele 22 și 27 din prezenta hotărâre, având în vedere logica de contabilizare precisă a cotelor la nivelul Uniunii, care condiționează buna funcționare a sistemului instituit de Directiva 2003/87, o amendă de 40 de euro pe tona de dioxid de carbon echivalent nerestituită la data de 30 aprilie (valoare care corespunde dublul prețului estimat la data respectivă pentru această tonă pe viitoarea piață a drepturilor de poluare) nu pare să prezinte inconveniente disproporționate față de avantajele pe care le are pe de altă parte pentru ca Uniunea să își îndeplinească angajamentele cu privire la Protocolul de la Kyoto.

41 În plus, este preferabil ca statele membre să instituie mecanisme de avizare, de impulsionare și de restituire anticipată care să permită operatorilor de bună-credință să fie pe deplin informați despre obligația lor de restituire și să nu riște astfel nicio amendă. După cum rezultă din dosarul prezentat Curții, anumite legislații naționale prevăd asemenea măsuri și încredințează autorităților competente sarcina de a ajuta operatorii în demersurile lor cu privire la sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră.

42 Trebuie, în consecință, să se răspundă la a doua întrebare că articolul 16 alineatele (3) și (4) din Directiva 2003/87 trebuie interpretat în sensul că cuantumul amenzii forfetare prevăzut de această dispoziție nu poate fi adaptat de instanța națională în temeiul principiului proporționalității.

Cu privire la cheltuielile de judecată

43 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară:

1) **Articolul 16 alineatele (3) și (4) din Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului trebuie interpretat în sensul că se opune excluderii de la aplicarea amenzii pentru depășirea emisiilor pe care o prevede a operatorului care nu a restituit până la data de 30 aprilie a anului în curs cotele de dioxid de carbon echivalent care corespund emisiilor sale din anul precedent, deși dispune la această dată de un număr suficient de cote.**

2) **Articolul 16 alineatele (3) și (4) din Directiva 2003/87 trebuie interpretat în sensul că cuantumul amenzii forfetare prevăzut de această dispoziție nu poate fi adaptat de instanța națională în temeiul principiului proporționalității.**

Semnături