



Repertoriul jurisprudenței

ORDONANȚA CURȚII (Camera a șasea)

17 decembrie 2015 *

„Trimitere preliminară — Directiva 2003/87/CE — Sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră — Amendă pentru depășirea emisiilor — Proportionalitate”

În cauza C-580/14,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin, Germania), prin decizia din 21 noiembrie 2014, primită de Curte la 16 decembrie 2014, în procedura

Sandra Bitter, în calitate de lichidator judiciar al Ziegelwerk Höxter GmbH,

împotriva

Bundesrepublik Deutschland,

CURTEA (Camera a șasea),

compusă din domnul A. Arabadjiev, președinte de cameră, și domnii J.-C. Bonichot (raportor) și E. Regan, judecători,

avocat general: domnul P. Mengozzi,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Bundesrepublik Deutschland, de G. Buchholz, Rechtsanwalt;
- pentru guvernul german, de T. Henze și de K. Petersen, în calitate de agenți;
- pentru Parlamentul European, de P. Schonard și de A. Tamás, în calitate de agenți;
- pentru Consiliul Uniunii Europene, de M. Simm și de N. Rouam, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de E. White și de A. C. Becker, în calitate de agenți,

având în vedere decizia luată, după ascultarea avocatului general, de a se pronunța prin ordonanță motivată, conform articolului 99 din Regulamentul de procedură al Curții,

* Limba de procedură: germana.

dă prezenta

Ordonanță

- 1 Cererea de decizie preliminară privește validitatea articolului 16 alineatul (3) a doua teză din Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului (JO L 275, p. 32, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 78), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 (JO L 140, p. 63, denumită în continuare „Directiva 2003/87”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între doamna Bitter, în calitate de lichidator judiciar al Ziegelwerk Höxter GmbH (denumită în continuare „Ziegelwerk Höxter”), pe de o parte, și Bundesrepublik Deutschland (Republica Federală Germania), pe de altă parte, cu privire la o amendă aplicată de aceasta din urmă societății Ziegelwerk Höxter pentru neîndeplinirea obligațiilor sale de declarare și de restituire a cotelor de dioxid de carbon echivalent în ceea ce privește anul 2011.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Considerentul (2) al Directivei 2003/87 are următorul cuprins:

„Al șaselea program comunitar de acțiune privind mediul instituit prin Decizia nr. 1600/2002/CE a Parlamentului European și a Consiliului [din 22 iulie 2002 de stabilire a celui de-Al șaselea program comunitar de acțiune pentru mediu (JO L 242, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 8, p. 247)] identifică modificările climatice ca prioritate de acțiune și prevede stabilirea unui sistem de comercializare a drepturilor de emisie la nivel comunitar până în 2005. Programul respectiv recunoaște angajamentul asumat de Comunitate privind realizarea unei reduceri cu 8 % a emisiilor de gaze cu efect de seră până în 2008-2012 în comparație cu nivelurile din 1990 și că, pe termen lung, este necesar să se reducă emisiile globale de gaze cu efect de seră cu aproximativ 70 % față de nivelurile din 1990.”
- 4 În considerentul (4) al acestei directive se arată:

„După intrarea în vigoare, Protocolul de la Kyoto, aprobat prin Decizia 2002/358/CE a Consiliului din 25 aprilie 2002 privind aprobarea, în numele Comunității Europene, a Protocolului de la Kyoto la Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite privind schimbările climatice și îndeplinirea în comun a angajamentelor care decurg din aceasta [(JO L 130, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 27, p. 220)], angajează Comunitatea și statele membre în procesul de reducere cu 8 % a emisiilor lor antropice agregate de gaze cu efect de seră enumerate în anexa A la protocol față de nivelurile din 1990 în perioada 2008-2012.”
- 5 Articolul 12 alineatul (3) din directiva menționată prevede:

„Statele membre se asigură că, până la data de 30 aprilie a fiecărui an, operatorul fiecărei instalații restituie un număr de cote, altele decât cotele eliberate în temeiul capitolului II, 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.”

- 6 Potrivit articolului 16 alineatul (3) din Directiva 2003/87:

„Statele membre se asigură că oricărui operator sau operator de aeronave care nu restituie, până la data de 30 aprilie a fiecărui an, cote suficiente pentru a-și acoperi emisiile din anul anterior i se aplică o penalitate pentru exces de emisii. Penalitatea pentru exces de emisii este de 100 [de euro] pentru fiecare tonă de dioxid de carbon echivalent emisă pentru care operatorul sau operatorul de aeronave nu a restituit cotele. Plata penalității pentru exces de emisii nu exonerează operatorul sau operatorul de aeronave de obligația de a restitui un număr de cote egal cu depășirea respectivă de emisii, la restituirea cotelor pentru următorul an calendaristic.”

- 7 Articolul 16 alineatul (4) din Directiva 2003/87 în versiunea sa inițială prevedea:

„Pe parcursul perioadei de trei ani care începe la 1 ianuarie 2005, statele membre aplică o amendă mai redusă pentru depășirea emisiilor, de 40 EUR, pentru fiecare tonă de dioxid de carbon echivalent emisă de instalația respectivă pentru care operatorul nu a restituit cote. Achitarea 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.”

Dreptul german

- 8 Directiva 2003/87 a fost transpusă prin Legea privind comercializarea cotelor de emisie de gaze cu efect de seră (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen) din 8 iulie 2004 (BGBl. I, p. 1578, denumită în continuare „Legea privind comercializarea cotelor”).

- 9 Articolul 6 alineatul (1) din Legea privind comercializarea cotelor prevede:

„Începând cu anul 2006, persoana responsabilă restituie autorității competente, până cel târziu la data de 30 aprilie a fiecărui an, un număr de cote corespunzător emisiilor generate în cadrul activității sale în anul calendaristic anterior.”

- 10 Articolul 18 din Legea privind comercializarea cotelor, intitulat „Punerea în aplicare a obligației de restituire”, prevede la alineatele (1)-(3):

„(1) În cazul în care persoana responsabilă nu își îndeplinește obligația prevăzută la articolul 6 alineatul (1), autoritatea competentă aplică, pentru fiecare tonă de dioxid de carbon echivalent emisă pentru care persoana responsabilă nu a restituit cotele, o amendă de 100 de euro sau, în prima perioadă de alocare, de 40 de euro. Autoritatea poate renunța la aplicarea unei amenzi dacă persoana responsabilă nu și-a putut îndeplini obligația prevăzută la articolul 6 alineatul (1) dintr-o cauză de forță majoră.

(2) În măsura în care persoana responsabilă nu a declarat în mod corect emisiile cauzate prin activitatea sa, autoritatea competentă estimează emisiile produse prin activitate în cursul anului calendaristic precedent. Această evaluare constituie o bază irefutabilă a obligației prevăzute la articolul 6 alineatul (1). Evaluarea nu se ia în considerare dacă persoana responsabilă își îndeplinește în mod corect obligația de declarare în cadrul ședinței care precedă decizia de stabilire a amenzii prevăzute la alineatul (1).

(3) Persoana responsabilă rămâne obligată să restituie cotele lipsă, în conformitate cu evaluarea realizată în cazul prevăzut la alineatul (2), cel târziu la data de 30 aprilie a anului următor [...]”

Situația de fapt din litigiul principal și întrebarea preliminară

- 11 Ziegelwerk Höxter este o societate cu sediul în Germania care, până în luna septembrie 2011, exploata o instalație care emitea gaze cu efect de seră. Prin ordonanța din 1 noiembrie 2011, Amtsgericht Paderborn (Tribunal Cantonal din Paderborn) a deschis o procedură de insolvență în privința acestei societăți.
- 12 În cadrul acestei proceduri, doamna Bitter, avocat, a fost numită lichidator judiciar. În această calitate, ea a fost considerată de către autoritățile germane ca fiind operatorul instalației și, în consecință, responsabilă pentru respectarea obligațiilor aplicabile acestei instalații în temeiul Legii privind comercializarea cotelor.
- 13 Din această cauză, respectivele autorități i-au solicitat să furnizeze declarațiile de emisie a gazelor cu efect de seră pentru anul 2011 și să restituie cotele de emisie aferente acestui an.
- 14 Doamna Bitter a considerat că, din moment ce Ziegelwerk Höxter și-a încetat activitatea înainte de deschiderea procedurii de insolvență, în luna septembrie a anului 2011, această întreprindere nu mai era obligată să declare și nici să restituie cotele sale de dioxid de carbon echivalent emise în cursul anului 2011, eventualele sale datorii trebuind numai să fie înscrise la pasivul falimentului.
- 15 Din decizia de trimitere reiese că, prin e-mailul din 20 septembrie 2012, un fost mandatar al acestei întreprinderi a indicat autorităților germane competente că 3 324 de tone de dioxid de carbon au fost emise de această întreprindere în cursul anului 2011.
- 16 Prin decizia din 20 martie 2013, aceste autorități au estimat că numărul de cote de emisie nerestituite ale acestei întreprinderi pentru anul 2011 se ridică la 3 323 și i-au aplicat o amendă de 332 300 de euro, în conformitate cu articolul 18 din Legea privind comercializarea cotelor, care transpune articolul 16 alineatul (3) din Directiva 2003/87.
- 17 Doamna Bitter a contestat această decizie în fața Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin), care ridică problema conformității nivelului amenzii prevăzute în această dispoziție cu principiul proporționalității.
- 18 Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin) consideră în special că, din moment ce Curtea a apreciat deja că amenda de 40 de euro pentru fiecare tonă de dioxid de carbon echivalent emisă pentru care operatorul nu a restituit cotele, prevăzută la articolul 16 alineatul (4) din Directiva 2003/87 în versiunea sa inițială, în prima perioadă de comercializare între anul 2005 și anul 2007, este conformă principiului proporționalității (Hotărârea Billerud Karlsborg și Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664), acest raționament nu poate fi valabil în privința amenzii de 100 de euro pe tonă de dioxid de carbon echivalent emisă pentru care operatorul nu a restituit cotele, prevăzută la articolul 16 alineatul (3) din Directiva 2003/87, începând cu anul 2008, ținând seama, în plus, de prăbușirea prețului cotelor de emisie a gazelor cu efect de seră începând cu luna decembrie 2006.
- 19 Instanța de trimitere amintește, în această privință, că principiul proporționalității impune ca actele instituțiilor Uniunii Europene să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea obiectivelor legitime urmărite de reglementarea în cauză și că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare, inconvenientele cauzate netrebuind să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate. Aceasta se referă la Hotărârea Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, punctele 35 și 40).

- 20 În aceste condiții, Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 16 alineatul (3) a doua teză din Directiva 2003/87, potrivit căruia amenda pentru depășirea emisiilor este de 100 de euro pentru fiecare tonă de dioxid de carbon echivalent emisă pentru care operatorul sau operatorul aerian nu a restituit cotele, încalcă principiul proporționalității?”

Cu privire la întrebarea preliminară

- 21 În temeiul articolului 99 din Regulamentul de procedură, atunci când răspunsul la o întrebare formulată cu titlu preliminar poate fi în mod clar dedus din jurisprudență, Curtea, la propunerea judecătorului raportor și după ascultarea avocatului general, poate oricând să decidă să se pronunțe prin ordonanță motivată.
- 22 În prezenta cauză se impune aplicarea acestei dispoziții.
- 23 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere ridică problema validității articolului 16 alineatul (3) a doua teză din Directiva 2003/87, în special în privința principiului proporționalității.
- 24 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că principiul proporționalității, care face parte dintre principiile generale ale dreptului Uniunii, impune ca mijloacele puse în aplicare printr-o dispoziție de drept al Uniunii să fie de natură să atingă obiectivele legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestora (a se vedea Hotărârea Vodafone și alții, C-58/08, EU:C:2010:321, punctul 51, precum și Hotărârea Billerud Karlsborg și Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punctul 34).
- 25 În ceea ce privește controlul jurisdicțional al acestor condiții, trebuie totuși să se recunoască legiuitorului Uniunii o putere largă de apreciere atunci când este pus în situația de a interveni într-un domeniu care implică alegeri de natură politică, economică sau socială din partea sa și în care trebuie să efectueze aprecieri complexe. Astfel, în cadrul controlului său jurisdicțional al exercitării unei asemenea competențe, Curtea nu ar putea să substituie aprecierea legiuitorului Uniunii cu a sa. Aceasta și-ar putea cenzura alegerea normativă numai atunci când ar părea să fie vădit eronată sau când inconvenientele care rezultă din alegerea respectivă pentru anumiți actori economici ar fi disproporționate față de avantajele pe care le prezintă pe de altă parte (a se vedea Hotărârea Billerud Karlsborg și Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punctul 35, precum și jurisprudența citată).
- 26 În această privință, din concluziile Consiliului Uniunii Europene din 8 martie 2001, la care se referă considerentul (1) al Directivei 2003/87, rezultă că instituirea unui sistem de contabilizare și de comercializare a cotelor de emisie de dioxid de carbon echivalent la nivelul Uniunii constituie o alegere normativă care traduce o orientare politică, într-un context de urgență legat de necesitatea de a face față unor preocupări majore privind mediul. Această alegere normativă se întemeiază, în plus, pe considerații de ordin economic și tehnic complexe, dezbătute pe larg, prezentate în Cartea verde privind instituirea în Uniunea Europeană a unui sistem de comercializare a drepturilor de emisie de gaze cu efect de seră [COM(2000) 87 final]. În scopul de a contribui la îndeplinirea angajamentelor Uniunii și ale statelor sale membre în temeiul Protocolului de la Kyoto, legiuitorul Uniunii a fost pus, așadar, în situația să aprecieze și să pondereze el însuși efectele viitoare și incerte ale intervenției sale (a se vedea Hotărârea Billerud Karlsborg și Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punctul 36).
- 27 Or, aprecierea proporționalității unui act al Uniunii nu ar putea depinde de aprecieri retrospective privind gradul său de eficacitate. Atunci când legiuitorul Uniunii este pus în situația de a aprecia efectele viitoare ale unei reglementări, deși aceste efecte nu pot fi prevăzute cu exactitate, aprecierea sa nu poate fi cenzurată decât dacă se dovedește a fi vădit eronată în raport cu elementele de care

dispunea la momentul adoptării reglementării în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea Jippes și alții, C-189/01, EU:C:2001:420, punctul 84 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea Billerud Karlsborg și Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punctul 37).

- 28 În aplicarea acestor principii, Curtea a recunoscut, în Hotărârea Billerud Karlsborg și Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), caracterul proporțional nu doar al amenzii tranzitorii de 40 de euro pe tonă prevăzute la articolul 16 alineatul (4) din Directiva 2003/87, în versiunea sa inițială, dar și al amenzii forfetare de 100 de euro pe tonă prevăzute la alineatul (3) din acest articol, întrucât acest quantum nu poate fi nicidecum modificat de către instanța națională.
- 29 Curtea a considerat de asemenea că Directiva 2003/87 acorda operatorilor un termen rezonabil pentru a se conforma obligației lor de restituire și că statelor membre le era permis să instituie mecanisme de avizare, de relansare și de restituire anticipată care să permită operatorilor de bună-credință să fie pe deplin informați despre această obligație și să nu riște astfel, nicidecum, aplicarea unei amenzi (Hotărârea Billerud Karlsborg și Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punctele 40 și 41).
- 30 Curtea a subliniat în special că obligația de restituire prevăzută la articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2003/87 și amenda forfetară care o sancționează la articolul 16 din această directivă, și aceasta fără o altă posibilitate de adaptare decât reducerea tranzitorie a nivelului său între anul 2005 și anul 2007, au părut necesare legiuitorului Uniunii, în urmărirea obiectivului legitim de stabilire a unui sistem performant de comercializare a cotelor de dioxid de carbon echivalent, pentru a evita ca anumiți operatori sau intermediari de pe piață să fie tentați să eludeze sau să manipuleze sistemul speculând în mod abuziv cu privire la prețurile, la cantitățile, la termenele sau la produsele financiare complexe pe care orice piață este de natură să le creeze (Hotărârea Billerud Karlsborg și Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punctul 39).
- 31 Ea a arătat în special că nivelul relativ ridicat al amenzii este justificat de necesitatea ca neîndeplinirile obligațiilor de restituire a unui număr suficient de cote să fie tratate în mod strict și coerent în întreaga Uniune (Hotărârea Billerud Karlsborg și Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punctul 39).
- 32 Împrejurarea că respectivul quantum este superior celui cu privire la care Curtea s-a pronunțat în Hotărârea Billerud Karlsborg și Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664) nu este de natură să repună în discuție această apreciere, din moment ce aplicarea unei amenzi care are un quantum mai redus în cursul primei perioade de comercializare se justifica, astfel cum Curtea a constatat la punctul 25 din această hotărâre, prin faptul că era vorba de o perioadă de testare a sistemului, în cadrul căreia operatorii economici în cauză erau supuși unor obligații mai puțin constrângătoare.
- 33 Trebuie amintit că legiuitorul Uniunii nu a ridicat, de altfel, quantumul amenzii aplicabile după această primă perioadă de schimb, dar a „scăzut” în mod tranzitoriu, în cursul acestei prime perioade, quantumul amenzii stabilite, în mod implicit, la 100 de euro în temeiul articolului 16 alineatul (3) a doua teză din Directiva 2003/87 (a se vedea Hotărârea Billerud Karlsborg și Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664; punctele 25 și 39).
- 34 În ceea ce privește argumentul potrivit căruia prețurile cotelor de emisie au scăzut considerabil din momentul acestei prime perioade de comercializare, Curtea a arătat deja, la punctul 27 din Hotărârea Billerud Karlsborg și Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), că legiuitorul Uniunii a intenționat, instituind el însuși o amendă prestabilită, să protejeze sistemul de comercializare a cotelor de denaturările de concurență care rezultă din manipulările pieței. Astfel cum rezultă din cuprinsul punctului 25 din prezenta hotărâre, Curtea nu ar putea să substituie aprecierea sa celei a legiuitorului Uniunii.

- 35 În consecință, examinarea întrebării adresate nu a evidențiat niciun element de natură să afecteze, în privința principiului proporționalității, validitatea articolului 16 alineatul (3) a doua teză din Directiva 2003/87, în măsura în care acesta prevede o amendă de 100 de euro pe tonă de dioxid de carbon echivalent emisă pentru care operatorul nu a restituit cotele.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

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

Examinarea întrebării adresate nu a evidențiat niciun element de natură să afecteze, în privința principiului proporționalității, validitatea articolului 16 alineatul (3) a doua teză 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, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009, în măsura în care acesta prevede o amendă de 100 de euro pe tonă de dioxid de carbon echivalent emisă pentru care operatorul nu a restituit cotele.

Semnături