Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

8 martie 2017 *

Punctul 37 din prezentul text a făcut obiectul unei modificări de ordin lingvistic ulterior primei publicări.

„Trimitere preliminară — Mediu — Sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în Uniunea Europeană — Directiva 2003/87/CE — Articolul 3 litera (a) — Articolele 11 și 12 — Încetarea activităților unei instalații — Restituirea cotelor neutilizate — Perioada 2008-2012 — Lipsa despăgubirii — Economia sistemului de comercializare a cotelor de emisie”

În cauza C-321/15,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională, Luxemburg), prin decizia din 19 iunie 2015, primită de Curte la 29 iunie 2015, în procedura

ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA

împotriva

Marelui Ducat al Luxemburgului,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnul J. L. da Cruz Vilaça (raportor), președinte de cameră, doamna M. Berger și domnii A. Borg Barthet, E. Levits și F. Biltgen, judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA, de G. Loesch, avocat;

— pentru guvernul luxemburghez, de D. Holderer, în calitate de agent, asistată de P. Kinsch, avocat;

— pentru Comisia Europeană, de E. White, de A. Buchet și de K. Mifsud-Bonnici, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 5 iulie 2016,

* Limba de procedură: franceza.

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea Directivei 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 2003, L 275, p. 32, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 78), astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (CE) nr. 219/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2009 (JO 2009, L 87, p. 109) (denumită în continuare „Directiva 2003/87”).

2 Această cerere a fost prezentată în cadrul unui litigiu între ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA (denumită în continuare „ArcelorMittal”), pe de o parte, și Marele Ducat al Luxemburgului, pe de altă parte, în legătură cu legalitatea deciziei ministrului delegat pentru dezvoltare durabilă și infrastructuri de a impune acestei societăți restituirea, fără despăgubire, a 80 922 de cote de emisie de gaze cu efect de seră neutilizate.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Potrivit articolului 1 din Directiva 2003/87, aceasta „instituie un sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră […] pentru a promova reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră într-un mod rentabil și eficient din punct de vedere economic”.

4 Articolul 3 litera (a) din această directivă definește „cota” de emisie drept „orice cotă pentru emiterea unei tone de dioxid de carbon echivalent pe parcursul unei perioade specificate, care este valabilă numai în sensul respectării cerințelor din prezenta directivă și care este transferabilă în conformitate cu dispozițiile din prezenta directivă”.

5 Articolul 7 din directiva menționată prevede:

„Operatorul informează autoritatea competentă cu privire la orice modificări planificate legate de natura, de funcționarea sau de extinderea instalației care ar putea impune actualizarea permisului de emisie de gaze cu efect de seră. După caz, autoritatea competentă actualizează permisul. În cazul în care survine o modificare a identității operatorului instalației, autoritatea competentă actualizează permisul astfel încât acesta să includă numele și adresa noului operator.”

6 Articolul 9 din Directiva 2003/87 prevede elaborarea de către fiecare stat membru a unui plan național de alocare a cotelor (denumit în continuare „PNA”). În special, alineatele (1) și (3) ale acestuia prevăd:

„(1) Pentru fiecare perioadă prevăzută la articolul 11 alineatele (1) și (2), fiecare stat membru elaborează un plan național în care precizează cantitatea totală de cote pe care intenționează să le aloce pentru perioada respectivă și modul în care propune să fie alocate acestea. Planul se bazează pe criterii obiective și transparente, inclusiv pe cele enumerate în anexa III, luând în considerare observațiile publicului. Fără a aduce atingere dispozițiilor [T]ratatului [CE], Comisia elaborează până la 31 decembrie 2003 orientări privind aplicarea criteriilor enumerate în anexa III.

[…]

(3) În termen de trei luni de la notificarea unui [PNA] de către un stat membru în conformitate cu alineatul (1), Comisia poate respinge planul în cauză sau orice element al acestuia, pe baza incompatibilității cu criteriile enumerate în anexa III sau a incompatibilității cu articolul 10. Statul membru adoptă o decizie în temeiul articolului 11 alineatul (1) sau (2) numai în cazul în care modificările propuse sunt acceptate de Comisie. Comisia motivează orice decizie de respingere."

7 Articolul 11 alineatele (2) și (4) din Directiva 2003/87 prevede:

„(2) Pentru perioada de cinci ani care începe la 1 ianuarie 2008 și pentru fiecare perioadă ulterioară de cinci ani, fiecare stat membru decide cu privire la cantitatea totală de cote pe care le alocă pentru perioada respectivă și inițiază procesul de alocare a cotelor respective operatorilor fiecărei instalații. Această decizie se adoptă cu cel puțin 12 luni înainte de începutul perioadei respective și se bazează pe [PNA] al statului membru elaborat în temeiul articolului 9 și în conformitate cu articolul 10, luând în considerare observațiile publicului.

[…]

(4) Autoritatea competentă emite câte o parte din cantitatea totală de cote în fiecare an al perioadei prevăzute la alineatul (1) sau (2) până la data de 28 februarie a anului respectiv."

8 Articolul 12 alineatele (1) și (3) din această directivă prevede:

„(1) Statele membre garantează posibilitatea transferării cotelor între:

(a) persoane din cadrul Comunității;

[…]

(3) 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."

9 Articolul 13 alineatul (1) din directiva menționată prevede:

„Cotele sunt valabile pentru emisiile din perioada, prevăzută la articolul 11 alineatul (1) sau (2), pentru care s-au emis."

10 Articolul 19 alineatul (1) din Directiva 2003/87 prevede:

„Statele membre prevăd întocmirea și păstrarea unui registru pentru a asigura evidența exactă a emiterii, deținerii, transferului și a anulării cotelor. Statele membre pot păstra registrele lor în cadrul unui sistem consolidat, împreună cu unul sau mai multe alte state membre."

Dreptul luxemburghez

11 Articolul 16 din Constituție prevede:

„Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru motive de utilitate publică și în schimbul unei despăgubiri juste, în cazurile și în modul stabilite de lege."

12 Directiva 2003/87 a fost transpusă în dreptul luxemburghez prin Legea din 23 decembrie 2004 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră (*Mémorial* A 2004, p. 3792, denumită în continuare „Legea din 2004”). Articolul 12 alineatele 2 și 4 din această lege prevede:

„2. Pentru perioada de cinci ani care începe la 1 ianuarie 2008 și pentru fiecare perioadă ulterioară de cinci ani, ministrul stabilește cantitatea totală de cote pe care le alocă pentru această perioadă și inițiază procesul de alocare a cotelor respective operatorilor fiecărei instalații. Ministrul ia această inițiativă cu cel puțin 12 luni înainte de începutul perioadei în cauză, pe baza planului național de alocare a cotelor elaborat în temeiul articolului 10.

[…]

4. Ministrul alocă o parte din cantitatea totală de cote în fiecare an al perioadei prevăzute la alineatul 1 sau 2 cel târziu până la data de 28 februarie a anului respectiv.”

13 Articolul 13 alineatul 6 din această lege prevede:

„Orice încetare totală sau parțială a exploatării unei instalații trebuie să fie notificată imediat ministrului. Ministrul decide în privința restituirii totale sau parțiale a cotelor neutilizate.”

14 În conformitate cu articolul 9 din Directiva 2003/87, Marele Ducat al Luxemburgului a elaborat PNA-ul pentru perioada 2008-2012. Acest PNA a fost aprobat de Comisie prin deciziile din 29 noiembrie 2006 și din 13 iulie 2007. La pagina 7 din PNA-ul menționat se prevede în esență că, în cazul dezafectării sau al închiderii unei instalații, cotele nu vor fi alocate pentru anul următor.

Litigiul principal și întrebarea preliminară

15 Astfel cum reiese din dosarul de care dispune Curtea, ministrul mediului a alocat în favoarea ArcelorMittal, pentru perioada 2008-2012, o cantitate totală de 405 365 de cote de emisie. În ceea ce privește anul 2012, acest ministru a alocat în favoarea ArcelorMittal, la 22 februarie 2012, în vederea înscrierii în registrul național, 81 073 de cote pentru instalația din Schifflange (Luxemburg) care aparține acestei societăți.

16 Prin scrisoarea din 23 aprilie 2012, ArcelorMittal a solicitat ministrului menționat o întrerupere a controalelor de mediu, pentru motivul că activitățile la această instalație din Schifflange erau suspendate de la sfârșitul anului 2011, pentru o perioadă nedeterminată.

17 Printr-un decret din 6 iunie 2013, ministrul delegat pentru dezvoltare durabilă și infrastructuri, pe de o parte, a redus totalul cotelor de emisie alocate acestei societăți pentru perioada 2008-2012 și, pe de altă parte, a solicitat restituirea, fără despăgubire, a 80 922 de cote de emisie (denumite în continuare „cotele în litigiu”). Această măsură, adoptată în special în temeiul articolului 13 alineatul 6 din Legea din 2004, era justificată prin declarația ArcelorMittal referitoare la suspendarea activităților la instalația sa din Schifflange, începând cu sfârșitul anului 2011.

18 La 8 iulie 2013, ArcelorMittal a introdus un recurs grațios împotriva Decretului ministerial din 6 iunie 2013, care a fost respins printr-o decizie din 24 septembrie 2013. Sesizat cu o acțiune formulată de această societate îndreptată împotriva deciziei menționate, tribunal administratif (Tribunalul Administrativ, Luxemburg) a decis, printr-o hotărâre din 17 decembrie 2014, să sesizeze Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională, Luxemburg) cu o cerere de decizie preliminară cu privire la conformitatea articolului 13 alineatul 6 din Legea din 2004 cu articolul 16 din Constituție. Astfel, potrivit tribunal administratif (Tribunalul Administrativ, Luxemburg), o restituire a cotelor în litigiu, fără despăgubire, ar corespunde, prin efectele sale, unei exproprieri nelegale, dat fiind că cotele în

litigiu au fost acordate și înscrise în registrul național și că, în consecință, acestea intraseră în patrimoniul ArcelorMittal. Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională, Luxemburg), la rândul său, ridică problema compatibilității articolului 13 alineatul 6 din Legea din 2004 cu Directiva 2003/87, în măsura în care această dispoziție ar putea fi contrară economiei sistemului instituit prin această directivă.

19 În aceste condiții, Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională, Luxemburg) a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 13 alineatul 6 din [Legea din 2004], în măsura în care permite ministrului competent să solicite restituirea fără despăgubire integrală sau parțială a cotelor alocate în conformitate cu articolul 12 alineatele 2 și 4 din aceeași lege, dar neutilizate, este conform cu Directiva [2003/87] și mai ales cu economia sistemului de comercializare a cotelor prevăzut în directiva menționată, această întrebare incluzând pe aceea privind existența efectivă, iar, în caz afirmativ, calificarea restituirii cotelor alocate, dar neutilizate, precum și pe aceea a unei eventuale calificări drept bunuri a unor astfel de cote?”

Cu privire la întrebarea preliminară

20 Prin intermediul întrebării adresate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă Directiva 2003/87 trebuie interpretată în sensul că se opune unei dispoziții naționale care permite autorităților competente să solicite restituirea, fără despăgubire, a cotelor de emisie alocate, dar neutilizate de un operator.

21 Această instanță solicită, în plus, să se stabilească dacă cotele în litigiu pot fi calificate drept cote de emisie în sensul Directivei 2003/87 și, în cazul unui răspuns afirmativ, care este natura juridică a cotelor respective.

22 În ceea ce privește prima parte a întrebării adresate, trebuie amintit, mai întâi, că sistemul de comercializare a cotelor instituit prin Directiva 2003/87 se bazează pe o logică economică ce urmărește stimularea tuturor participanților la sistemul menționat să emită o cantitate de gaze cu efect de seră inferioară cotelor ce le-au fost acordate inițial, pentru ca astfel să cedeze surplusul unui alt participant care a produs o cantitate de emisii superioară cotelor alocate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 decembrie 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine și alții, C-127/07, EU:C:2008:728, punctul 32).

23 Este necesar să se constate, în continuare, că articolul 19 alineatul (1) din Directiva 2003/87 impune înființarea unui sistem de registre naționale pentru a asigura o „evidență exactă” a operațiunilor efectuate cu cotele de emisie.

24 În această privință, Curtea a statuat că economia generală a Directivei 2003/87 se bazează astfel pe o strictă contabilizare a cotelor emise, deținute, transferate și anulate, al căror cadru este stabilit la articolul 19 din directiva respectivă. Această contabilizare precisă este inerentă însuși obiectului directivei menționate, și anume înființarea unui sistem comunitar de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră care urmărește reducerea emisiilor acestor gaze în atmosferă la un nivel care să împiedice orice interferențe antropice periculoase în climat și al cărui obiectiv final este protecția mediului (Hotărârea din 17 octombrie 2013, Billerud Karlsborg și Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punctul 27).

25 În plus, astfel cum a arătat în esență avocatul general la punctul 65 din concluzii, cerința privind exactitatea volumului și a circumstanțelor în care sunt alocate cotele este în acord cu voința legiuitorului Uniunii Europene de a îmbunătăți funcționarea pieței instituite prin Directiva 2003/87, prin evitarea denaturărilor care ar putea rezulta din orice incertitudine privind validitatea cotelor. În

plus, dincolo de interesul pur economic de a menține fiabilitatea pieței menționate, cerința de exactitate respectivă permite atingerea obiectivului urmărit de acesta, și anume lupta împotriva poluării. Asigurarea concordanței dintre emisiile reale și cele autorizate prin intermediul cotelor constituie, pentru acest motiv, o prioritate a sistemului în ansamblul său.

26 În acest scop, articolul 7 din Directiva 2003/87 le impune operatorilor unei instalații să comunice autorităților competente orice modificare în utilizarea acesteia care ar putea impune actualizarea permisului de emisie de gaze cu efect de seră.

27 În sfârșit, trebuie subliniat că, în definirea PNA-urilor, statele membre dispun de o anumită marjă de manevră (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 martie 2012, Comisia/Estonia, C-505/09 P, EU:C:2012:179, punctele 51-53). La finalul procedurii prevăzute la articolul 9 din Directiva 2003/87, un PNA se bucură de o prezumție de legalitate în măsura în care, la expirarea termenului de trei luni prevăzut la alineatul (3) al articolului menționat, acesta este considerat definitiv în lipsa unor observații din partea Comisiei, astfel încât statul membru vizat îl poate adopta (Hotărârea din 3 octombrie 2013, Comisia/Letonia, C-267/11 P, EU:C:2013:624, punctul 46).

28 În speță, reiese din decizia de trimitere că ministrul delegat pentru dezvoltare durabilă și infrastructuri a dispus, prin Decretul din 6 iunie 2013, restituirea fără despăgubire a cotelor în litigiu.

29 Potrivit guvernului luxemburghez și Comisiei, această restituire avea scopul de a remedia o situație nelegală. Astfel, cotele în litigiu ar fi fost acordate ArcelorMittal numai în considerarea faptului că această societate a omis să informeze autoritățile competente, anterior datei prevăzute pentru acordarea lor, cu privire la suspendarea pentru o perioadă nedeterminată a activităților la instalația sa de la Schifflange. În aceste împrejurări, pe de o parte, ArcelorMittal ar fi încălcat obligația de notificare prevăzută la articolul 13 alineatul 6 din Legea din 2004. Pe de altă parte, cerința prevăzută de PNA-ul luxemburghez, potrivit căreia, în cazul dezafectării sau al închiderii unei instalații, cotele de emisie nu puteau fi alocate pentru anul următor, nu ar fi fost respectată.

30 Astfel cum a arătat avocatul general la punctul 69 din concluzii, obligația prevăzută la articolul 13 alineatul 6 din Legea din 2004 constituie o transpunere a celei prevăzute la articolul 7 din Directiva 2003/87. În plus, cerința prevăzută de PNA-ul luxemburghez potrivit căreia cotele de emisie nu sunt acordate în cazul închiderii unei instalații răspunde acelorași criterii privind evidența exactă a emisiilor și exactitatea volumului și a circumstanțelor în care sunt alocate cotele, amintite la punctele 24 și 25 din prezenta hotărâre.

31 Revine instanței naționale competente sarcina de a verifica dacă, în speță, ArcelorMittal a suspendat efectiv activitățile la instalația sa din Schifflange începând din luna noiembrie 2011 și dacă această suspendare putea fi calificată drept „încetare a activităților” în sensul articolului 13 alineatul 6 din Legea din 2004.

32 În cazul în care situația se prezintă astfel, Directiva 2003/87 nu se opune ca autoritatea competentă să adopte, în împrejurări precum cele în discuție în litigiul principal, o decizie prin care să dispună restituirea, fără despăgubire, a unor cote de emisie. Astfel, dacă o instalație și-a încetat activitatea la o dată anterioară celei a acordării cotelor de emisie, acestea din urmă nu vor putea fi utilizate, evident, pentru a contabiliza emisiile de gaze cu efect de seră care nu mai pot fi produse de aceasta.

33 În aceste condiții, nerestituirea cotelor în litigiu ar aduce atingere cerințelor privind evidența exactă, exactitatea și concordanța dintre emisiile reale și emisiile autorizate, amintite la punctele 23-25 din prezenta hotărâre. Astfel cum a arătat în esență avocatul general la punctul 78 din concluzii, restituirea cotelor atribuite în mod nelegal constituie o situație referitoare la aplicarea regulilor de funcționare a sistemului prevăzut de Directiva 2003/87, pentru a se evita denaturarea pieței cotelor și pentru a facilita, în mod indirect, obiectivul protecției mediului urmărit de piața respectivă.

34 Această constatare nu poate fi repusă în discuție de argumentul invocat de ArcelorMittal potrivit căruia singura ipoteză în care Directiva 2003/87 preconizează restituirea cotelor este cea prevăzută la articolul 12 alineatul (3) din aceasta.

35 În această privință, trebuie arătat că articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2003/87 se referă la restituirea cotelor „egal[e] cu totalul emisiilor [unei instalații] pe parcursul anului calendaristic anterior". Reiese astfel din însuși modul de redactare a acestei dispoziții că ea vizează cotele necesare pentru contabilizarea emisiilor de gaze cu efect de seră produse de o instalație pe parcursul anului precedent. Or, în cazul în care s-ar stabili că instalația de la Schifflange și-a încetat activitatea la o dată anterioară celei a acordării cotelor în litigiu, această utilizare nu ar fi putut avea loc în ceea ce privește cotele menționate.

36 În aceste condiții, Directiva 2003/87 trebuie interpretată în sensul că nu se opune unei legislații naționale care permite autorității competente să solicite restituirea fără despăgubire, totală sau parțială, a cotelor neutilizate care au fost acordate în mod necorespunzător unui operator, ca urmare a încălcării de către acesta din urmă a obligației de a informa la timp autoritatea competentă despre încetarea exploatării unei instalații.

37 Această constatare nu este repusă în discuție de argumentația ArcelorMittal care urmărește să demonstreze că o asemenea legislație națională nu ar fi în conformitate cu articolul 17 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Astfel, trebuie arătat că, în ipoteza în care cotele în litigiu ar fi fost atribuite în mod necorespunzător către ArcelorMittal, în lumina cerințelor privind evidența exactă pe care se întemeiază sistemul instituit prin Directiva 2003/87, nu se poate admite că aceste cote au fost constituite în mod valabil drept cote de emisie în sensul Directivei 2003/87.

38 Astfel, restituirea acestor cote nu ar implica exproprierea unui bun care ar face deja parte integrantă din patrimoniul operatorului, ci numai retragerea actului de acordare a cotelor, ca urmare a nerespectării condițiilor stabilite prin Directiva 2003/87.

39 În aceste împrejurări, trebuie să se răspundă la a doua parte a întrebării preliminare că cotele acordate după ce un operator a încetat activitățile desfășurate la instalația căreia îi sunt aferente cotele respective, fără a informa în prealabil despre aceasta autoritatea competentă, nu pot fi calificate drept „cote" de emisie, în sensul articolului 3 litera (a) din Directiva 2003/87.

40 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că trebuie să se răspundă la întrebarea adresată după cum urmează:

— Directiva 2003/87 trebuie interpretată în sensul că nu se opune unei legislații naționale care permite autorității competente să solicite restituirea fără despăgubire, totală sau parțială, a cotelor neutilizate care au fost acordate în mod necorespunzător unui operator, ca urmare a încălcării de către acesta din urmă a obligației de a informa la timp autoritatea competentă despre încetarea exploatării unei instalații.

— Cotele acordate după ce un operator a încetat activitățile desfășurate la instalația căreia îi sunt aferente cotele respective, fără a informa în prealabil despre aceasta autoritatea competentă, nu pot fi calificate drept „cote" de emisie, în sensul articolului 3 litera (a) din Directiva 2003/87.

Cu privire la cheltuielile de judecată

41 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 cincea) declară:

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 Regulamentul (CE) nr. 219/2009 al Parlamentului European și a Consiliului din 11 martie 2009, trebuie interpretată în sensul că nu se opune unei legislații naționale care permite autorității competente să solicite restituirea fără despăgubire, totală sau parțială, a cotelor neutilizate care au fost acordate în mod necorespunzător unui operator, ca urmare a încălcării de către acesta din urmă a obligației de a informa la timp autoritatea competentă despre încetarea exploatării unei instalații.

Cotele acordate după ce un operator a încetat activitățile desfășurate la instalația căreia îi sunt aferente cotele respective, fără a informa în prealabil despre aceasta autoritatea competentă, nu pot fi calificate drept „cote” de emisie, în sensul articolului 3 litera (a) din Directiva 2003/87.

Semnături