Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

8 marzo 2017 *

«Rinvio pregiudiziale — Ambiente — Sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione europea — Direttiva 2003/87/CE — Articolo 3, lettera a) — Articoli 11 e 12 — Cessazione delle attività di un impianto — Restituzione delle quote non utilizzate — Periodo 2008-2012 — Mancato indennizzo — Struttura del sistema per lo scambio delle quote di emissioni»

Nella causa C-321/15,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Cour constitutionnelle (Corte costituzionale, Lussemburgo), con decisione del 19 giugno 2015, pervenuta in cancelleria il 29 giugno 2015, nel procedimento

ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA

contro

État du Grand-Duché de Luxembourg,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da J.L. da Cruz Vilaça (relatore), presidente di sezione, M. Berger, A. Borg Barthet, E. Levits e F. Biltgen, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

— per la ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA, da G. Loesch, avocat;

— per il governo lussemburghese, da D. Holderer, in qualità di agente, assistita da P. Kinsch, avocat;

— per la Commissione europea, da E. White, A. Buchet e K. Mifsud-Bonnici, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 5 luglio 2016,

ha pronunciato la seguente

* * Lingua processuale: il francese.

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione 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 (GU 2003, L 275, pag. 32), come modificata dal regolamento (CE) n. 219/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009 (GU 2009, L 87, pag. 109) (in prosieguo: la «direttiva 2003/87»).

2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra la ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA (in prosieguo: la «ArcelorMittal») e l'État du Grand-Duché de Luxembourg (Stato del Granducato di Lussemburgo), in merito alla legittimità della decisione del ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures (Ministro per lo Sviluppo sostenibile e le Infrastrutture) che imponeva a detta società la restituzione, senza indennizzo, di 80 922 quote di emissioni dei gas a effetto serra non utilizzate.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 Ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 2003/87, essa «istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra nella Comunità (…) al fine di promuovere la riduzione di dette emissioni secondo criteri di validità in termini di costi e di efficienza economica».

4 L'articolo 3, lettera a), di tale direttiva definisce la «quota» di emissioni come «il diritto di emettere una tonnellata di biossido di carbonio equivalente per un periodo determinato, valido unicamente per rispettare le disposizioni della presente direttiva e cedibile conformemente alla medesima».

5 L'articolo 7 di detta direttiva così prevede:

«Il gestore informa l'autorità competente in merito a eventuali modifiche che intenda apportare alla natura o al funzionamento dell'impianto, ovvero a suoi ampliamenti, che possano richiedere l'aggiornamento dell'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra. L'autorità competente, ove lo ritenga necessario, procede a detto aggiornamento. Qualora muti l'identità del gestore dell'impianto, l'autorità competente aggiorna l'autorizzazione per inserirvi il nome e l'indirizzo del nuovo gestore».

6 L'articolo 9 della direttiva 2003/87 prevede l'elaborazione da parte di ciascuno Stato membro di un piano nazionale di assegnazione delle quote (in prosieguo: il «PNA»). In particolare, i paragrafi 1 e 3 di detto articolo stabiliscono quanto segue:

«1. Per ciascun periodo di cui all'articolo 11, paragrafi 1 e 2, ciascuno Stato membro elabora un piano nazionale che determina le quote totali di emissioni che intende assegnare per tale periodo e le modalità di tale assegnazione. Il piano si fonda su criteri obiettivi e trasparenti, compresi i criteri elencati nell'allegato III, e tiene nella dovuta considerazione le osservazioni del pubblico. Fatto salvo il trattato [CE], la Commissione elabora entro il 31 dicembre 2003 gli orientamenti per l'attuazione dei criteri elencati nell'allegato III.

(…)

3. Nei tre mesi successivi alla notificazione da parte di uno Stato membro di un [PNA] di cui al paragrafo 1, la Commissione può respingerlo, in tutto o in parte, qualora lo ritenga incompatibile con l'articolo 10 o con i criteri elencati nell'allegato III. Lo Stato membro prende una decisione a norma dell'articolo 11, paragrafo 1 o paragrafo 2, solo previa accettazione da parte della Commissione delle modifiche che esso propone. La Commissione giustifica ogni decisione di rigetto».

7 L'articolo 11, paragrafi 2 e 4, della direttiva 2003/87 così prevede:

«2. Per il quinquennio che ha inizio il 1º gennaio 2008 e per ciascun periodo successivo di cinque anni, ciascuno Stato membro decide in merito alle quote totali di emissioni che assegnerà in tale periodo, nonché inizia il processo di assegnazione di tali quote al gestore di ciascun impianto. Tale decisione è presa almeno dodici mesi prima dell'inizio del periodo in oggetto, sulla base del [PNA] di cui all'articolo 9 e nel rispetto dell'articolo 10, tenendo nella dovuta considerazione le osservazioni del pubblico.

(…)

4. Per ogni anno del periodo di cui al paragrafo 1 o al paragrafo 2 l'autorità competente rilascia una parte delle quote totali di emissioni entro il 28 febbraio di tale anno».

8 L'articolo 12, paragrafo 1 e 3, di detta direttiva così dispone:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché le quote di emissioni possano essere trasferite:

a) tra persone all'interno della Comunità;

(…)

3. 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 siano successivamente cancellate».

9 L'articolo 13, paragrafo 1, della citata direttiva stabilisce quanto segue:

«Le quote sono valide per le emissioni prodotte durante il periodo di cui all'articolo 11, paragrafo 1 o paragrafo 2, per il quale sono rilasciate».

10 L'articolo 19, paragrafo 1, della direttiva 2003/87 così recita:

«Gli Stati membri provvedono ad istituire e conservare un registro per assicurare l'accurata contabilizzazione precisa delle quote di emissioni rilasciate, possedute, cedute e cancellate. Gli Stati membri possono conservare i loro registri per mezzo di un sistema consolidato, unitamente ad uno o più Stati membri».

Diritto lussemburghese

11 L'articolo 16 della Costituzione così dispone:

«Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per motivi di pubblica utilità e dietro equo indennizzo, nei casi e secondo le modalità stabilite dalla legge».

12 La direttiva 2003/87 è stata trasposta nel diritto lussemburghese dalla loi du 23 décembre 2004, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (legge del 23 dicembre 2004, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra) (*Mémorial* A 2004, pag. 3792; in prosieguo: la «legge del 2004»). L'articolo 12, paragrafi 2 e 4, di tale legge prevede quanto segue:

«2. Per il quinquennio che ha inizio il 1º gennaio 2008 e per ciascun periodo successivo di cinque anni, il ministro decide in merito alle quote totali di emissioni che assegnerà in tale periodo, nonché inizia il processo di assegnazione di tali quote al gestore di ciascun impianto. Tale decisione è presa dal ministro almeno dodici mesi prima dell'inizio del periodo in oggetto, sulla base del piano nazionale di assegnazione di quote nel rispetto dell'articolo 10.

(…)

4. Per ogni anno del periodo di cui al paragrafo 1 o al paragrafo 2 il ministro rilascia una parte delle quote totali di emissioni entro il 28 febbraio di tale anno».

13 L'articolo 13, paragrafo 6, di detta legge dispone:

«Qualunque cessazione totale o parziale dello sfruttamento di un impianto dev'essere immediatamente notificata al ministro. Il ministro decide sulla restituzione totale o parziale delle quote non utilizzate».

14 Per il periodo 2008-2012 il Granducato di Lussemburgo, in applicazione dell'articolo 9 della direttiva 2003/87, ha elaborato il proprio PNA. Detto PNA è stato approvato dalla Commissione con le decisioni del 29 novembre 2006 e del 13 luglio 2007. A pagina 7 del PNA in questione è previsto, in sostanza, che in caso di smantellamento o chiusura di un impianto, non vengano rilasciate quote di emissioni per l'anno successivo.

Procedimento principale e questione pregiudiziale

15 Come risulta dagli atti di cui dispone la Corte, il ministre de l'Environnement (Ministro dell'Ambiente) assegnava alla ArcelorMittal, per il periodo 2008-2012, un totale di 405 365 quote di emissioni. Per quanto riguarda l'anno 2012, tale Ministro assegnava alla ArcelorMittal, per iscrizione nel registro nazionale, 81 073 quote per il suo impianto di Schifflange (Lussemburgo).

16 Con lettera del 23 aprile 2012, la ArcelorMittal chiedeva a detto Ministro di interrompere i controlli ambientali, a causa della sospensione dalla fine del 2011, a tempo indeterminato, delle attività di detto impianto di Schifflange.

17 Con decreto del 6 giugno 2013, il Ministro per lo Sviluppo sostenibile e le Infrastrutture, da un lato, riduceva il totale delle quote di emissioni assegnate a detta società per il periodo 2008-2012 e, dall'altro lato, sollecitava la restituzione, senza indennizzo, di 80 922 quote di emissioni (in prosieguo: le «quote controverse»). Tale misura, adottata segnatamente sulla base dell'articolo 13, paragrafo 6, della legge del 2004, trovava fondamento nella dichiarazione della ArcelorMittal relativa alla sospensione, dalla fine del 2011, delle attività del suo impianto di Schifflange.

18 L'8 luglio 2013 la ArcelorMittal proponeva ricorso amministrativo in opposizione avverso il decreto ministeriale del 6 giugno 2013, il quale veniva respinto con decisione del 24 settembre 2013. Investito da tale società di un ricorso avverso quest'ultima decisione, il tribunal administratif (Tribunale amministrativo, Lussemburgo) decideva, con sentenza del 17 dicembre 2014, di adire la Cour constitutionnelle (Corte costituzionale, Lussemburgo) con una domanda di decisione pregiudiziale vertente sulla conformità dell'articolo 13, paragrafo 6, della legge del 2004 all'articolo 16 della Costituzione. Secondo il tribunal administratif (tribunale amministrativo), infatti, la restituzione, senza

indennizzo, delle quote controverse, equivarrebbe, nei fatti, ad un'espropriazione illegale, considerato che le quote controverse erano state rilasciate e iscritte nel registro nazionale e che, quindi, erano acquisite al patrimonio della ArcelorMittal. La Cour constitutionnelle (Corte costituzionale) da parte sua, s'interroga circa la compatibilità dell'articolo 13, paragrafo 6, della legge del 2004 con la direttiva 2003/87, in quanto tale disposizione potrebbe risultare contraria alla struttura del sistema istituito da detta direttiva.

19 Alla luce di tali considerazioni, la Cour constitutionnelle (Corte costituzionale) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«[S]e l'articolo 13, paragrafo 6, della [legge del 2004], nella misura in cui permette al ministro competente di esigere la restituzione senza indennizzo totale o parziale delle quote attribuite a norma dell'articolo 12, paragrafi 2 e 4, della medesima legge, ma non utilizzate, sia conforme alla direttiva [2003/87], segnatamente all'economia del sistema per lo scambio delle quote ivi previsto, posto che detta questione si estende a quella dell'esistenza effettiva, o meglio, in caso affermativo, della qualificazione della restituzione di quote attribuite, ma non utilizzate, nonché a quella della possibile qualificazione di quote siffatte come beni».

Sulla questione pregiudiziale

20 Con la questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva 2003/87 debba essere interpretata nel senso che osta a una disposizione nazionale che permette alle autorità competenti di esigere la restituzione, senza indennizzo, delle quote di emissioni rilasciate, ma non utilizzate da un gestore.

21 Detto giudice chiede, inoltre, se le quote controverse possano essere qualificate come quote di emissioni, ai sensi della direttiva 2003/87, e, in caso di risposta affermativa, quale sia la natura giuridica di dette quote.

22 Per quanto riguarda la prima parte della questione, occorre rammentare, innanzitutto, che il sistema di scambio di quote introdotto dalla direttiva 2003/87 poggia su una logica economica che stimola ogni partecipante al sistema ad emettere una quantità di gas a effetto serra inferiore alle quote ad esso inizialmente assegnate, al fine di cederne l'eccedenza ad un altro partecipante che abbia prodotto una quantità di emissioni superiore alle quote assegnate (v., in tal senso, sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a., C-127/07, EU:C:2008:728, punto 32).

23 Occorre, in secondo luogo, osservare che l'articolo 19, paragrafo 1, della direttiva 2003/87 prescrive la creazione di un sistema di registri nazionali, per assicurare una «contabilizzazione precisa» delle operazioni effettuate con le quote di emissioni.

24 A tal proposito, la Corte ha statuito che l'impianto sistematico della direttiva 2003/87 si basa su una rigorosa contabilità delle quote rilasciate, detenute, trasferite e cancellate, il cui quadro è fissato dall'articolo 19 di tale direttiva. Detta contabilità precisa inerisce allo scopo stesso di tale direttiva, consistente nella fissazione di un sistema comunitario di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra, che mira alla riduzione delle emissioni di tali gas nell'atmosfera ad un livello che prevenga qualsiasi influenza antropica pericolosa per il clima, e il cui fine ultimo è la tutela dell'ambiente (sentenza del 17 ottobre 2013, Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punto 27).

25 Come in sostanza rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 65 delle conclusioni, peraltro, l'esigenza di precisione del numero e delle circostanze afferenti alle quote risponde alla volontà del legislatore dell'Unione europea di migliorare il funzionamento del mercato creato dalla direttiva 2003/87, evitando le distorsioni che deriverebbero da incertezze circa la validità di dette quote. Inoltre, al di là

dell'interesse puramente economico di mantenere l'affidabilità di detto mercato, tale esigenza di precisione permette di raggiungere lo scopo da esso perseguito, vale a dire la lotta contro l'inquinamento. La corrispondenza tra le emissioni effettive e le autorizzazioni attraverso le quote costituisce quindi una priorità dell'intero sistema.

26 A tal fine, l'articolo 7 della direttiva 2003/87 impone ai gestori di un impianto di informare le autorità competenti di tutte le modifiche relative all'utilizzo di quest'ultimo che possano richiedere l'aggiornamento dell'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra.

27 Infine, va sottolineato che, nel definire i loro PNA, gli Stati membri dispongono di un certo margine di manovra (v., in tal senso, sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Estonia, C-505/09 P, EU:C:2012:179, punti da 51 a 53). Al termine della procedura prevista dall'articolo 9 della direttiva 2003/87, un PNA gode di una presunzione di legittimità, poiché esso, alla scadenza del termine di tre mesi previsto dal paragrafo 3 di tale articolo, è considerato definitivo in assenza di osservazioni da parte della Commissione, con la conseguenza che lo Stato membro interessato può adottarlo (sentenza del 3 ottobre 2013, Commissione/Lettonia, C-267/11 P, EU:C:2013:624, punto 46).

28 Nel caso di specie, emerge dalla decisione di rinvio che il Ministro per lo Sviluppo sostenibile e le Infrastrutture ha ordinato, con il decreto del 6 giugno 2013, la restituzione senza indennizzo delle quote controverse.

29 Secondo il governo lussemburghese e la Commissione, tale restituzione era destinata a porre rimedio ad una situazione irregolare. Le quote controverse, infatti, sarebbero state rilasciate alla ArcelorMittal soltanto perché tale società aveva omesso di informare le autorità competenti, prima della data prevista per il rilascio di dette quote, della sospensione, a tempo indeterminano, delle attività del suo impianto di Schifflange. In tale contesto, da un lato, la ArcelorMittal avrebbe violato l'obbligo di notifica previsto all'articolo 13, paragrafo 6, della legge del 2004. Dall'altro lato, non sarebbe stato rispettato il requisito previsto dal PNA lussemburghese, secondo il quale, in caso di smantellamento o chiusura di un impianto, non potevano essere rilasciate quote di emissioni per l'anno successivo.

30 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 69 delle conclusioni, l'obbligo previsto dall'articolo 13, paragrafo 6, della legge del 2004 costituisce una trasposizione di quello previsto dall'articolo 7 della direttiva 2003/87. Il requisito previsto dal PNA lussemburghese, per cui le quote di emissioni non sono rilasciate in caso di chiusura di un impianto, risponde inoltre ai medesimi criteri di rigorosa contabilità delle emissioni e di precisione dei dati e delle circostanze afferenti alle quote, richiamati ai precedenti punti 24 e 25.

31 Spetta al giudice nazionale competente di verificare se, nel caso di specie, la ArcelorMittal avesse effettivamente sospeso le attività del suo impianto di Schifflange a partire dal mese di novembre 2011 e se tale sospensione potesse essere qualificata come «cessazione delle attività», ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 6, della legge del 2004.

32 In caso affermativo, la direttiva 2003/87 non osta all'adozione da parte dell'autorità competente, in circostanze come quelle oggetto del procedimento principale, di una decisione che ordini la restituzione, senza indennizzo, di quote di emissioni. Se, infatti, un impianto ha cessato le proprie attività in una data precedente a quella dell'assegnazione delle quote di emissioni, evidentemente queste ultime non potranno essere utilizzate per contabilizzare le emissioni di gas a effetto serra che tale impianto non può più produrre.

33 In tali circostanze, la mancata restituzione delle quote controverse pregiudicherebbe i requisiti di rigorosa contabilità, di precisione e di concordanza tra le emissioni reali e quelle autorizzate, di cui ai precedenti punti da 23 a 25. Come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 78 delle conclusioni, la restituzione di quote attribuite in modo irregolare costituisce un'ipotesi di applicazione

delle regole di funzionamento del sistema previsto dalla direttiva 2003/87, onde evitare distorsioni del mercato delle quote e conseguire, indirettamente, l'obiettivo di tutela dell'ambiente perseguito da suddetto mercato.

34 Siffatta constatazione non può essere confutata dall'argomento dedotto dall'ArcelorMittal, secondo il quale la sola ipotesi in cui la direttiva 2003/87 raccomanda la restituzione di quote è quella prevista all'articolo 12, paragrafo 3, della stessa.

35 A tal proposito, va rilevato che l'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 riguarda la restituzione delle quote «pari alle emissioni totali di [un] impianto nel corso dell'anno civile precedente». Emerge dalla formulazione stessa di tale disposizione che essa riguarda le quote necessarie per contabilizzare le emissioni di gas a effetto serra prodotte da un impianto durante l'anno precedente. Orbene, qualora fosse provato che l'impianto di Schifflange aveva cessato le sue attività in una data precedente a quella del rilascio delle quote controverse, dette quote non avrebbero potuto essere utilizzate.

36 In tale contesto, la direttiva 2003/87 deve essere interpretata nel senso che non osta ad una normativa nazionale che permetta all'autorità competente di esigere la restituzione senza indennizzo, totale o parziale, di quote non utilizzate che sono state indebitamente rilasciate ad un gestore a causa della violazione, da parte di quest'ultimo, dell'obbligo di informare tempestivamente l'autorità competente della cessazione dello sfruttamento di un impianto.

37 Tale constatazione non è inficiata dall'argomento della ArcelorMittal volto a dimostrare che una siffatta legislazione nazionale non sarebbe conforme all'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Occorre rilevare infatti che, nell'ipotesi in cui le quote controverse fossero state indebitamente attribuite alla ArcelorMittal, in considerazione del requisito di contabilità rigorosa su cui poggia il sistema creato dalla direttiva 2003/87, non si potrebbe ammettere che tali quote siano state regolarmente costituite quali quote di emissioni ai sensi della direttiva medesima.

38 La restituzione di dette quote, dunque, implicherebbe non già l'espropriazione di un bene che costituisce già parte integrante del patrimonio del gestore, ma semplicemente la revoca dell'atto di assegnazione delle quote, per inosservanza dei requisiti fissati dalla direttiva 2003/87.

39 In tale contesto, si deve rispondere alla seconda parte della questione pregiudiziale che le quote rilasciate a favore di un gestore dopo che questi ha cessato le attività esercitate nell'impianto cui esse afferiscono, senza averne previamente informato l'autorità competente, non possono essere qualificate come «quote» di emissioni ai sensi dell'articolo 3, lettera a), della direttiva 2003/87.

40 Tenuto conto di tutte le precedenti considerazioni, occorre rispondere alla questione sollevata come segue:

— la direttiva 2003/87 deve essere interpretata nel senso che non osta ad una normativa nazionale che permetta all'autorità competente di esigere la restituzione senza indennizzo, totale o parziale, di quote non utilizzate che sono state indebitamente rilasciate ad un gestore, a causa della violazione, da parte di quest'ultimo, dell'obbligo di informare tempestivamente l'autorità competente della cessazione dello sfruttamento di un impianto.

— le quote rilasciate a favore di un gestore dopo che questi ha cessato le attività esercitate nell'impianto cui esse afferiscono, senza averne previamente informato l'autorità competente, non possono essere qualificate come «quote» di emissioni ai sensi dell'articolo 3, lettera a), della direttiva 2003/87.

Sulle spese

41 Nei confronti delle parti nel procedimento principale, il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

La 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, come modificata dal regolamento (CE) n. 219/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, deve essere interpretata nel senso che non osta ad una normativa nazionale che permetta all'autorità competente di esigere la restituzione senza indennizzo, totale o parziale, di quote non utilizzate che sono state indebitamente rilasciate ad un gestore, a causa della violazione, da parte di quest'ultimo, dell'obbligo di informare tempestivamente l'autorità competente della cessazione dello sfruttamento di un impianto.

Le quote rilasciate a favore di un gestore dopo che questi ha cessato le attività esercitate nell'impianto cui esse afferiscono, senza averne previamente informato l'autorità competente, non possono essere qualificate come «quote» di emissioni ai sensi dell'articolo 3, lettera a), della direttiva 2003/87, come modificata dal regolamento n. 219/2009.

Firme