



## Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
NILS WAHL  
presentate il 5 febbraio 2015<sup>1</sup>

**Causa C-148/14**

**Bundesrepublik Deutschland  
contro  
Nordzucker AG**

[Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Bundesverwaltungsgericht (Germania)]

«Ambiente — Sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra — Articolo 16, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2003/87/CE — Controllo e comunicazione delle emissioni — Verifica delle comunicazioni effettuate dai gestori degli impianti — Sanzioni — Proporzionalità»

1. La direttiva 2003/87/CE<sup>2</sup> è uno degli strumenti giuridici fondamentali attraverso i quali l'Unione europea e i suoi Stati membri intendono adempiere i propri impegni di cui al protocollo di Kyoto per ridurre le emissioni antropiche dei gas a effetto serra. La direttiva è intesa a contribuire a tale scopo istituendo un efficiente mercato europeo delle quote di emissione dei gas a effetto serra, con la minor riduzione possibile dello sviluppo economico e dell'occupazione<sup>3</sup>.
2. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Bundesverwaltungsgericht tedesco (Corte federale amministrativa), invita la Corte a chiarire quali sanzioni debbano essere eventualmente comminate ai gestori di impianti che, entro il 30 aprile di un determinato anno, abbiano restituito un numero di quote di emissioni che sia stato verificato come corrispondente alle emissioni indicate l'anno precedente ai sensi dell'articolo 15 della direttiva ma che, a seguito di controlli successivi effettuati dall'autorità nazionale competente, sia risultato insufficiente rispetto al totale di tali emissioni.
3. In sostanza il giudice del rinvio chiede di sapere se una siffatta condotta debba essere soggetta, a seconda dei casi, a sanzioni nazionali in forza dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva, ovvero se debba essere soggetta all'ammenda automatica di cui all'articolo 16, paragrafo 3, della medesima direttiva.
4. In prosieguo spiegherò i motivi per cui ritengo che la prima posizione sia quella corretta.

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (in prosieguo: la «direttiva») (GU L 275, pag. 32).

3 — V. considerando da 3 a 5 del preambolo della direttiva.

## I – Contesto normativo

### A – Diritto dell'Unione

5. Al tempo rilevante per la fattispecie<sup>4</sup>, l'articolo 6 della direttiva («Condizioni e contenuto dell'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra») aveva il seguente tenore:

«1. L'autorità competente rilascia un'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra da un impianto o da parte di esso, ove abbia accertato che il gestore è in grado di controllare e comunicare le emissioni.

(...)

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

(...)

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

6. L'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva ha il seguente tenore:

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

7. L'articolo 15 della direttiva («Verifica») stabiliva, per quanto di rilievo ai fini del presente procedimento:

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

(...)».

8. Ai sensi dell'articolo 16 della direttiva («Sanzioni»):

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

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

3. Gli Stati membri provvedono affinché il gestore che, entro il 30 aprile di ogni anno, non restituisce un numero di quote di emissioni sufficiente a coprire le emissioni rilasciate durante l'anno precedente sia obbligato a pagare un'ammenda per le emissioni in eccesso. Per ciascuna tonnellata di biossido di carbonio equivalente emessa da un impianto il cui gestore non ha restituito le quote di emissione,

4 — Nel frattempo la direttiva è stata modificata diverse volte. Sembra, tuttavia, che nessuna delle modifiche successive sia rilevante ai fini del presente procedimento.

l'ammenda per le emissioni in eccesso corrisponde a 100 EUR. Il pagamento dell'ammenda per le emissioni in eccesso non dispensa il gestore dall'obbligo di restituire un numero di quote di emissioni corrispondente a tali emissioni in eccesso all'atto della restituzione delle quote relative alle emissioni dell'anno civile seguente.

(...)».

#### B – *Normativa nazionale*

9. Le norme pertinenti del diritto tedesco sono contenute nel Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (legge che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra; in prosieguo: il «TEHG») dell'8 luglio 2004<sup>5</sup>.

10. L'articolo 4 del TEHG («Autorizzazione di emissioni») stabilisce quanto segue:

«1) Il rilascio di gas a effetto serra nell'esercizio di un'attività ai sensi della presente legge necessita di autorizzazione.

(...)

5) L'autorizzazione contiene le seguenti indicazioni e disposizioni:

(...)

5. un obbligo di restituzione di quote ai sensi dell'articolo 6.

(...)

8) Qualora il responsabile non adempia agli obblighi menzionati all'articolo 5, le misure di cui agli articoli 17 e 18 della presente legge hanno priorità rispetto alle misure di cui all'articolo 17 del Bundes-Immissionsschutzgesetz (legge federale relativa alla lotta contro l'inquinamento). In caso di violazione degli obblighi di cui all'articolo 5, non trovano applicazione gli articoli 20 e 21 del Bundes-Immissionsschutzgesetz. Qualora il responsabile non adempia agli obblighi menzionati all'articolo 6, paragrafo 1, si applicano esclusivamente le disposizioni della presente legge».

11. Ai sensi dell'articolo 6 del TEHG («Quote»):

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

(...)».

12. La Sezione 5 del TEHG riguarda le sanzioni. L'articolo 18 della citata legge prevede quanto segue:

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

<sup>5</sup> — BGBl I, pag. 1578.

2) Qualora il responsabile non abbia comunicato correttamente le emissioni causate dalla sua attività, l'autorità competente basa il suo calcolo sulle emissioni causate da detta attività nell'anno civile precedente. Tale valutazione costituisce la base inconfutabile per l'obbligo ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1. Non occorre procedere alla suddetta valutazione se il responsabile adempie correttamente al suo obbligo di comunicazione nell'ambito dell'audizione in relazione all'avviso di accertamento ai sensi del paragrafo 1.

3) Il responsabile è comunque tenuto a restituire le quote mancanti, nei casi di cui al paragrafo 2 sulla base della valutazione effettuata, entro il 30 aprile dell'anno seguente. (...)».

## II – Fatti, procedimento e questione pregiudiziale

13. La Nordzucker AG (in prosieguito: la «Nordzucker») ha gestito, fino alla chiusura nel marzo 2008, una fabbrica di zucchero. Lo stabilimento comprendeva un generatore di vapore e un impianto di essiccazione per la disidratazione termica di polpa di barbabietole.

14. A seguito dell'introduzione del sistema di scambio di quote di emissioni e in risposta ad una richiesta del Verein der Zuckerindustrie (l'associazione tedesca degli zuccherifici), il Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Ministero federale per l'ambiente, la protezione della natura, le costruzioni e la sicurezza nucleare; in prosieguito: il «Ministero») ha informato la suddetta associazione, con nota del 17 giugno 2004, che gli impianti di essiccazione, in quanto componenti necessari per il funzionamento dell'industria dello zucchero, non erano soggetti all'obbligo di scambio di emissioni. Una caldaia per la produzione di vapore ed elettricità, utilizzata come attrezzatura accessoria in collegamento ad un impianto per la produzione o raffinazione dello zucchero sarebbe invece soggetta allo scambio di emissioni qualora si superi il valore soglia della potenza calorifica di combustione.

15. Per il 2005 la ricorrente ha presentato una comunicazione delle emissioni che riportava per il generatore di vapore un totale di emissioni pari a 40 288 tonnellate di biossido di carbonio. Tale quantitativo non comprendeva le emissioni dovute alla produzione di vapore per il funzionamento dell'impianto di essiccazione. Un organismo di ispezione, dopo aver controllato la comunicazione, l'ha dichiarata conforme e ha dato il proprio assenso a riportare nell'apposito registro le emissioni indicate. La comunicazione è stata inoltrata dalle competenti autorità del Land alla Deutsche Emissionshandelsstelle (l'Autorità tedesca competente in materia di scambio di emissioni; in prosieguito: la «Emissionshandelsstelle») in data 16 marzo 2006. Entro il 30 aprile 2006 la ricorrente aveva restituito alla Emissionshandelsstelle un numero corrispondente di quote di emissioni a quelle figuranti nella comunicazione.

16. Successivamente, la Emissionshandelsstelle ha esaminato la comunicazione delle emissioni e ha chiesto alla Nordzucker di rettificarla, tenendo conto tra l'altro, delle emissioni riconducibili agli impianti di essiccazione. La Nordzucker ha spiegato che, sulla base della nota del Ministero, aveva ritenuto che gli impianti di essiccazione non fossero soggetti all'obbligo di scambio delle emissioni e che, per questa ragione, non era tenuta a comunicare le emissioni riconducibili ad un generatore di vapore utilizzato per il funzionamento di tale impianto. La Nordzucker ha comunque rettificato la propria comunicazione delle emissioni così come richiesto dalla Emissionshandelsstelle. A seguito di ciò, la Nordzucker ha comunicato un totale di emissioni pari a 42 961 tonnellate di biossido di carbonio e, il 24 aprile 2007, ha restituito quote per altre 2 673 tonnellate.

17. Con avviso di accertamento del 7 dicembre 2007, le autorità tedesche fissavano a carico della Nordzucker, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, prima frase, del TEHG, una sanzione pari a EUR 106 920. L'opposizione avverso il suddetto provvedimento è stata respinta con decisione del 14 aprile 2009.

18. La Nordzucker ha impugnato la suddetta decisione dinanzi al Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo), il quale, con sentenza dell'11 giugno 2010, ha annullato la decisione impugnata. Con sentenza del 20 ottobre 2011, l'Oberverwaltungsgericht (Corte d'appello amministrativa) ha respinto il ricorso in appello presentato dalle autorità tedesche avverso la sentenza pronunciata in primo grado. Successivamente le autorità tedesche hanno impugnato la sentenza dell'Oberverwaltungsgericht dinanzi al Bundesverwaltungsgericht.

19. Avendo dubbi sull'interpretazione dell'articolo 16 della direttiva, il Bundesverwaltungsgericht ha deciso di sospendere il procedimento e di proporre la seguente questione pregiudiziale:

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

20. Nella causa di cui trattasi hanno presentato osservazioni scritte la Nordzucker, la Emissionshandelsstelle, i governi tedesco, ceco, olandese e britannico, nonché la Commissione. La Corte ha deciso di rinunciare alla fase orale.

### III – Valutazione

21. Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se la sanzione di cui all'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva debba essere applicata ad un gestore che, entro il 30 aprile di un determinato anno, abbia restituito un numero di quote di emissioni corrispondente al totale delle emissioni da esso rilasciate durante l'anno precedente, come verificato a norma dell'articolo 15 della direttiva ma che, a seguito di un controllo successivo da parte dell'autorità nazionale competente, si è rivelato insufficiente rispetto al totale di emissioni del gestore durante l'anno precedente.

22. Nella sua dettagliata domanda di pronuncia pregiudiziale, il Bundesverwaltungsgericht spiega che sono possibili due diverse posizioni e che ravvisa argomenti convincenti in entrambe. Il giudice, tuttavia, ritiene, principalmente sulla base del tenore letterale delle disposizioni vincolanti della direttiva e avuto riguardo per il principio di proporzionalità, che alla questione proposta debba essere data risposta negativa.

23. Queste due posizioni sono state discusse anche dalle parti che hanno presentato osservazioni scritte nel presente procedimento. Da un lato, la Nordzucker, i governi della Repubblica ceca, dei Paesi Bassi e del Regno Unito nonché la Commissione sono concordi nel ritenere, in sostanza, che l'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva dovrebbe essere interpretato in senso restrittivo. Conseguentemente, la suddetta norma non sarebbe considerata applicabile alla fattispecie descritta dal giudice del rinvio.

24. D'altro lato, il governo tedesco e l'Emissionshandelsstelle propongono alla Corte di rispondere alla questione pregiudiziale in senso affermativo. A loro giudizio, si possono cogliere analogie tra la situazione della causa pendente dinanzi al giudice del rinvio e quella presa in esame dalla Corte nella causa *Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka*<sup>6</sup>. In tale causa la Corte, da un lato, conferma l'applicazione automatica della sanzione prevista dall'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva ai gestori che, entro il 30 aprile di un determinato anno, non abbiano restituito un numero di quote sufficiente e, dall'altro, chiarisce che l'importo di tale ammenda non può essere modificato da un giudice nazionale.

25. Come mi accingo a spiegare di seguito, sono del parere che, malgrado la formulazione piuttosto ambigua dell'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva, una lettura sistematica e teleologica di quest'ultimo corrobori le argomentazioni avanzate da Nordzucker, dai governi ceco, olandese e britannico e dalla Commissione europea. Pur comprendendo le preoccupazioni sottese all'interpretazione della norma difesa dal governo tedesco e dall'Emissionshandelsstelle, non ritengo, in ultima analisi, che si tratti di preoccupazioni fondate. Analogamente, secondo la mia interpretazione la sentenza nella causa *Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka* non corrobora la posizione assunta da queste ultime parti.

26. Per prima cosa, occorre ammettere che la lettera dell'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva non è priva di ambiguità in merito alla natura dell'obbligo da assolvere, pena la sanzione prevista dall'articolo stesso. In realtà, tale norma obbliga gli Stati membri a irrogare un'ammenda per le emissioni in eccesso al «gestore che, entro il 30 aprile di ogni anno, non restituisce un numero di quote di emissioni sufficiente a coprire le emissioni rilasciate durante l'anno precedente».

27. Come rileva correttamente il giudice del rinvio, a prima vista nessuna delle due interpretazioni proposte è incompatibile con il tenore letterale dell'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva. Di conseguenza, la norma si può intendere riferita alla quantità di emissioni rilasciate durante l'anno precedente verificata a norma dell'articolo 15 della stessa direttiva, oppure, in alternativa, al totale delle emissioni rilasciate durante l'anno precedente determinato in una comunicazione conclusiva, eventualmente in seguito a ulteriori controlli da parte delle autorità nazionali competenti.

28. Tuttavia, se si legge l'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva in un contesto idoneo diventa chiaro, a mio giudizio, che l'interpretazione corretta è la prima.

29. In primo luogo va evidenziato che uno dei pilastri su cui poggia il sistema istituito dalla direttiva è l'obbligo imposto ai gestori di restituire un numero di quote pari al totale delle proprie emissioni nell'anno civile precedente. È compito di ogni gestore comunicare le proprie emissioni alle autorità competenti secondo le regole e i principi definiti nelle linee guida ad hoc adottate dalla Commissione<sup>7</sup> (articolo 14, paragrafo 3, della direttiva).

30. Tuttavia, dati il rilievo dell'esercizio di cui sopra e il vantaggio finanziario potenzialmente ottenibile dai gestori se comunicano una quantità di emissioni inferiore, il legislatore dell'Unione ha stabilito che le autorità non possano fidarsi automaticamente delle comunicazioni inviate dai gestori, ma che queste debbano prima sottostare a un apposito procedimento di verifica. A norma del primo comma dell'articolo 15 della direttiva e del relativo allegato V, il responsabile della verifica, oltre a essere qualificato per il lavoro, deve essere «indipendente rispetto al gestore» e «svolgere i propri compiti con serietà, obiettività e professionalità». Deve prendere in esame le comunicazioni effettuate dai gestori e i sistemi di monitoraggio applicati l'anno precedente, allo scopo – in particolare – di verificarne «l'affidabilità, la credibilità e la precisione».

6 — C-203/12, EU:C:2013:664.

7 — Decisione 2004/156/CE della Commissione, del 29 gennaio 2004, che istituisce le linee guida per il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra ai sensi della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 59, pag. 1; in prosieguo: le «linee guida»).

31. Tale verifica rappresenta un passo procedurale decisivo. Se una comunicazione non è riconosciuta conforme, il processo subisce una battuta d'arresto. Il gestore non può effettuare ulteriori trasferimenti di quote finché la comunicazione non sia riconosciuta conforme (articolo 15, secondo comma). Se, al contrario, la verifica dà esito positivo, il gestore, come menzionato, ha tempo fino al 30 aprile dello stesso anno per restituire un numero di quote pari al totale delle emissioni rilasciate. L'articolo 6, paragrafo 2, lettera e), e l'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva affermano infatti espressamente che l'obbligo di restituire quote è riferito a quelle che corrispondono alle emissioni «come verificate a norma dell'articolo 15».

32. La direttiva non prevede alcun controllo o verifica successivi del numero di quote già verificato ai sensi dell'articolo 15, almeno non esplicitamente. Né esiste una norma che imponga la restituzione di quote aggiuntive dopo il 30 aprile nel caso in cui le autorità nazionali stabiliscano che – per qualsivoglia motivo – tali quote non coprono le emissioni complessivamente rilasciate.

33. Chiaramente, la direttiva non può essere interpretata nel senso di precludere ulteriori controlli da parte delle autorità competenti o la possibilità che un gestore restituisca quote aggiuntive dopo il 30 aprile allo scopo di assolvere al suo obbligo di restituire un numero sufficiente di quote di emissioni. Anzi, è mia impressione che disposizioni nazionali che consentano una di queste possibilità non farebbero che rafforzare il sistema istituito dalla direttiva.

34. Tuttavia, la sanzione prevista dall'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva non può che essere riferita al mancato assolvimento dell'obbligo espressamente imposto al gestore dalla norma: quello di restituire entro il 30 aprile il numero di quote dovute, come da verifica di un esperto. Non sarebbe logico interpretare la direttiva nel senso che obbligherebbe a imporre automaticamente una sanzione in caso di violazione di un obbligo non chiaramente precisato.

35. Il fatto che sia il numero di quote, verificato a norma dell'articolo 15, a essere cruciale per il funzionamento del sistema istituito dalla direttiva è confermato anche dalle linee guida pubblicate ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, della stessa<sup>8</sup>. Il punto 7.4 delle linee guida recita così: «Il valore delle emissioni totali di un impianto indicato in una comunicazione delle emissioni *riconosciuta conforme* è utilizzato dall'autorità competente per controllare se il gestore abbia restituito un numero di quote sufficiente per il medesimo impianto»<sup>9</sup>.

36. Questa lettura sembra essere convalidata dai lavori preparatori della direttiva. Così recita il punto 17 della relazione che accompagna la proposta di direttiva presentata dalla Commissione europea il 23 ottobre 2001: «Le accertate infrazioni all'obbligo di restituire un numero sufficiente di quote per coprire le emissioni debitamente *verificate* devono essere sanzionate con severità e coerenza in tutta [l'Unione] europea. A tal fine verrà inflitta un'ammenda (...)»<sup>10</sup>.

37. È interessante notare che la versione originaria dell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva, riguardante la pubblicazione dei nomi dei gestori che hanno violato l'obbligo di restituire un numero sufficiente di quote, faceva espresso riferimento, per ciò che riguarda i fatti di causa, all'obbligo «a norma dell'articolo 12, paragrafo 3» della direttiva<sup>11</sup>. Chiaramente si potrebbe argomentare che i

8 — Ibidem.

9 — Il corsivo è mio. In questo contesto va sottolineato che le linee guida sono state adottate non già come atto di soft law ma, come indicato nella nota 6, mediante una decisione della Commissione europea, quindi in forma di atto produttivo di effetti giuridici.

10 — COM(2001) 581 definitivo. Il corsivo è mio.

11 — Nella versione attuale, l'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva fa riferimento ai «requisiti per la restituzione di quote di emissioni sufficienti a norma *della presente direttiva*» (il corsivo è mio). La modifica è stata apportata dalla direttiva 2008/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di includere le attività di trasporto aereo nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni dei gas a effetto serra (GU 2009, L 8, pag. 3), che ha esteso il sistema per lo scambio di emissioni alle attività di aviazione, ed era destinata a riflettere l'estensione del campo di applicazione della direttiva. Tuttavia, come ha fatto notare correttamente il governo britannico, la modifica all'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva non ha cambiato nulla rispetto agli obblighi che gravano sui gestori di impianti.

paragrafi 2 e 3 dell'articolo 16 della direttiva, nella misura in cui erano e sono tuttora formulati in modo diverso, riguardino violazioni diverse. Anzi, il governo tedesco e l'Emissionshandelsstelle asseriscono, in sostanza, che l'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva ha un campo d'applicazione più vasto rispetto all'articolo 16, paragrafo 2.

38. Tale interpretazione però non è convalidata dai lavori preparatori. Piuttosto, la diversa formulazione dei due paragrafi si spiega con il fatto che, nella proposta inizialmente presentata dalla Commissione, il paragrafo 2 dell'articolo 16 della direttiva era destinato ad applicarsi a ogni violazione delle normative nazionali adottate per l'attuazione della direttiva, mentre il paragrafo 3 era destinato a sanzionare la mancata restituzione di un numero di quote sufficiente. Il Parlamento ha però valutato — e la Commissione ha accettato — che un sistema inteso a stigmatizzare gli inadempienti fosse sproporzionato nel caso di molte forme di violazione della direttiva, comprese quelle relative ai provvedimenti nazionali di attuazione, e andasse di conseguenza circoscritto ai casi in cui i gestori hanno omesso di restituire un numero sufficiente di quote<sup>12</sup>.

39. Le vicende legislative della direttiva sembrano perciò indicare che la differenza letterale tra i due paragrafi non nasce da una decisione del legislatore dell'Unione di operare una distinzione tra i tipi di violazione rispettivamente coperti.

40. Un'ulteriore conferma di tale interpretazione può essere rinvenuta nella sentenza *Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka*, in cui la Corte afferma che l'obbligo di restituire un numero di quote pari alle emissioni totali rilasciate durante l'anno civile precedente e verificate a norma dell'articolo 15, previsto nell'articolo 6, paragrafo 2, lettera e), e nell'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva è «*l'unico per il quale la direttiva 2003/87 stabilisce essa stessa una precisa sanzione, mentre la sanzione per qualsiasi altro comportamento contrastante con le sue disposizioni viene, in forza dell'articolo 16 di tale direttiva, lasciata alla discrezionalità degli Stati membri*»<sup>13</sup>.

41. Tra l'altro, una lettura diversa dell'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva porrebbe un problema di proporzionalità della sanzione stabilita in tale norma.

42. In effetti, nella sentenza *Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka*, la Corte ha sostenuto anche che la sanzione fissa e automatica prevista dall'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva fosse proporzionata. Uno dei motivi è che i gestori sono in grado di conoscere il numero esatto di quote da restituire (in virtù della verifica a norma dell'articolo 15) e che hanno a disposizione un lasso di tempo ragionevole in cui assolvere quell'obbligo. Ovviamente, un gestore prudente non rinvierebbe l'assolvimento del proprio obbligo all'ultimo minuto. Per i motivi elencati, la Corte ha ritenuto che i giudici nazionali non fossero abilitati, in virtù del principio di proporzionalità, a modificare l'importo della sanzione previsto dall'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva, anche nel caso in cui si potesse sostenere che l'omissione del gestore era dovuta a «malfunzionamento amministrativo interno»<sup>14</sup>.

43. Tuttavia, in base alle informazioni desumibili dall'ordinanza di rinvio, il caso di specie sembra piuttosto diverso da quanto sopra. La *Nordzucker*, infatti, sostiene che il suo errore è dovuto all'aver fatto affidamento su una lettera del ministero che spiegava che un tipo di impianto gestito dalla *Nordzucker* (gli impianti di essiccazione) non era coperto dal sistema per lo scambio di emissioni. Inoltre, la comunicazione è stata anche debitamente verificata da un esperto indipendente, a norma

12 — V. Parlamento europeo, Relazione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una disciplina per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (FINAL A5-0303/2002), pagina 28.

13 — V. sentenza *Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka* (EU:C:2013:664, punto 25). Il corsivo è mio.

14 — V. *ibidem*, punti 19 e da 33 a 42.

dell'articolo 15 della direttiva. Solo in seguito — ovvero, dopo il 30 aprile — le autorità tedesche hanno informato la Nordzucker che il numero di quote restituite era insufficiente in quanto, ai fini della direttiva, andavano prese in considerazione anche le emissioni rilasciate dagli impianti di essiccazione.

44. Ammesso e non concesso che la condotta della Nordzucker sia in qualche modo sanzionabile — cosa che andrà accertata dal giudice nazionale — va perlomeno considerato che la Nordzucker, prima del 30 aprile, non era in grado di conoscere con sufficiente certezza il numero totale di quote da restituire. In tali circostanze l'irrogazione automatica di un'ammenda consistente potrebbe pertanto sollevare serie questioni di proporzionalità.

45. Secondo il governo tedesco e l'Emissionshandelsstelle, sarebbe invece eccessivo applicare tale sanzione a qualunque caso di violazione dell'obbligo sancito dall'articolo 6, paragrafo 2, lettera e), e dall'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva, mentre i gestori che eventualmente abbiano indotto in errore l'esperto incaricato di verificare la comunicazione (per esempio, comunicando dati fuorvianti o attuando altre condotte fraudolente) sfuggirebbero alla sanzione.

46. Ciò non mi trova d'accordo. Il fatto che non si applichi la sanzione prevista dall'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva non significa che non si possano irrogare a tali gestori sanzioni di alcun tipo. A norma dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva, infatti, sono gli Stati membri a determinare le norme relative alle sanzioni da irrogare in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate ai sensi della direttiva e dette sanzioni devono essere «*efficaci, proporzionate e dissuasive*»<sup>15</sup>.

47. Spetta perciò alle autorità nazionali stabilire le sanzioni irrogabili ai gestori che, pur osservando l'obbligo definito nell'articolo 6, paragrafo 2, lettera e), e nell'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva, commettono violazioni di altro tipo che ostacolano il corretto funzionamento del sistema per lo scambio di emissioni istituito dalla direttiva. Tali sanzioni, da un lato, devono essere efficaci e dissuasive: a mio parere, ciò significa che una condotta fraudolenta come quella descritta dal governo tedesco e dall'Emissionshandelsstelle può (e dovrebbe) essere soggetta a sanzioni severe. D'altro lato, le sanzioni devono essere proporzionate: ciò comporta che situazioni come quella in cui si trova la Nordzucker debbano essere sottoposte a una valutazione in cui, al fine di statuire sull'an debeat e sul quantum debeat della sanzione, si tenga conto di tutte le circostanze di fatto pertinenti (per esempio la buona fede della società, se sia stata indotta in errore dalle stesse autorità e così via).

48. Concludo pertanto che il tipo di mancanza commessa dalla Nordzucker non è coperto dall'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva ma, a seconda dei casi, rientra nel campo di applicazione dell'articolo 16, paragrafo 1, di tale direttiva.

#### IV – Conclusione

49. Alla luce delle precedenti osservazioni, propongo alla Corte di rispondere alla questione pregiudiziale proposta dal Bundesverwaltungsgericht nei termini seguenti:

La sanzione prevista dall'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, non deve essere irrogata ad un gestore che, entro il 30 aprile di un determinato anno, abbia restituito un numero di quote di emissioni corrispondente al totale delle emissioni da esso rilasciate durante l'anno precedente, come verificato a norma dell'articolo 15 della direttiva ma che, in esito a successivo controllo dell'autorità nazionale competente, sia stato dichiarato insufficiente a coprire il totale delle

<sup>15</sup> — Il corsivo è mio.

emissioni rilasciate dal gestore l'anno precedente. È compito degli Stati membri determinare le norme sulle sanzioni applicabili, se del caso, a violazioni di questo tipo. Le sanzioni previste devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive.