Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NILS WAHL
prezentate la 5 februarie 2015 [1]

Cauza C-148/14

Bundesrepublik Deutschland
împotriva
Nordzucker AG
[cerere de decizie preliminară formulată de

Bundesverwaltungsgericht (Germania)]

„Mediu — Sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră — Articolul 16 alineatele (1) și (3) din Directiva 2003/87/CE — Monitorizarea și raportarea emisiilor — Verificarea rapoartelor prezentate de operatori — Sancțiuni — Proporționalitate”

1. Directiva 2003/87/CE [2] reprezintă unul dintre instrumentele juridice esențiale prin intermediul căruia Uniunea Europeană și statele sale membre urmăresc să își îndeplinească angajamentele asumate în temeiul Protocolului de la Kyoto de a reduce emisiile antropice de gaze cu efect de seră. Directiva are scopul de a contribui la îndeplinirea acestui obiectiv prin instituirea 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 [3].

2. Prin prezenta cerere de decizie preliminară, Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală) solicită Curții să precizeze ce sancțiuni ar trebui să fie impuse, dacă este necesar, operatorilor care, până la data de 30 aprilie a unui an, au restituit cote de emisie care, conform verificărilor efectuate în conformitate cu articolul 15 din directivă, corespund emisiilor generate de aceștia în anul anterior, dar care în urma unor controale ulterioare efectuate de autoritatea națională competentă au fost considerate insuficiente pentru a reglementa toate aceste emisii.

3. În esență, instanța de trimitere dorește să afle dacă un astfel de comportament ar trebui, dacă este cazul, să facă obiectul unor sancțiuni naționale în conformitate cu articolul 16 alineatul (1) din directivă sau dacă ar trebui să facă obiectul amenzii aplicabile în mod automat, prevăzută la articolul 16 alineatul (3) din directiva menționată.

4. În continuare, vom explica motivele pentru care considerăm că prima abordare este cea corectă.

1 — Limba originală: engleza.

2 — Directiva 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 (denumită în continuare „directiva”) (JO L 275, p. 32, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 78).

3 — A se vedea considerentele (3)-(5) ale directivei.

I – **Cadrul juridic**

A – *Dreptul Uniunii*

5. La data faptelor [4], articolul 6 din directivă (intitulat „Condițiile de acordare și conținutul permiselor de emisie de gaze cu efect de seră”) prevedea:

„(1) Autoritatea competentă emite permise de emisie de gaze cu efect de seră acordând autorizația de emisie de gaze cu efect de seră din întreaga instalație sau dintr-o parte a acesteia în cazul în care autoritatea competentă a stabilit că operatorul poate monitoriza și raporta emisiile.

[…]

(2) 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, conform verificărilor efectuate în conformitate cu articolul 15, în termen de patru luni de la sfârșitul anului în cauză.”

6. Potrivit articolului 12 alineatul (3) din directivă:

„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, conform verificării efectuate în conformitate cu articolul 15, și că acestea sunt ulterior anulate.”

7. Articolul 15 din directivă (intitulat „Verificarea”) prevedea, în măsura în care este relevant pentru prezenta cauză:

„Statele membre se asigură că rapoartele prezentate de operatori în temeiul articolului 14 alineatul (3) sunt verificate în conformitate cu criteriile prevăzute în anexa V și că autoritatea competentă este informată în acest sens.

[…]”

8. În temeiul articolului 16 din directivă (intitulat „Sancțiuni”):

„(1) 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. […]

(2) Statele membre garantează publicarea numelor acelor operatori care încalcă cerințele privind restituirea unui număr suficient de cote în conformitate cu articolul 12 alineatul (3).

4 — Între timp, directiva a fost modificată de mai multe ori. Cu toate acestea, se pare că niciuna dintre modificările ulterioare nu are relevanță pentru soluționarea cauzei.

(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 EUR 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.

[…]”

B – *Dreptul național*

9. Dispozițiile pertinente ale dreptului german sunt prevăzute de Legea privind comercializarea cotelor de emisie de gaze cu efect de seră din 8 iulie 2004 (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen, denumită în continuare „TEHG”) [5].

10. Articolul 4 din TEHG (intitulat „Autorizarea emisiilor”) prevede:

„(1) Emisia de gaze cu efect de seră în cadrul unei activități în sensul prezentei legi necesită o autorizare.

[…]

(5) Autorizația cuprinde următoarele informații și dispoziții:

[…]

5. obligația de a restitui cotele de emisie în conformitate cu articolul 6.

[…]

(8) În situația în care persoana responsabilă nu îndeplinește obligațiile prevăzute la articolul 5, măsurile care se impun în temeiul articolelor 17 și 18 din prezenta lege se vor aplica prioritar față de măsurile care se impun în temeiul articolului 17 din Legea federală privind protecția împotriva poluării (Bundes-Immissionsschutzgesetz). Dispozițiile articolelor 20 și 21 din Legea federală privind protecția împotriva poluării nu se aplică în cazul încălcărilor obligațiilor prevăzute la articolul 5. În cazul în care persoana responsabilă nu îndeplinește obligațiile prevăzute la articolul 6 alineatul (1), se vor aplica exclusiv prevederile prezentei legi.”

11. Potrivit articolului 6 din TEHG (intitulat „Cotele de emisie”):

„(1) Începând cu anul 2006, până în data de 30 aprilie a fiecărui an, persoana responsabilă va restitui autorității competente un număr de cote de emisie corespunzător celor generate în cadrul activității sale în anul calendaristic anterior.

[…]”

5 — BGBl I, p. 1578.

12. Secțiunea 5 din TEHG privește sancțiunile. Articolul 18 din această lege prevede:

„(1) În cazul în care persoana responsabilă nu își îndeplinește obligația prevăzută la articolul 6 alineatul (1), autoritatea competentă va stabili pentru fiecare tonă de echivalent-dioxid de carbon emisă pentru care persoana responsabilă nu a restituit cotele o obligație de plată de 100 de euro (40 de euro în prima perioadă de alocare). O excepție de la stabilirea unei obligații de plată o constituie situația în care persoana responsabilă nu a putut să își îndeplinească obligația prevăzută la articolul 6 alineatul (1) din cauza unui caz de *forță majoră*.

(2) În măsura în care persoana responsabilă nu a raportat în mod corespunzător cantitatea de emisii generate în cadrul activității sale, autoritatea competentă va estima cantitatea de emisii pe baza cantității de emisii aferente activității din anul anterior. Estimarea constituie baza incontestabilă pentru obligația prevăzută la articolul 6 alineatul (1). Estimarea nu are loc în situația în care, ca urmare a consultării cu privire la decizia privind plata, persoana responsabilă își îndeplinește obligația de raportare în mod corespunzător, în temeiul alineatului (1).

(3) Persoana responsabilă are în continuare obligația de a restitui cotele lipsă până la data de 30 aprilie a anului următor, în cazul prevăzut la alineatul (2), pe baza cantității estimate. […]”

II – **Situația de fapt, procedura și întrebarea preliminară**

13. Până la închidere, în luna martie 2008, Nordzucker AG (denumită în continuare „Nordzucker”) a exploatat o fabrică de zahăr. Instalația includea un generator de vapori, precum și o instalație de uscare termică a pulpei de sfeclă de zahăr.

14. După introducerea sistemului de comercializare a cotelor de emisie, la cererea Verein der Zuckerindustrie (Asociația Producătorilor din Industria Zahărului), Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz Bau und Reaktorsicherheit (Ministerul Federal al Mediului, Protecției Naturii, Construcțiilor și Securității Nucleare, denumit în continuare „ministerul”) a informat această asociație, printr-o adresă din 17 iunie 2004, că, în calitate de componente necesare funcționării instalațiilor din industria zahărului, instalațiile de uscare nu erau supuse comercializării cotelor de emisie. În schimb, în situația în care s-ar depăși valoarea de prag a puterii termice nominale, camera cazanelor, exploatată ca dispozitiv secundar pentru generarea de vapori și curent electric în legătură cu o instalație pentru producția și rafinarea zahărului, ar fi supusă sistemului de comercializare a cotelor de emisie.

15. Nordzucker a întocmit un raport anual privind emisiile, aferent anului 2005. Cantitatea de emisii a generatorului de vapori, indicată în raportul anual privind emisiile, a fost de 40 288 de tone de dioxid de carbon. Această cantitate nu a cuprins emisiile aferente generării de vapori pentru exploatarea instalației de uscare. Raportul a fost verificat de un expert, care l-a avizat ca satisfăcător și și-a dat acordul pentru înregistrarea emisiilor în registru. La 16 martie 2006, raportul a fost transmis Deutsche Emissionshandelsstelle (Autoritatea germană de comercializare a cotelor de emisie, denumită în continuare „Emissionshandelsstelle”) prin intermediul autorității competente a landului. La 30 aprilie 2006, Nordzucker a restituit Emissionshandelsstelle un număr de cote de emisie corespunzător datelor indicate în raport.

16. Ulterior, Emissionshandelsstelle a examinat raportul privind emisiile și a solicitat Nordzucker revizuirea acestuia, ținând seama, printre altele, de emisiile aferente instalației de uscare. Nordzucker a explicat că, în temeiul adresei primite de la minister, a considerat că instalațiile de uscare nu erau supuse sistemului obligatoriu de comercializare a cotelor de emisie și, din această cauză, emisiile

aferente exploatării generatorului de vapori nu ar trebui incluse în raport. Nordzucker a revizuit totuși raportul privind emisiile, conform solicitării Emissionshandelsstelle. Prin urmare, Nordzucker a raportat o cantitate totală de emisii de 42 961 de tone de dioxid de carbon și, la 24 aprilie 2007, a restituit cote de emisie pentru 2 673 de tone suplimentare.

17. Prin decizia din 7 decembrie 2007, autoritățile germane au impus societății Nordzucker, în temeiul articolului 18 alineatul (1) prima teză din TEHG, o amendă în valoare de 106 920 de euro. Acțiunea administrativă formulată împotriva deciziei a fost respinsă prin decizia din 14 aprilie 2009.

18. Nordzucker a contestat decizia respectivă în fața Verwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ), care, prin hotărârea din 11 iunie 2010, a anulat decizia atacată. Prin hotărârea din 20 octombrie 2011, Oberverwaltungsgericht (Curtea Administrativă de Apel) a respins apelul formulat de autoritățile germane împotriva hotărârii pronunțate în primă instanță. Ulterior, autoritățile germane au atacat hotărârea pronunțată de Oberverwaltungsgericht în fața Bundesverwaltungsgericht.

19. Având îndoieli cu privire la interpretarea articolului 16 din directivă, Bundesverwaltungsgericht a decis să suspende procedura și să adreseze următoarea întrebare preliminară:

„Dispozițiile articolului 16 alineatele (3) și (4) din [Directiva 2003/87] trebuie interpretate în sensul că amenda pentru depășirea emisiilor se va aplica și în situația în care, până la data de 30 aprilie a unui an, operatorul a restituit un număr de cote corespunzător emisiilor totale declarate în raportul privind emisiile generate de instalație pentru anul anterior, raport pe care verificatorul l-a considerat satisfăcător, însă, ulterior datei de 30 aprilie, autoritatea competentă a constatat că în respectivul raport verificat s-a declarat în mod eronat o cantitate totală de emisii inferioară celei reale, raportul a fost revizuit și operatorul a restituit cotele suplimentare în noul termen?”

20. Observații scrise în prezenta procedură au fost depuse de Nordzucker, de Emissionshandelstelle, de guvernele german, ceh și olandez și de guvernul Regatului Unit, precum și de Comisie. Curtea a decis să se pronunțe fără organizarea unei ședințe.

III – **Analiză**

21. Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă amenda prevăzută la articolul 16 alineatul (3) din directivă se aplică și în cazul operatorului care, până la data de 30 aprilie a unui an, a restituit cotele corespunzătoare emisiilor generate în anul anterior conform verificărilor efectuate în conformitate cu articolul 15 din directivă, dar care, în urma unui control ulterior efectuat de autoritatea națională competentă, au fost considerate insuficiente pentru a reglementa toate emisiile generate de operator în anul anterior.

22. În cuprinsul deciziei sale de trimitere, Bundesverwaltungsgericht explică faptul că sunt posibile două abordări diferite și că pentru ambele consideră că există argumente solide. Cu toate acestea, în principal pe baza modului de redactare a dispozițiilor relevante din directivă și ținând seama de principiul proporționalității, instanța de trimitere consideră că la întrebarea preliminară ar trebui să se răspundă negativ.

23. Aceste două abordări au fost, de asemenea, discutate de părțile care au prezentat observații în cadrul prezentei proceduri. Pe de o parte, Nordzucker, guvernele ceh și olandez și guvernul Regatului Unit, precum și Comisia susțin, în esență, că articolul 16 alineatul (3) din directivă ar trebui să fie interpretat în sens restrictiv. În consecință, dispoziția menționată nu ar fi considerată ca fiind aplicabilă în situația descrisă de instanța de trimitere.

24. Pe de altă parte, guvernul german și Emissionshandelsstelle propun Curții să răspundă afirmativ la întrebarea preliminară. În opinia acestora, se pot observa similitudini între situația în prezenta cauză în fața instanței de trimitere și cea examinată de Curte în Hotărârea Billerud Karlsborg și Billerud Skärblacka[6]. În cauza respectivă, Curtea a confirmat că amenda prevăzută la articolul 16 alineatul (3) din directivă se aplică în mod automat operatorilor care, până la data de 30 aprilie a unui an, nu au restituit un număr suficient de cote și a clarificat faptul că cuantumul amenzii respective nu poate fi adaptat de o instanță națională.

25. Astfel cum vom explica în continuare, suntem de părere că, în pofida unei anumite ambiguități a modului în care este formulat articolul 16 alineatul (3) din directivă, o interpretare sistematică și teleologică a dispoziției respective sprijină argumentele prezentate de Nordzucker, de guvernele ceh și olandez, precum și de guvernul Regatului Unit și de Comisie. Cu toate că înțelegem preocupările care stau la baza interpretării dispoziției menționate și care au fost exprimate de guvernul german și de Emissionshandelsstelle, în cele din urmă nu considerăm că aceste preocupări sunt bine întemeiate. De asemenea, nu interpretăm Hotărârea Billerud Karlsborg și Billerud Skärblacka în sensul că sprijină poziția adoptată de părțile respective.

26. De la bun început, trebuie să se admită că textul articolului 16 alineatul (3) din directivă este ambiguu în ceea ce privește natura obligației care trebuie îndeplinită sub sancțiunea aplicării amenzii prevăzute la acest articol. De fapt, dispoziția respectivă solicită statelor membre să aplice o amendă pentru depășirea emisiilor „[oricărui] operator care nu restituie, până la data de 30 aprilie a fiecărui an, cote suficiente pentru a-și reglementa emisiile din anul anterior”.

27. Astfel cum evidențiază în mod corect instanța de trimitere, nicio interpretare propusă nu este, *prima facie*, incompatibilă cu modul în care este formulat articolul 16 alineatul (3) din directivă. În consecință, se poate considera că dispoziția menționată face referire la emisiile generate pe parcursul anului anterior, verificate în conformitate cu articolul 15 din directivă, sau, în subsidiar, la toate emisiile generate pe parcursul anului anterior, astfel cum sunt indicate într-un raport final întocmit, eventual, după efectuarea unor controale suplimentare de către autoritățile naționale competente.

28. Cu toate acestea, atunci când articolul 16 alineatul (3) din directivă este interpretat în contextul propriu, în opinia noastră, reiese în mod clar că prima interpretare este cea corectă.

29. Trebuie subliniat, în primul rând, că unul dintre pilonii pe care se bazează sistemul instituit de directivă este obligația operatorilor de a restitui un număr de cote egal cu totalul emisiilor generate în cursul anului calendaristic anterior. Fiecărui operator îi revine obligația de a raporta emisiile generate autorităților competente, în conformitate cu normele și cu principiile stabilite în orientările ad-hoc adoptate de Comisie[7] [articolul 14 alineatul (3) din directivă].

30. Totuși, având în vedere importanța acestui exercițiu și eventualul avantaj financiar de care beneficiază operatorii care raportează mai puține emisii, legiuitorul Uniunii a decis că autoritățile nu se pot baza în mod automat pe rapoartele întocmite de operatori, ci acestea trebuie supuse unui proces de verificare specială. În temeiul articolului 15 primul paragraf din directivă și în temeiul anexei V la aceasta, verificatorul trebuie să fie „independent de operator, [să își desfășoare] activitățile cu profesionalism și obiectivitate” și să fie calificat pentru îndeplinirea acestei sarcini. Verificatorul trebuie să evalueze rapoartele întocmite de operatori și sistemele de monitorizare pe parcursul anului anterior pentru a verifica în special „fiabilitatea, credibilitatea și acuratețea”.

6 — C-203/12, EU:C:2013:664.

7 — Decizia 2004/156/CE a Comisiei din 29 ianuarie 2004 de stabilire a orientărilor pentru monitorizarea și raportarea emisiilor de gaze cu efect de seră în conformitate cu Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului (JO L 59, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 11, p. 3) (denumită în continuare „orientările”).

31. Această verificare constituie o etapă procedurală esențială. În cazul în care, în urma verificării, raportul nu este considerat satisfăcător, procedura se oprește. Operatorul nu poate transfera alte cote decât după ce raportul este considerat satisfăcător în urma verificării (articolul 15 al doilea paragraf). În cazul în care, dimpotrivă, în urma verificării se obține un rezultat pozitiv, operatorul trebuie, astfel cum s-a menționat mai sus, până la data de 30 aprilie a aceluiași an, să restituie cotele corespunzătoare tuturor emisiilor generate. Astfel, articolul 6 alineatul (2) litera (e) și articolul 12 alineatul (3) din directivă prevăd în mod expres că obligația de a restitui cote se referă la cotele care corespund emisiilor „conform verificărilor efectuate în conformitate cu articolul 15”.

32. Directiva nu prevede, cel puțin nu în mod explicit, controale sau verificări ulterioare ale numărului de cote deja verificate în conformitate cu articolul 15. De asemenea, nu există nicio dispoziție care să impună restituirea cotelor suplimentare după data de 30 aprilie, în cazul în care autoritățile naționale stabilesc – indiferent de motiv – că aceste cote nu acoperă totalul emisiilor.

33. În mod evident, directiva nu poate fi interpretată în sensul că se opune controalelor ulterioare efectuate de autoritățile competente sau posibilității unui operator de a restitui cote suplimentare după data de 30 aprilie pentru a-și îndeplini obligația de a restitui un număr suficient de cote de emisie. Dimpotrivă, considerăm că dispozițiile naționale care permit ambele posibilități doar ar consolida sistemul instituit de directivă.

34. Cu toate acestea, amenda prevăzută la articolul 16 alineatul (3) din directivă nu poate decât să facă referire la neîndeplinirea obligației pe care dispoziția respectivă o impune operatorilor, și anume de restituire, până la data de 30 aprilie, a numărului de cote datorat, conform verificării efectuate de un expert. Ar fi absurd să se interpreteze că directiva impune aplicarea automată a unei amenzi pentru încălcarea unei obligații pe care nu o specifică în mod clar.

35. Faptul că numărul de cote verificate în conformitate cu articolul 15 este esențial pentru funcționarea sistemului instituit de directivă este, de asemenea, confirmat de orientările publicate în temeiul articolului 14 alineatul (1) din directivă[8]. Punctul 7.4 din orientări prevede: „Cifra totală a emisiilor pentru o instalație dintr-un raport de emisii care *a fost verificat în mod satisfăcător* este folosită de autoritatea competentă pentru a verifica dacă operatorul a acordat un număr suficient de cote pentru respectiva instalație.”[9]

36. Această interpretare pare să fie confirmată de lucrările pregătitoare ale directivei. Punctul 17 din expunerea de motive care însoțește propunerea de directivă prezentată de Comisie la 23 octombrie 2001 prevede că „[situațiile] de încălcare a obligației de restituire a unui număr suficient de cote pentru a acoperi emisiile *verificate* trebuie abordate într-un mod strict și coerent la nivelul întregii [Uniuni] Europene. Acest lucru va fi realizat prin aplicarea unei amenzi […]”[10].

37. Este interesant de observat că articolul 16 alineatul (2) din directivă, care privește publicarea numelor operatorilor care încalcă cerința privind restituirea unui număr suficient de cote, făcea referire în mod explicit în versiunea sa inițială, aplicabilă faptelor în speță, la obligația „în conformitate cu articolul 12 alineatul (3)” din directivă[11]. În mod evident, se poate argumenta că, în

8 — *Ibidem.*

9 — Sublinierea noastră. În acest context, ar trebui subliniat că orientările nu au fost adoptate sub forma unui act juridic fără caracter obligatoriu, ci, astfel cum se menționează la nota de subsol 6, prin intermediul unei decizii a Comisiei, adică sub forma unui act care produce efecte juridice.

10 — COM(2001) 581 final. Sublinierea noastră.

11 — În versiunea sa actuală, articolul 16 alineatul (2) din directivă se referă la „cerințele privind restituirea unui număr suficient de cote *în temeiul prezentei directive*” (sublinierea noastră). Această modificare a fost efectuată prin Directiva 2008/101/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 de modificare a Directivei 2003/87/CE pentru a include activitățile de aviație în sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității (JO 2009, L 8, p. 3), care a extins sistemul de comercializare a cotelor de emisie la activitățile de aviație. Modificarea trebuia să reflecte domeniul de aplicare extins al directivei. Cu toate acestea, astfel cum a fost subliniat în mod corect de guvernul Regatului Unit, modificarea la articolul 16 alineatul (2) din directivă nu are nicio relevanță pentru obligațiile care le revin operatorilor de instalații.

măsura în care alineatele (2) și (3) ale articolului 16 din directivă au fost și sunt în continuare formulate în mod diferit, acestea privesc o încălcare diferită. De fapt, guvernul german și Emissionshandelsstelle susțin, în esență, că articolul 16 alineatul (3) din directivă are un domeniu de aplicare mai larg decât articolul 16 alineatul (2).

38. Totuși, această interpretare nu este confirmată de lucrările pregătitoare. Mai degrabă, modul diferit în care sunt formulate cele două alineate se explică prin faptul că, în propunerea prezentată inițial de Comisie, alineatul (2) al articolului 16 din directivă trebuia să se aplice tuturor încălcărilor legislației naționale adoptate pentru a pune în aplicare directiva, în timp ce alineatul (3) trebuia să sancționeze nerespectarea obligației de restituire a unui număr suficient de cote. Cu toate acestea, Parlamentul a considerat – și Comisia a acceptat – că un sistem de stigmatizare publică nominativă era disproporționat în cazul mai multor forme de încălcare a directivei, inclusiv în cazul încălcărilor referitoare la măsurile naționale de punere în aplicare și că, în consecință, ar trebui să se limiteze la cazurile în care operatorii nu restituie un număr suficient de cote [12].

39. Istoricul legislativ al directivei pare astfel să indice că modul diferit în care sunt formulate cele două alineate nu reflectă o decizie a legiuitorului Uniunii de a face o distincție între tipurile de încălcări cuprinse în aceasta.

40. Această interpretare este de asemenea confirmată în Hotărârea Billerud Karlsborg și Billerud Skärblacka, în care Curtea a afirmat că obligația de restituire a cotelor care corespund tuturor emisiilor generate pe parcursul anului calendaristic anterior, verificate în conformitate cu articolul 15, care este prevăzută la articolul 6 alineatul (2) litera (e) și la articolul 12 alineatul (3) din directivă, „este *singura* pentru care Directiva 2003/87 prevede o sancțiune determinată, în timp ce sancționarea oricărui alt comportament contrar dispozițiilor sale este lăsat […] la latitudinea statelor membre” [13].

41. O interpretare diferită a articolului 16 alineatul (3) din directivă ar ridica, în plus, o problemă în ceea ce privește proporționalitatea sancțiunii prevăzute prin această dispoziție.

42. Astfel, în Hotărârea Billerud Karlsborg și Billerud Skärblacka, Curtea a statuat, de asemenea, că amenda fixă și automată prevăzută la articolul 16 alineatul (3) din directivă era proporțională, unul dintre motive fiind faptul că operatorii sunt în măsură să cunoască numărul exact de cote pe care trebuie să le restituie (în temeiul verificării în conformitate cu articolul 15) și au la dispoziție un termen rezonabil pentru a se conforma respectivei obligații. Desigur, un operator prudent nu ar amâna îndeplinirea obligației care îi revine până în ultimul moment. Pentru aceste motive, Curtea nu a considerat că, în temeiul principiului proporționalității, instanțele naționale ar trebui să poată modifica cuantumul amenzii prevăzute la articolul 16 alineatul (3) din directivă, nici chiar în cazul în care neîndeplinirea obligației de către operatori ar putea fi imputabilă unei „disfuncționalități administrative interne” [14].

43. Cu toate acestea, pe baza informațiilor care pot fi spicuite din decizia de trimitere, prezenta cauză pare mai degrabă să fie diferită de cea menționată mai sus. Astfel, Nordzucker susține că a săvârșit eroarea respectivă din cauză că s-a bazat pe scrisoarea ministerului în care se explica faptul că tipul de instalație folosit de Nordzucker (instalații de uscare) nu făcea obiectul sistemului de comercializare a cotelor de emisie. În plus, raportul a fost de asemenea verificat în mod corespunzător de un expert

12 — A se vedea Parlamentul European, Raportul referitor la propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului 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 (A5-0303/2002 final), pagina 28.

13 — A se vedea Hotărârea Billerud Karlsborg și Billerud Skärblacka (EU:C:2013:664, punctul 25) (sublinierea noastră).

14 — *Ibidem*, punctul 19 și punctele 33-42.

independent în conformitate cu articolul 15 din directivă. Autoritățile germane au informat Nordzucker numai după data de 30 aprilie că numărul de cote restituit era insuficient, deoarece emisiile generate de instalațiile de uscare trebuiau de asemenea să fie luate în considerare în vederea aplicării directivei.

44. În măsura în care comportamentul Nordzucker nu trebuie să facă obiectul niciunei sancțiuni – aspect care trebuie verificat de instanța națională –, Nordzucker nu putea cunoaște, în orice caz, cu suficientă certitudine, înainte de data de 30 aprilie, numărul total de cote care trebuia restituit. Aplicarea automată a unei amenzi substanțiale în astfel de împrejurări ar putea ridica, prin urmare, probleme grave în ceea ce privește proporționalitatea.

45. Guvernul german și Emissionshandelsstelle consideră, în schimb, că ar fi disproporționat ca sancțiunea respectivă să se aplice oricărei încălcări a obligației prevăzute la articolul 6 alineatul (2) litera (e) și la articolul 12 alineatul (3) din directivă, în timp ce operatorilor care ar fi indus în eroare expertul care efectuează verificarea raportului (de exemplu, prin comunicarea unor date care induc în eroare sau printr-un alt comportament fraudulos) să nu li se aplice sancțiunea.

46. Nu suntem de acord. Faptul că amenda prevăzută la articolul 16 alineatul (3) din directivă nu se aplică nu înseamnă că nu ar trebui aplicată nicio sancțiune operatorilor în cauză. Astfel, articolul 16 alineatul (1) din directivă prevede că statele membre trebuie să stabilească normele referitoare la sancțiunile aplicabile în cazul în care sunt încălcate dispozițiile de drept intern adoptate în temeiul directivei și că sancțiunile trebuie să fie „*eficiente, proporționale și cu efect de descurajare*” [15].

47. Prin urmare, autoritățile naționale au competența de a stabili sancțiunile care pot fi aplicate operatorilor care, în pofida îndeplinirii obligației prevăzute la articolul 6 alineatul (2) litera (e) și la articolul 12 alineatul (3) din directivă, săvârșesc alte tipuri de încălcări care împiedică funcționarea corectă a sistemului de comercializare a cotelor de emisie instituit de directivă. Sancțiunile respective trebuie, pe de o parte, să fie eficiente și cu efect de descurajare, ceea ce, în opinia noastră, înseamnă că un comportament fraudulos precum cel la care face referire guvernul german și Emissionshandelsstelle poate (și ar trebui) să facă obiectul unor sancțiuni severe. Pe de altă parte, sancțiunile trebuie să fie proporționale, ceea ce presupune că situațiile precum cea în care se află Nordzucker trebuie să facă obiectul unei evaluări în cadrul căreia să se țină seama de toate împrejurările de fapt relevante pentru a se lua o decizie cu privire la *an debeatur* și la *quantum debeatur* al sancțiunii (cum ar fi buna-credință a unei societăți, dacă societatea a fost indusă în eroare chiar de autorități etc.).

48. În consecință, concluzionăm că tipul de omisiune săvârșită de Nordzucker nu intră sub incidența articolului 16 alineatul (3) din directivă, dar intră, dacă este cazul, în domeniul de aplicare al articolului 16 alineatul (1) din directiva în cauză.

IV – **Concluzie**

49. Având în vedere cele de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Bundesverwaltungsgericht după cum urmează:

„Amenda prevăzută la articolul 16 alineatul (3) 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 nu se aplică unui operator care, până la data de 30 aprilie a unui an, a restituit un număr de cote corespunzător emisiilor generate pe parcursul anului anterior, verificate în conformitate cu articolul 15 din directivă, însă care, în urma unui control ulterior efectuat de autoritatea națională

15 — Sublinierea noastră.

competentă, a fost considerat insuficient pentru a acoperi toate emisiile generate de operator pe parcursul anului anterior. Statele membre au competența de a stabili normele referitoare la sancțiunile aplicabile, dacă este cazul, unor astfel de tipuri de încălcări. Sancțiunile prevăzute trebuie să fie eficiente, proporționale și cu efect de descurajare.”