KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
WAHL
ippreżentati fil-5 ta' Frar 2015 [1]

Kawża C-148/14

Ir-Repubblika Federali tal-Ġermanja
vs
Nordzucker AG

[talba għal deċiżjoni preliminari mressqa mill-Bundesverwaltungsgericht (il-Ġermanja)]

"Ambjent — Skema għall-iskambju ta' kwoti ta' emissjoni ta'gassijiet serra — Artikolu 16(1) u (3) tad-Direttiva 2003/87/KE — Monitoraġġ u rappurtar ta' emissjonijiet — Verifika tar-rapporti ppreżentati mill-operaturi — Sanzjonijiet — Proporzjonalità"

1. Id-Direttiva 2003/87/KE [2] hija waħda mill-istrumenti legali ewlenin li permezz tagħha l-Unjoni Ewropea u l-Istati Membri tagħha jfittxu li jwettqu l-impenji tagħhom, skont il-Protokoll ta' Kyoto, sabiex inaqqsu l-emissjonijiet ta' gassijiet serra antropoġeniċi. Id-Direttiva hija intiża sabiex tikkontribwixxi għal dak il-għan billi tistabbilixxi suq Ewropew effiċjenti ta' kwoti għall-emissjonijiet ta' gassijiet serra, bl-inqas tnaqqis possibbli tal-iżvilupp ekonomiku u tax-xogħol [3].

2. Din it-talba għal deċiżjoni preliminari, mressqa mill-Bundesverwaltungsgericht Ġermaniż (Qorti Federali Amministrattiva), titlob lill-Qorti tal-Ġustizzja sabiex tiċċara liema multa għandha, fejn hu xieraq, tiġi imposta fuq operaturi li, mat-30 ta' April ta' sena partikolari, jkunu ċedew numru ta' kwoti li jkun ġie vverifikat skont l-Artikolu 15 tad-Direttiva li kien ugwali għall-emissjonijiet tagħhom matul is-sena ta' qabel, iżda li, wara li jkunu saru verifiki sussegwenti mill-awtorità nazzjonali kompetenti, jinstab li ma kienx biżżejjed sabiex ikopri dawk l-emissjonijiet kollha.

3. Essenzjalment, il-qorti tar-rinviju tixtieq tkun taf jekk din il-kondotta għandhiex tkun, kif jista' jkun il-każ, suġġetta għal multa nazzjonali, skont l-Artikolu 16(1) tad-Direttiva, jew skont il-multa awtomatika li tinsab fl-Artikolu 16(3) ta' dik id-direttiva.

4. Iktar 'il quddiem, sejjer nispjega r-raġunijiet għalfejn jiena tal-fehma li l-ewwel approċċ huwa dak it-tajjeb.

1 — Lingwa oriġinali: l-Ingliż.

2 — Direttiva 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 96/61/KE ('id-Direttiva') (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 15, Vol. 7, p. 631).

3 — Ara l-premessi 3 sa 5 fil-preamblu tad-Direttiva 2003/87.

I – **Il-kuntest ġuridiku**

A – *Id-dritt tal-Unjoni Ewropea*

5. Meta seħħew il-fatti[4], l-Artikolu 6 tad-Direttiva ("Il-kondizzjonijiet u l-kontenut tal-permess għall-emissjoni tal-gassijiet serra") kien jgħid li:

"1. L-awtorità kompetenti għandha toħroġ permess għall-emissjoni tal-gassijiet serra li jagħti awtorizzazzjoni għall-emissjoni tal-gassijiet serra dinja minn stallazzjoni fl-intier tagħha jew f'parti minnha jew tkun sodisfatta illi l-operatur huwa kapaċi li jimmonitorja u jirrapporta l-emissjonijiet.

[…]

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

[…]

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

6. Skont l-Artikolu 12(3) tad-Direttiva:

"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-Artikolu 15, u dawn jiġu sossegwentement ikkanċellati."

7. L-Artikolu 15 tad-Direttiva ("Il-verifika") jipprovdi, sa fejn huwa rilevanti għall-finijiet preżenti:

"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.

[…]"

8. Skont l-Artikolu 16 tad-Direttiva ("Il-Penali"):

"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).

4 — Id-Direttiva 2003/87 ġiet, fil-frattemp, emendata diversi drabi. Madankollu, jidher li ebda waħda mill-emendi sussegwenti hija ta' xi rilevanza għall-finijiet ta' dawn il-proċeduri.

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 tunellata metrika tad-dijossidu tal-karbonju ekwivalenti mitfugħa u li għalihom 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.

[…]"

B – *Il-liġi nazzjonali*

9. Id-dispożizzjonijiet rilevanti tal-liġi Ġermaniża jinsabu fil-Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Liġi dwar l-iskambju ta' kwoti ta' emissjonijiet ta' gassijiet serra, "it-TEHG") tat-8 ta' Lulju 2004[5].

10. Il-Paragrafu 4 tat-TEHG ("Permess għall-emissjonijiet") jiddikjara li:

"(1) Ir-rilaxx ta' gassijiet serra bħala riżultat ta' attività speċifikata f'din il-liġi teħtieġ li jkollha permess.

[…]

(5) Il-permess għandu jkollu din l-informazzjoni u r-rekwiżiti li ġejjin:

[…]

5. obbligu li jiġu ċeduti kwoti skont il-Paragrafu 6.

[…]

(8) Jekk l-operatur responsabbli jonqos milli jikkonforma ruħu mal-obbligi stipulati fil-Paragrafu 5, il-miżuri previsti skont il-Paragrafi 17 u 18 ta' din il-liġi għandhom jieħdu prijorità fuq il-miżuri stipulati fil-Paragrafu 17 tal-Liġi Federali dwar l-emissjonijiet [Bundes-Immissionsschutzgesetz]. Il-Paragrafi 20 u 21 tal-Liġi Federali dwar l-emissjonijiet ma japplikawx fir-rigward ta' ksur ta' obbligi skont il-Paragrafu 5. Jekk l-operatur responsabbli jonqos milli jikkonforma ruħu mal-obbligi skont il-Paragrafu 6(1), id-dispożizzjonijiet ta' din il-liġi biss għandhom japplikaw."

11. Skont il-Paragrafu 6 tat-TEHG ("Kwoti"):

"(1) 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.

[…]"

5 — BGBl I, p. 1578.

12. Il-Parti 5 tat-TEHG tikkonċerna l-multa. Il-Paragrafu 18 ta' din il-liġi jipprovdi:

"(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. Ir-responsabbiltà ta' pagament tista' tiġi rrinunzjata jekk l-operatur responsabbli ma setax jikkonforma ruħu mad-dmir tiegħu skont il-Paragrafu 6(1) għal raġunijiet ta' forza maġġuri.

(2) Fejn l-operatur responsabbli jkun naqas milli jagħti rapport xieraq dwar l-emissjonijiet ikkawżati mill-attivitajiet tiegħu, l-awtorità kompetenti għandha tistima tal-emissjonijiet ikkawżati mill-attivitajiet tiegħu fis-sena kalendarja ta' qabel. L-istima għandha tikkostitwixxi l-bażi, inkontestabbli, għall-obbligu stipulat fil-Paragrafu 6(1). Ma għandha tingħata ebda stima jekk, fil-kuntest tas-seduta dwar ir-responsabbiltà sabiex isir il-pagament speċifikat fis-subparagrafu (1), l-operatur responsabbli jikkonforma ruħu mad-dmir ta' rappurtaġġ.

(3) L-operatur responsabbli għandu jibqa' suġġett għall-obbligu li jċedi l-kwoti neqsin, fil-każijiet koperti bis-subparagrafu (2) skont l-istima, sat-30 ta' April tas-sena ta' wara. [...]"

II – **Il-fatti li wasslu għall-kawża, il-kawża prinċipali u d-domandi preliminari**

13. Qabel ma' ngħalqet f'Marzu 2008, Nordzucker AG ("Nordzucker") kienet topera raffinerija taz-zokkor. L-impjant kien jinkludi ġeneraturi tal-fwar kif ukoll faċilità għat-tnixxif termali tal-polpa tal-pitravi zokkrin.

14. Wara d-dħul tal-iskema tal-iskambju ta' emissjonijiet u wara li aġixxa b'reazzjoni għat-talba tal-Verein der Zuckerindustrie (l-Assoċjazzjoni Ġermaniża tal-Industrija taz-Zokkor), il-Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit [il-Ministeru Federali tal-Ambjent, Konservazzjoni tan-Natura, Bini u Sigurtà Nukleari ("il-Ministeru")] informa lil dik l-assoċjazzjoni permezz ta' ittra tas-17 ta' Ġunju 2004 li faċilitajiet ta' tnixxif, peress li huma faċilitajiet meħtieġa fl-operazzjonijiet tal-industrija taz-zokkor, ma kinux suġġetti għall-iskambju obbligatorju ta' emissjonijiet. B'kuntrast, kaldarun li huwa operat sabiex jiġġenera l-fwar u l-elettriku li huwa anċillari għal impjant relatat għall-produzzjoni jew raffinar taz-zokkor kien suġġett għall-iskambju obbligatorju ta' emissjonijiet fejn id-dħul termali kwotat tal-installazzjoni jaqbeż il-livell minimu.

15. Nordzucker ippreżentat rapport dwar l-emissjonijiet għas-sena 2005. Ir-rapport stqar li l-ġeneratur tal-fwar kien irriżulta f'emissjonijiet li ammontaw għal 40 288 tunnellata ta' dijossidu tal-karbonju. Din il-kwantità ma kinitx tinkludi l-emissjonijiet li rriżultaw mill-ġenerazzjoni ta' fwar meħtieġa sabiex tkun operata l-faċilità ta' tnixxif. Ir-rapport ġie vverifikat minn espert, li ddikjarah li hu sodisfaċenti u approva l-entrata ta' emissjonijiet kif stipulata fir-reġistru. Fis-16 ta' Marzu 2006, ir-rapport ġie mibgħut lid-Deutsche Emissionshandelsstelle (Awtorità Ġermaniża għall-Iskambju ta' Emissjonijiet, "l-Emissionshandelsstelle") permezz tal-awtorità kompetenti tal-Artijiet. Sat-30 ta' April 2006, Nordzucker kienet ċediet lill-Emissionshandelsstelle numru ta' kwoti ta' emissjonijiet li jikkorrispondu għall-figura ta' emissjonijiet iddikjarata fir-rapport.

16. Sussegwentement, l-Emissionshandelsstelle eżaminat ir-rapport ta' emissjonijiet u talbet lil Nordzucker sabiex tirrivedih, fost l-oħrajn, billi jiġu kkunsidrati l-emissjonijiet attribwibbli għall-faċilitajiet ta' tnixxif. Nordzucker spjegat li, fuq il-bażi tal-ittra mill-Ministeru, hija kienet tal-fehma li l-faċilitajiet ta' tnixxif ma kinux suġġetti għall-iskambju obbligatorju ta' emissjonijiet u li, għal dik ir-raġuni, ma kienx hemm il-ħtieġa li jiġu rrapportati l-emissjonijiet attribwibbli

għall-ġeneratur tal-fwar użat fl-operat ta' din il-faċilità. Madankollu, Nordzucker irrevediet ir-rapport tagħha dwar l-emissjonijiet kif mitlub mill-Emissionshandelsstelle. Bħala riżultat, Nordzucker irrapportat total ta' emissjonijiet għal 42 961 tunnellati ta' karbonju, u fl-24 ta' April 2007 ċediet kwoti għal 2 673 tunnellati oħra.

17. Permezz ta' deċiżjoni tas-7 ta' Diċembru 2007, l-awtoritajiet Ġermaniżi ddikjaraw lil Nordzucker responsabbli, skont l-ewwel sentenza tal-Paragrafu 18(1) tat-TEHG, għal ħlas ta' multa ta' EUR 106 920. Appell amministrattiv li kien ġie preżentat minn dik id-deċiżjoni ġie miċħud permezz ta' deċiżjoni tal-14 ta' April 2009.

18. Nordzucker ikkontestat dik id-deċiżjoni quddiem il-Verwaltungsgericht (Tribunal Amministrattiv), li, permezz ta' deċiżjoni tal-11 ta' Ġunju 2010, annullat id-deċiżjoni kkontestata. Permezz ta' deċiżjoni tal-20 ta' Ottubru 2011, l-Oberverwaltungsgericht (Qorti Amministrattiva) ċaħdet l-appell imressaq mill-awtoritajiet Ġermaniżi kontra is-sentenza mogħtija fl-ewwel istanza. Sussegwentement, l-awtoritajiet Ġermaniżi kkontestaw is-sentenza tal-Oberverwaltungsgericht quddiem il-Bundesverwaltungsgericht.

19. Filwaqt li esprimiet dubji dwar l-interpretazzjoni tal-Artikolu 16 tad-Direttiva, il-Bundesverwaltungsgericht iddeċidiet li tissospendi l-proċeduri u li tagħmel lill-Qorti tal-Ġustizzja d-domanda preliminari li ġejja:

"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 numru ta' kwoti li jikkorrispondi għall-kwantità totali ta' emissjonijiet indikata fid-dikjarazzjoni 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 żbaljat, iddikjarata bin-nieqes, li d-dikjarazzjoni ġiet koreġuta u li l-operatur radd lura l-kwoti supplimentari skont terminu ġdid?"

20. Osservazzjonijiet bil-miktub ġew ippreżentati f'dawn il-proċeduri minn Nordzucker, l-Emissionshandelstelle, il-Gvern tal-Ġermanja, dak tar-Repubblika Ċeka, dak tal-Pajjiżi l-Baxxi u dak tar-Renju Unit, kif ukoll mill-Kummissjoni. Il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet li tipproċedi mingħajr seduta ta' smigħ.

III – **Analiżi**

21. Permezz tad-domanda preliminari, il-qorti tar-rinviju essenzjalment titlob gwida dwar jekk il-multa stipulata fl-Artikolu 16(3) tad-Direttiva għandhiex tapplika fil-konfront ta' operatur li, sat-30 ta' April ta' sena partikolari, ikun ċeda numru ta' kwoti li kien ugwali għall-emissjonijiet tiegħu matul is-sena ta' qabel kif ivverifikat skont l-Artikolu 15 tad-Direttiva, iżda li, wara verifika sussegwenti mill-awtorità kompetenti nazzjonali, jinstab li ma kienx biżżejjed sabiex ikopri l-emissjonijiet kollha tal-operatur matul is-sena ta' qabel.

22. Fir-rinviju tagħha għal deċiżjoni preliminari, l-Bundesverwaltungsgericht spjegat li huma possibbli żewġ approċċi differenti u li tqis li hemm argumenti konvinċenti għat-tnejn li huma. Madankollu, din il-qorti tqis, prinċipalment fuq il-bażi tal-kliem tad-dispożizzjonijiet rilevanti tad-Direttiva, u fid-dawl tal-prinċipju ta' proporzjonalità, li r-risposta għad-domanda preliminari għandha tkun fin-negattiv.

23. Dawn iż-żewġ approċċi ġew diskussi wkoll mill-partijiet li ppreżentaw sottomissjonijiet f'dawn il-proċeduri. Minn naħa waħda, Nordzucker, il-Gvern tar-Repubblika Ċeka, dak tal-Pajjiżi l-Baxxi u dak tar-Renju Unit, kif ukoll il-Kummissjoni, jsostnu essenzjalment li l-Artikolu 16(3) tad-Direttiva għandu jiġi interpretat b'mod strett. Dik id-dispożizzjoni għalhekk ma tkunx meqjusa applikabbli fis-sitwazzjoni deskritta mill-qorti tar-rinviju.

24. Min-naħa l-oħra, il-Gvern Ġermaniż u l-Emissionshandelsstelle jipproponu li l-Qorti tal-Ġustizzja għandha twieġeb id-domanda preliminari fl-affermattiv. Fil-fehma tagħhom, jistgħu jsiru paraguni bejn is-sitwazzjoni fil-kawża quddiem il-qorti tar-rinviju u dik ikkunsidrata mill-Qorti tal-Ġustizzja fil-kawża Billerud Karlsborg AB u Billerud Skärblacka AB vs Naturvårdsverket [6]. F'dik il-kawża, il-Qorti tal-Ġustizzja kkonfermat li l-multa stipulata fl-Artikolu 16(3) tad-Direttiva tapplika awtomatikament fir-rigward ta' operaturi li, sat-30 ta' April ta' sena partikolari, ma jkunux ċedew numru biżżejjed ta' kwoti, u kkjarifikat li l-ammont ta' dik il-multa ma jistax jinbidel minn qorti nazzjonali.

25. Hekk kif sejjer nispjega, jiena tal-fehma li, minkejja l-kliem kemxejn ambigwi tal-Artikolu 16(3) tad-Direttiva, il-qari sistematiku u teleoloġiku ta' din id-dispożizzjoni jsostni l-argumenti mressqa minn Nordzucker, il-Gvern tar-Repubblika Ċeka, dak tal-Pajjiżi l-Baxxi u dak tar-Renju Unit, u tal-Kummissjoni. Għalkemm nifhem it-tħassib fl-interpretazzjoni ta' dik id-dispożizzjoni sostnuta mill-Gvern Ġermaniż u mill-Emissionshandelsstelle, ma nemminx li, fl-analiżi finali, dak it-tħassib huwa fondat. Bl-istess mod, ma ninterpretax id-deċiżjoni fil-kawża Billerud Karlsborg AB u Billerud Skärblacka AB vs Naturvårdsverket fis-sens li ssostni l-pożizzjoni adottata minn dawk il-partijiet.

26. Mill-bidu nett, għandu jkun rikonoxxut li t-test tal-Artikolu 16(3) tad-Direttiva ma huwiex nieqes minn ambigwità f'dak li jirrigwarda n-natura tal-obbligu li għandu jitwettaq taħt ħlas ta' multa li hija hemmhekk stipulata. Fil-fatt, dik id-dispożizzjoni teħtieġ li l-Istati Membri jimponu multa għall-emissjonijiet eċċessivi fuq "kull operatur li ma jċedix kwoti biżżejjed sat-30 ta' April ta' kull sena sabiex ikopri l-emissjonijiet tiegħu matul is-sena ta' qabel".

27. Hekk kif ġustament tosserva l-qorti tar-rinviju, l-ebda waħda mill-interpretazzjonijiet proposta ma hija, *prima facie*, inkompatibbli mal-kliem tal-Artikolu 16(3) tad-Direttiva. Għaldaqstant, din id-dispożizzjoni tista' tinftiehem li tirreferi għall-emissjonijiet iġġenerati matul is-sena ta' qabel, kif ivverifikati skont l-Artikolu 15 ta' din id-direttiva, jew, inkella, mal-emissjonijiet kollha ġġenerati matul is-sena ta' qabel, kif stabbilit f'rapport finali, u dan possibbilment wara kontrolli ulterjuri magħmula mill-awtoritajiet nazzjonali kompetenti.

28. Madankollu, meta l-Artikolu 16(3) tad-Direttiva jinqara fil-kuntest tiegħu proprju, isir ċar, fil-fehma tiegħi, li l-ewwel interpretazzjoni hija t-tajba.

29. Għandu jiġi enfasizzat, fl-ewwel lok, li wieħed mill-pilastri fuq liema hija mibnija s-sistema stabbilita bid-Direttiva, huwa l-obbligu tal-operaturi li jċedu numru ta' kwoti ugwali għall-emissjonijiet totali tagħhom matul is-sena kalendarja ta' qabel. Huwa f'idejn kull operatur li jirrapporta l-emissjonijiet tiegħu lill-awtoritajiet kompetenti skont ir-regoli u l-prinċipji stabbiliti fil-Linji ta' Gwida *ad hoc* adottati mill-Kummissjoni [7] (Artikolu 14(3) tad-Direttiva).

30. Madankollu, minħabba l-importanza ta' dan l-eżerċizzju, u l-vantaġġ finanzjarju potenzjali li jirriżulta lill-operaturi jekk huma jagħtu rappurtaġġ nieqes tal-emissjonijiet tagħhom, il-leġiżlatur tal-Unjoni ddeċieda li l-awtoritajiet ma jistgħux jistrieħu awtomatikament fuq ir-rapporti mibgħuta mill-operaturi iżda għandhom l-ewwel jgħaddu minn proċess ta' verifika speċifiku. Skont l-ewwel inċiż tal-Artikolu 15 tad-Direttiva, u l-Anness V tagħha, il-verifikatur għandu jkun "indipendenti

6 — C-203/12, EU:C:2013:664.

7 — 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) (il-Linji ta' Gwida).

mill-operatur, iwettaq l-attivitajiet tiegħu f'manjiera soda u professjonalment oġġettiva", u jkun ikkwalifikat għal dan il-kompitu. Huwa għandu jikkunsidra r-rapporti mressqa mill-operaturi u s-sistemi ta' monitoraġġ matul is-sena ta' qabel, bil-għan — partikolarment — li jivverifika "l-fiduċja, il-kredibbiltà u l-eżattezza' tagħhom".

31. Din il-verifika tikkostitwixxi pass proċedurali ewlieni. Jekk rapport ma jiġix ivverifikat li huwa sodisfaċenti, il-proċess jieqaf. L-operatur ma jistax jagħmel iktar trasferimenti ta' kwoti sakemm dak ir-rapport jiġi vverifikat li huwa sodisfaċenti (it-tieni inċiż tal-Artikolu 15,). Jekk, inkella, il-verifika tagħti riżultat pożittiv, l-operatur għandu, kif imsemmi hawn fuq, sat-30 ta' April tal-istess sena, sabiex iċedi l-kwoti ugwali għat-total ta' emissjonijiet iġġenerati. Tabilħaqq, l-Artikoli 6(2)(e) u 12(3) tad-Direttiva jiddikjaraw espressament li l-obbligu li jiġu ċeduti kwoti huwa relatat għal dawk li jikkorrispondu għall-emissjonijiet "kif verifikati skont l-Artikolu 15".

32. Id-Direttiva ma tipprovdix, tal-inqas mhux b'mod espliċitu, għal xi kontroll jew verifika sussegwenti tan-numru ta' kwoti diġà vverifikati skont l-Artikolu 15. Lanqas ma hemm dispożizzjoni li titlob iċ-ċessjoni ta' kwoti addizzjonali wara t-30 ta' April, fil-każ li l-awtoritajiet nazzjonali jiddeterminaw li — tkun xi tkun ir-raġuni — dawn il-kwoti ma jkoprux l-emissjonijiet kollha.

33. Huwa ċar li d-Direttiva ma tistax tkun interpretata fis-sens li tipprekludi kontrolli ulterjuri mill-awtoritajiet kompetenti jew il-possibbiltà li l-operatur iċedi kwoti addizzjonali wara t-30 ta' April sabiex iwettaq l-obbligu tiegħu li jċedi numru biżżejjed ta' kwoti ta' emissjonijiet. Għall-kuntrarju, jidhirli li dispożizzjonijiet nazzjonali li jippermettu xi waħda minn dawn il-possibbiltajiet tista' biss issaħħaħ is-sistema stabbilita bid-Direttiva.

34. Madankollu, il-multa stabbilita fl-Artikolu 16(3) tad-Direttiva ma tistax tirreferi ħlief għan-nuqqas ta' twettiq tal-obbligu li dik id-dispożizzjoni timponi espressament fuq l-operatur: dak li jċedi, sat-30 ta' April, in-numru ta' kwoti dovuti, kif ivverifikati minn espert. Ma jkunx loġiku li d-Direttiva tiġi interpretata fis-sens li titlob li multa tiġi imposta awtomatikament għal ksur ta' obbligu li hi ma tispeċifikax b'mod ċar.

35. Il-fatt li hu n-numru ta' kwoti, kif ivverifikati skont l-Artikolu 15, li hu ċentrali għall-funzjonament tas-sistema stabbilita bid-Direttiva, huwa wkoll ikkonfermat bil-Linji ta' Gwida ppubblikati skont l-Artikolu 14(1) tad-Direttiva[8]. Il-Punt 7.4 tal-Linji ta' Gwida jiddikjara li: "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."[9].

36. Din l-interpretazzjoni tidher li hi kkorroborata mix-xogħlijiet preparatorji għad-Direttiva. Il-Punt 17 tal-Memorandum ta' Spjegazzjoni li jakkompanja l-proposta għal direttiva mressqa mill-Kummissjoni fit-23 ta' Ottubru 2001 jiddikjara li "[k]ażijiet li jinvolvu ksur tal-obbligu li jiġu ċeduti biżżejjed kwoti sabiex ikopru l-emissjonijiet *verifikati* għandhom ikunu trattati b'mod iktar strett u konsistenti fl-[Unjoni] Ewropea. Dan ikun jista' jintlaħaq b'impożizzjoni ta' penali finanzjarja [...]"[10].

8 — *Ibid.*

9 — Enfasi miżjuda. F'dan il-kuntest, wieħed għandu jenfasizza li l-Linji ta' Gwida ġew adottati mhux bħala att ta' liġi mhux vinkolanti iżda, hekk kif imsemmi fin-nota ta' qiegħ il-paġna 6, permezz ta' Deċiżjoni tal-Kummissjoni, u għalhekk fil-forma ta' att li għandu effetti legali.

10 — COM(2001) 581 finali. Enfasi miżjuda.

37. Huwa interessanti li, l-Artikolu 16(2) tad-Direttiva, dwar il-pubblikazzjoni tal-ismijiet tal-operaturi li kisru r-rekwiżit li jċedu biżżejjed kwoti, imsemmija espliċitament fil-verżjoni oriġinali, kif applikabbli għall-fatti tal-każ, għall-obbligu "skont l-Artikolu 12(3)" tad-Direttiva [11]. Ċertament, wieħed jista' jsostni li, sa fejn il-paragrafi 2 u 3 tal-Artikolu 16 tad-Direttiva kienu, u għadhom, abbozzati b'mod differenti, dawn jikkonċernaw ksur differenti. Fil-fatt, il-Gvern Ġermaniż u l-Emissionshandelsstelle jaffermaw, essenzjalment, li l-Artikolu 16(3) tad-Direttiva għandu ambitu iktar wiesa' mill-Artikolu 16(2).

38. Madankollu, dik l-interpretazzjoni ma hijiex ikkonfermata mix-xogħlijiet preparatorji. Pjuttost, il-kliem differenti taż-żewġ paragrafi huwa spjegat bil-fatt li, fil-proposta inizjalment mressqa mill-Kummissjoni, l-paragrafu 2 tal-Artikolu 16 tad-Direttiva kien intiż li japplika għal ksur kollha tal-leġiżlazzjoni nazzjonali adottata sabiex timplimenta d-Direttiva, filwaqt li l-paragrafu 3 kien intiż li jippenalizza n-nuqqas ta' ċessjoni ta' biżżejjed kwoti. Madankollu, l-Parlament ikkunsidra — u l-Kummissjoni aċċettat — li skema sabiex jissemmew u jiġu stigmatizzati l-ismijiet ta' operaturi kienet sproporzjonata fil-każ tad-diversi forom ta' ksur tad-Direttiva, inklużi dawk li jikkonċernaw miżuri nazzjonali ta' implimentazzjoni, u għandha għalhekk tkun limitata għal dawk l-istanzi fejn operaturi jonqsu milli jċedu numru biżżejjed ta' kwoti [12].

39. L-iżvilupp storiku leġiżlattiv tad-Direttiva għalhekk jidher li jindika li d-differenza fil-kliem taż-żewġ paragrafi ma kinitx tirrifletti deċiżjoni min-naħa tal-leġiżlatur tal-Unjoni li ssir distinzjoni bejn it-tipi ta' ksur rispettivament koperti.

40. Konferma ulterjuri ta' din l-interpretazzjoni tinsab fis-sentenza Billerud Karlsborg AB u Billerud Skärblacka AB vs Naturvårdsverket, fejn il-Qorti tal-Ġustizzja ddikjarat li l-obbligu ta' ċessjoni ta' numru ta' kwoti ugwali għall-emissjonijiet totali matul is-sena kalendarja ta' qabel kif ivverifikat skont l-Artikolu 15, previst fl-Artikoli 6(2)(e) u 12(3) tad-Direttiva, huwa "*l-unika wieħed* li d-Direttiva 2003/87 torbot miegħu, hija stess, sanzjoni speċifika, filwaqt li s-sanzjoni għal kull imġiba oħra li tmur kontra d-dispożizzjonijiet tagħha tħalliet, skont l-Artikolu 16 ta' din id-direttiva, f'idejn l-Istati Membri" [13].

41. Interpretazzjoni differenti tal-Artikolu 16(3) tad-Direttiva tista', barra minn hekk, toħloq problema fir-rigward tal-proporzjonalità tal-multa stipulata f'dik id-dispożizzjoni.

42. Tabilħaqq, fil-kawża Billerud Karlsborg AB u Billerud Skärblacka AB vs Naturvårdsverket, il-Qorti tal-Ġustizzja sostniet ukoll li l-multa fissa u awtomatika stipulata fl-Artikolu 16(3) tad-Direttiva kienet proporzjonata, fejn waħda mir-raġunijiet tkun li l-operaturi huma f'pożizzjoni li jkunu jafu n-numru eżatt ta' kwoti li għandhom iċedu (permezz tal-verifika skont l-Artikolu 15), u huma mogħtija żmien raġonevoli sabiex jikkonformaw ma' dak l-obbligu. Ovvjament, operatur għaqli ma jdewwimx it-twettiq tal-obbligu tiegħu sa l-aħħar mument. Għal dawn ir-raġunijiet, il-Qorti tal-Ġustizzja ma kkunsidratx li, minħabba l-prinċipju ta' proporzjonlità, qrati nazzjonali għandhom ikunu jistgħu jvarjaw l-ammont tal-multa previst fl-Artikolu 16(3) tad-Direttiva, anki fil-każ li n-nuqqas tal-operatur jista' diskutibbilment ikun dovut għal "diffikultà amministrattiva interna ta' funzjonament" [14].

11 — Fil-verżjoni kurrenti, l-Artikolu 16(3) tad-Direttiva jirreferi għall-"obbligu li jċedi kwoti suffiċjenti *skont din id-Direttiva*" (enfasi miżjuda). Din l-emenda kienet saret permezz tad-Direttiva 2008/101/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tad-19 ta' Novembru 2008, li temenda d-Direttiva 2003/87/KE sabiex tinkludi l-attivitajiet tal-avjazzjoni fl-iskema għall-iskambju ta' kwoti tal-emissjonijiet ta' gassijiet serra ġewwa l-Komunità (ĠU L 8, p. 3) li estendiet l-iskema tal-iskambju ta' emissjonijiet għall-attivitajiet tal-avjazzjoni. L-emenda kienet intiża li tirrifletti l-ambitu mwessa' tad-Direttiva. Madankollu, kif ġie osservat sew mill-Gvern tar-Renju Unit, l-emenda għall-Artikolu 16(2) tad-Direttiva ma għamlet ebda differenza fir-rigward tal-obbligi imposti fuq operaturi ta' installazzjonijiet.

12 — Ara Parlament Ewropew, Rapport dwar il-proposta għal Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill li tistabbilixxi skema għall-iskambju ta' kwoti ta' emissjoni ta' gassijiet serra fil-Komunità u li temenda d-Direttiva tal-Kunsill 96/61/KE (FINAL A5-0303/2002), paġna 28.

13 — Ara s-sentenza tas-17 ta' Ottubru 2003, Billerud Karlsborg AB and Billerud Skärblacka AB v Naturvårdsverket, EU:C:2013:664, punt 25 (enfasi miżjud).

14 — Ara *ibid.*, punti 19 u 33 sa 42.

43. Madankollu, din il-kawża tidher — fuq il-bażi tal-informazzjoni li tirriżulta mid-digriet tar-rinviju — pjuttost differenti minn dik ta' hawn fuq. Tabilħaqq, Nordzucker issostni li l-iżball tagħha kien dovut għall-fatt li l-kumpannija straħet fuq ittra mill-Ministeru li kienet tispjega li tip wieħed ta' stallazzjoni li Nordzucker kienet topera (il-faċilitajiet ta' tnixxif) ma kinitx koperta mill-iskema tal-iskambju tal-emissjonijiet. Barra minn hekk, ir-rapport kien ukoll debitament ivverifikat minn espert indipendenti skont l-Artikolu 15 tad-Direttiva. Kien wara biss — jiġifieri, wara t-30 ta' April — li l-awtoritajiet Ġermaniżi informaw lil Nordzucker li n-numru ta' kwoti ċeduti ma kienx biżżejjed tant li l-emissjonijiet prodotti mill-faċilitajiet ta' tnixxif kellhom ukoll jittieħdu inkunsiderazzjoni għall-finijiet tad-Direttiva.

44. Sa fejn il-kondotta ta' Nordzucker għandha tkun suġġetta għal xi sanzjoni — kwistjoni li hija l-qorti nazzjonali li għandha tivverifika — tal-inqas, Nordzucker ma setgħetx, qabel it-30 ta' April, tkun taf b'ċertezza biżżejjed in-numru totali ta' kwoti li kellha ċċedi. L-impożizzjoni awtomatika ta' multa għolja f'dawk iċ-ċirkustanzi tista' tqajjem kwistjonijiet serji ta' proporzjonalità.

45. Skont il-Gvern Ġermaniż u l-Emissionshandelsstelle, ikun inkella sproporzjonat li tiġi applikata dik is-sanzjoni għal kull ksur ikun xi jkun tal-obbligu stipulat fl-Artikoli 6(2)(e) u 12(3) tad-Direttiva, filwaqt li operaturi li setgħu wasslu lill-espert responsabbli għall-verifika tar-rapport sabiex jiżbalja (pereżempju, billi jgħaddulu informazzjoni qarrieqa jew permezz ta' għemil ieħor frawdolenti) jista' jaħrab mis-sanzjoni.

46. Jiena ma naqbilx. Il-fatt li l-multa stipulata fl-Artikolu 16(3) tad-Direttiva ma tapplikax, ma jfissirx li ebda sanzjoni, hi x'inhi, ma tista' tiġi imposta fuq dawk l-operaturi. Tabilħaqq, l-Artikolu 16(1) tad-Direttiva jistipula li l-Istati Membri għandhom jistabbilixxu r-regoli dwar il-multa applikabbli għall-ksur tad-dispożizzjonijiet nazzjonali adottati skont id-Direttiva, u li dawk il-multi għandhom ikunu "*effettivi, proporzjonali u dissważivi*" [15].

47. Huma għalhekk l-awtoritajiet nazzjonali li għandhom jistabbilixxu l-multa li tista' tkun imposta fuq operaturi li, minkejja li jikkonformaw mal-obbligu stipulat fl-Artikoli 6(2)(e) u 12(3) tad-Direttiva, jwettqu tipi oħra ta' ksur li jxekkel il-funzjonament korrett tal-iskema tal-iskambju tal-emissjonijiet stabbilita bid-Direttiva. Din il-multa għandha, min-naħa waħda, tkun effettiva u dissważiva: dan ifisser, fil-fehma tiegħi, li aġir frawdolenti bħal dak imsemmi mill-Gvern Ġermaniż u l-Emissionshandelsstelle jista' (u għandu) ikun suġġett għal multa severa. Mill-banda l-oħra, din il-multa għandha tkun proporzjonata: dan jimplika li sitwazzjonijiet bħal dawk li Nordzucker tinsab ruħha fihom għandhom ikunu suġġetti għal evalwazzjoni fejn iċ-ċirkustanzi fattwali rilevanti jittieħdu inkunsiderazzjoni għall-finijiet ta' deċiżjoni dwar l-*an debeatur* u l-*quantum debeatur* tas-sanzjoni (bħall-*bona fede* tal-kumpannija, jekk il-kumpannija twasslitx tiżbalja mill-awtoritajiet stess, u eżempji oħra).

48. Għalhekk, nikkonkludi li t-tip ta' nuqqas mwettaq minn Nordzucker ma jaqax taħt l-Artikolu 16(3) tad-Direttiva iżda jaqa', skont il-każ, fl-ambitu tal-Artikolu 16(1) ta' din id-direttiva.

IV – **Konklużjoni**

49. Fid-dawl tal-osservazzjonijiet li saru iktar 'il fuq, nipproponi lill-Qorti tal-Ġustizzja li tirrispondi t-talba għal deċiżjoni preliminari tal-Bundesverwaltungsgericht skont kif ġej:

Il-multa prevista fl-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 96/61/KE ma għandhiex tapplika għall-operatur li, sat-30 ta' April ta' sena partikolari, jkun ċeda numru ta' kwoti li kien ugwali għall-emissjonijiet tiegħu matul is-sena ta' qabel kif ivverifikat skont l-Artikolu 15 tad-Direttiva, iżda li, waqt verifika sussegwenti

15 — Enfasi miżjuda.

mill-awtorità nazzjonali kompetenti, ikun meqjus li ma huwiex biżżejjed sabiex jiġu koperti l-emissjonijiet kollha tal-operatur matul is-sena ta' qabel. Huma l-Istati Membri li għandhom jistabbilixxu r-regoli dwar il-multa applikabbli. Il-multa prevista għandha tkun effettiva, proporzjonata u dissważiva.