Raccolta della giurisprudenza

ORDINANZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

6 febbraio 2019 *

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione europea – Direttiva 2003/87/CE – Piano di monitoraggio – Regolamento (UE) n. 601/2012 – Articolo 49, paragrafo 1, secondo comma – Allegato IV, sezione 20 – Calcolo delle emissioni dell'impianto – Sottrazione del CO_2 trasferito – Esclusione del CO_2 utilizzato nella produzione di carbonato di calcio precipitato – Valutazione della validità dell'esclusione»

Nella causa C-561/18,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Verwaltungsgericht Berlin (Tribunale amministrativo di Berlino, Germania), con decisione del 27 agosto 2018, pervenuta in cancelleria il 4 settembre 2018, nel procedimento

Solvay Chemicals GmbH

contro

Bundesrepublik Deutschland,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da J.-C. Bonichot (relatore), presidente della Prima Sezione, C. Toader, A. Rosas, L. Bay Larsen e M. Safjan, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di statuire con ordinanza motivata, conformemente all'articolo 99 del regolamento di procedura della Corte,

ha emesso la seguente

Ordinanza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sulla validità dell'articolo 49, paragrafo 1, secondo comma, e dell'allegato IV, sezione 20, del regolamento (UE) n. 601/2012 della Commissione, del 21 giugno 2012, concernente 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 2012, L 181, pag. 30).

* Lingua processuale: il tedesco.

2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra la Solvay Chemicals GmbH e la Bundesrepublik Deutschland (Repubblica federale di Germania) in merito al computo, in quanto emissioni ai sensi 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 dalla direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009 (GU 2009, L 140, pag. 63) (in prosieguo; la «direttiva 2003/87»), del biossido di carbonio (in prosieguo: il «CO_2») generato in un impianto di produzione di soda e trasferito a un impianto di produzione di carbonato di calcio precipitato (in prosieguo: il «CCP»).

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 2003/87

3 La direttiva 2003/87 si applica, conformemente al suo articolo 2, paragrafo 1, «alle emissioni provenienti dalle attività indicate nell'allegato I e ai gas a effetto serra elencati nell'allegato II».

4 L'articolo 3, lettera b), di tale direttiva definisce la nozione di «emissioni» come segue: «il rilascio nell'atmosfera di gas a effetto serra a partire da fonti situate in un impianto o il rilascio, da parte di un aeromobile che esercita una delle attività di trasporto aereo elencate nell'allegato I, dei gas specificati in riferimento all'attività interessata».

5 Ai sensi dell'articolo 12, paragrafi 3 e 3 bis, di detta direttiva:

«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, diverse dalle quote rilasciate a norma del capo II, 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.

3 bis. Non sussiste l'obbligo di restituzione delle quote per le emissioni di cui sono stati verificati la cattura e il trasporto ai fini dello stoccaggio permanente presso un impianto per cui è in vigore un'autorizzazione ai sensi della direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, [relativa allo stoccaggio geologico del biossido di carbonio e recante modifica della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, delle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE e del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2009, L 140, pag. 114)]».

6 L'articolo 14 della direttiva 2003/87, rubricato «Monitoraggio e comunicazione delle emissioni», al suo paragrafo 1 enuncia quanto segue:

«Entro il 31 dicembre 2011 la Commissione adotta un regolamento sul monitoraggio e la comunicazione delle emissioni e, se opportuno, i dati riguardanti le attività, dalle attività che figurano nell'allegato I, per il monitoraggio e la comunicazione dei dati relativi alle tonnellate-chilometro ai fini della domanda di cui agli articoli 3 sexies e 3 septies, ispirandosi ai principi di monitoraggio e comunicazione delle emissioni definiti nell'allegato IV e specificando, nelle prescrizioni relative al monitoraggio e alla comunicazione delle emissioni, il potenziale di riscaldamento globale di ciascun gas a effetto serra considerato.

Tale misura, intesa a modificare elementi non essenziali della presente direttiva, completandola, è adottata secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 23, paragrafo 3».

Regolamento n. 601/2012

7 L'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 601/2012 così dispone:

«Il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni sono esaustivi e riguardano tutte le emissioni di processo e di combustione provenienti da tutte le fonti e i flussi di fonti di emissione riconducibili ad attività elencate nell'allegato I della direttiva 2003/87/CE e ad altre attività pertinenti previste dall'articolo 24 della medesima direttiva e relative a tutti i gas serra specificati in relazione a tali attività, evitando di contabilizzarle due volte».

8 Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, del citato regolamento:

«Ogni gestore o operatore aereo esegue il monitoraggio delle emissioni di gas a effetto serra secondo un piano di monitoraggio approvato dall'autorità competente in conformità all'articolo 12, in base alla natura e al funzionamento dell'impianto o dell'attività di trasporto ai quali si applica.

(…)».

9 Dall'articolo 20, paragrafo 2, di detto regolamento risulta che, «[p]er definire la procedura di monitoraggio e comunicazione, il gestore tiene conto delle prescrizioni specifiche per alcuni settori di cui all'allegato IV».

10 L'articolo 49 del regolamento n. 601/2012, rubricato «CO_2 trasferito», al suo paragrafo 1, prevede quanto segue:

«Il gestore sottrae dalle emissioni dell'impianto qualsiasi quantitativo di CO_2 proveniente da carbonio fossile nelle attività di cui all'allegato I della direttiva 2003/87/CE che non è rilasciato dall'impianto ma trasferito fuori da questo verso uno dei seguenti siti:

a) un impianto per la cattura dei gas a effetto serra ai fini del trasporto e dello stoccaggio geologico a lungo termine in un sito di stoccaggio autorizzato a norma della direttiva 2009/31/CE;

b) una rete di trasporto dei gas a effetto serra ai fini dello stoccaggio geologico a lungo termine in un sito di stoccaggio autorizzato a norma della direttiva 2009/31/CE;

c) un sito di stoccaggio autorizzato a norma della direttiva 2009/31/CE ai fini dello stoccaggio geologico a lungo termine.

Per qualsiasi altro tipo di trasferimenti di CO_2 fuori dall'impianto non è consentito sottrarre il CO_2 dalle emissioni dell'impianto».

11 L'allegato IV di detto regolamento, intitolato «Metodologie di monitoraggio specifiche all'attività fondate su calcoli in relazione agli impianti (articolo 20, paragrafo 2)», contiene una sezione 20 relativa alla «[p]roduzione di soda e bicarbonato di sodio, presente nell'elenco di cui all'allegato I della direttiva 2003/87/CE». Nella parte B della stessa, relativa alle «Norme di monitoraggio specifiche», tale sezione prevede, segnatamente, quanto segue:

«Se il CO_2 derivante dalla produzione di soda è impiegato per produrre bicarbonato di sodio, la quantità di CO_2 usata per produrre il bicarbonato dalla soda è considerata emessa dall'impianto che produce il CO_2».

Diritto tedesco

12 Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, del Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (legge sullo scambio delle quote di emissioni di gas a effetto serra), del 21 luglio 2011 (BGBl. 2011 I, pag. 1475), come modificato:

«Il gestore è tenuto a determinare, conformemente all'allegato 2, parte 2, il quantitativo delle emissioni prodotte dalla sua attività per ogni anno civile e lo comunica all'autorità competente entro il 31 marzo dell'anno successivo».

13 L'articolo 6, paragrafo 1, di tale legge, come modificata, enuncia quanto segue:

«Il gestore è tenuto a presentare all'autorità competente, per ciascun periodo previsto per gli scambi di quote, un piano di monitoraggio per la determinazione e comunicazione delle emissioni ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1. (…)».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

14 La Solvay Chemicals gestisce a Rheinberg (Germania) un impianto destinato alla produzione di soda la cui attività è soggetta al sistema per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra. È pacifico che una parte del CO_2 prodotto da tale impianto venga trasferita ad un altro impianto per la produzione di CCP e che pertanto tale CO_2 non venga rilasciato nell'atmosfera.

15 Con sentenza del 19 gennaio 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), la Corte ha dichiarato che le disposizioni dell'articolo 49, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 601/2012 e della sezione 10, parte B, dell'allegato IV di tale regolamento sono invalide nei limiti in cui includono sistematicamente nelle emissioni dell'impianto di combustione di calce il CO_2 trasferito ad un altro impianto ai fini della produzione di carbonato di calcio, indipendentemente dal fatto che tale CO_2 sia rilasciato o meno nell'atmosfera.

16 A seguito di tale decisione, nell'ambito della procedura di autorizzazione del piano di monitoraggio modificato del proprio impianto, con lettera del 25 settembre 2017 la Solvay Chemicals chiedeva alla Deutsche Emissionshandelsstelle (organismo tedesco competente per lo scambio di quote di emissioni; in prosieguo: la «DEHSt») l'autorizzazione ad esimersi dall'obbligo di comunicare il CO_2 trasferito ai fini della produzione di CCP adducendo come motivazione che il CO_2, essendo legato chimicamente nel CCP, non sarebbe entrato nell'atmosfera e, pertanto, non corrispondeva alle «emissioni» di cui all'articolo 3, lettera b), della direttiva 2003/87.

17 Con decisione del 21 dicembre 2017, la DEHSt respingeva tale piano di monitoraggio modificato. Detta decisione veniva confermata in sede di reclamo il 4 maggio 2018. La DEHSt considerava infatti che la Corte, con la sua sentenza del 19 gennaio 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), aveva espressamente limitato la sua dichiarazione di invalidità alla disciplina contenuta nel regolamento n. 601/2012 riguardo all'impossibilità di dedurre CO_2 prodotto da impianti di combustione di calce e trasferito ai fini della produzione di CCP. Essa considerava inoltre che, per quanto sarebbe stata probabilmente invalida anche l'analoga disposizione del regolamento n. 601/2012 relativa alla produzione di soda, vale a dire la sezione 20 dell'allegato IV di tale regolamento, non le spettava, in quanto autorità amministrativa, alcun potere di disapplicazione rispetto a una disposizione del diritto dell'Unione.

18 Con ricorso proposto il 17 maggio 2018 dinanzi al Verwaltungsgericht Berlin (Tribunale amministrativo di Berlino, Germania), la Solvay Chemicals ha impugnato la decisione della DEHSt.

19 Nutrendo dubbi in ordine alla validità di tali disposizioni del regolamento n. 601/2012, detto giudice ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il regolamento [n. 601/2012] sia invalido e sia in contrasto con gli obiettivi della direttiva 2003/87, nella parte in cui esso prevede, all'articolo 49, paragrafo 1, secondo comma, che il biossido di carbonio (CO_2) non trasferito ai sensi dell'articolo 49, paragrafo 1, primo comma, del medesimo regolamento, debba essere considerato emesso dall'impianto che produce CO_2, sia esso rilasciato o meno nell'atmosfera.

2) Se il regolamento [n. 601/2012] sia invalido e sia in contrasto con gli obiettivi della direttiva 2003/87, nella parte in cui esso prevede, all'articolo 49, paragrafo 1, secondo comma, in combinato disposto con l'allegato IV, sezione 20, che il CO_2 trasferito da un impianto destinato alla produzione di soda verso un altro impianto ai fini della produzione di [CCP] debba essere sistematicamente incluso nelle emissioni di tale ultimo impianto».

Sulle questioni pregiudiziali

20 Occorre precisare in via preliminare che, in applicazione dell'articolo 49, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 601/2012 e dell'allegato IV, sezione 20, dello stesso, il CO_2 generato da un impianto di produzione di soda e trasferito, come avviene nel procedimento principale, ad un altro impianto ai fini della produzione di CCP si considera emesso dal primo impianto.

21 Con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, alla Corte di pronunciarsi sulla validità di tali disposizioni, nei limiti in cui, includendo sistematicamente nelle emissioni dell'impianto di produzione di soda il CO_2 trasferito per la produzione di CCP, a prescindere dal fatto che tale CO_2 sia rilasciato o meno nell'atmosfera, le suddette disposizioni andrebbero oltre la definizione delle emissioni quale fornita nell'articolo 3, lettera b), della direttiva 2003/87.

22 Ai sensi dell'articolo 99 del regolamento di procedura della Corte, quando una questione pregiudiziale è identica a una questione sulla quale la Corte ha già statuito, quando la risposta a tale questione può essere chiaramente desunta dalla giurisprudenza o quando la risposta alla questione posta a titolo pregiudiziale non dà adito a nessun ragionevole dubbio, la Corte, su proposta del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, può statuire in qualsiasi momento con ordinanza motivata.

23 La citata disposizione trova applicazione nel presente procedimento pregiudiziale.

24 Occorre rilevare che il regolamento n. 601/2012 è stato adottato in applicazione dell'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2003/87, secondo il quale la Commissione adotta un regolamento, in particolare, sul monitoraggio e la comunicazione delle emissioni, laddove tale misura è volta a modificare elementi non essenziali della citata direttiva, completandola. Di conseguenza, la valutazione, nel caso di specie, della validità delle disposizioni controverse di tale regolamento induce a verificare che la Commissione, nell'adottare tali disposizioni, non abbia oltrepassato i limiti così stabiliti dalla direttiva 2003/87 (sentenza del 19 gennaio 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punto 27).

25 Secondo l'articolo 3, lettera b), della direttiva 2003/87, per «emissioni», ai fini della stessa, si intende il rilascio nell'atmosfera di gas a effetto serra a partire da fonti situate in un impianto. Dal tenore letterale stesso di tale disposizione emerge quindi che, ai fini della medesima, l'emissione presuppone il rilascio nell'atmosfera di un gas ad effetto serra (sentenza del 19 gennaio 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punto 32).

26 A tale proposito, occorre rilevare che è vero che l'articolo 12, paragrafo 3 bis, della direttiva 2003/87 prevede che non siano soggette all'obbligo di restituzione delle quote, a determinate condizioni, le emissioni di cui sono stati verificati la cattura e il trasporto ai fini dello stoccaggio geologico permanente presso un impianto per cui è in vigore un'autorizzazione ai sensi della direttiva 2009/31. Tuttavia, ciò non significa che il legislatore dell'Unione ha considerato che i gestori siano esenti dall'obbligo di restituzione unicamente nel caso di stoccaggio geologico permanente (sentenza del 19 gennaio 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punti 33 e 34).

27 Infatti, contrariamente a quanto disposto nel secondo comma dell'articolo 49, paragrafo 1, del regolamento n. 601/2012, il quale prevede che, per tutti gli altri tipi di trasferimento di CO_2, le emissioni dell'impianto non possono costituire oggetto di alcuna deduzione di CO_2, l'articolo 12, paragrafo 3 bis, della direttiva 2003/87 non contiene una norma analoga (sentenza del 19 gennaio 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punto 35).

28 Tale ultima disposizione, la quale, infatti, prende in considerazione solo una situazione specifica e mira a favorire lo stoccaggio di gas a effetto serra, non ha avuto per oggetto o per effetto la modifica della definizione di «emissioni» fornita dall'articolo 3 della direttiva 2003/87 né, di conseguenza, dell'ambito di applicazione di tale direttiva quale fissato nel suo articolo 2, paragrafo 1 (sentenza del 19 gennaio 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punto 36).

29 Pertanto, al fine di determinare se il CO_2 risultante dall'attività di produzione di soda, da parte di un impianto come quello di cui trattasi nel procedimento principale, rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87, conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, e agli allegati I e II della stessa, occorre verificare se una siffatta produzione conduca ad un rilascio di tale CO_2 nell'atmosfera (v., in tal senso, sentenza del 19 gennaio 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punto 37).

30 Emerge dagli elementi di informazione di cui dispone la Corte che il CO_2 utilizzato per la produzione di CCP è chimicamente legato a tale prodotto stabile. Le attività di produzione di CCP non sono d'altronde riconducibili a quelle che, in forza del combinato disposto dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2003/87 e dell'allegato I della stessa, rientrano nell'ambito di applicazione di tale direttiva.

31 Come risulta dal punto 39 della sentenza del 19 gennaio 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), in una situazione nella quale il CO_2 prodotto da un impianto di produzione di calce è trasferito ad un impianto di produzione di CCP, emerge che, in applicazione dell'articolo 49, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 601/2012 e della sezione 10, parte B, dell'allegato IV dello stesso, la totalità del CO_2 trasferito, a prescindere dal fatto che una parte di quest'ultimo sia rilasciato nell'atmosfera o meno, durante il suo trasporto o a causa di perdite, oppure nell'ambito del processo di produzione stesso, si considera come emessa dall'impianto di produzione di calce nel quale tale CO_2 è stato prodotto, anche se detto trasferimento potrebbe non provocare alcun rilascio di CO_2 nell'atmosfera. Tali disposizioni creano quindi una presunzione assoluta di rilascio nell'atmosfera della totalità del CO_2 trasferito.

32 Analogamente, in una situazione in cui il CO_2 prodotto da un impianto di produzione di soda è trasferito ad un impianto di produzione di CCP, l'applicazione dell'articolo 49, paragrafo 1, secondo comma, e dell'allegato IV, sezione 20, parte B, del regolamento n. 601/2012 crea una presunzione assoluta di rilascio nell'atmosfera della totalità del CO_2 trasferito.

33 Tali disposizioni conducono quindi a considerare che il CO_2 trasferito in siffatte circostanze rientri nella nozione di «emissioni» ai sensi dell'articolo 3, lettera b), della direttiva 2003/87, anche qualora, in ogni caso, non verrebbe rilasciato nell'atmosfera. Adottando l'articolo 49, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 601/2012 e la sezione 20, parte B, dell'allegato IV dello stesso, la Commissione ha, pertanto, esteso l'ambito di applicazione di tale nozione (v., in tal senso, sentenza del 19 gennaio 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punto 40).

34 Come conseguenza di tale presunzione, i gestori interessati non possono in nessun caso dedurre dalle emissioni totali del loro impianto di produzione di soda la quantità di CO_2 trasferita per la produzione di CCP, anche se il CO_2, in ogni caso, non verrebbe rilasciato nell'atmosfera. Una siffatta impossibilità implica che le quote devono essere restituite per la totalità del CO_2 trasferito per la produzione di CCP e non possono più essere vendute in quanto eccedente, rimettendo in discussione il sistema per lo scambio di quote, in una situazione che però è conforme allo scopo finale della direttiva 2003/87, la quale mira a proteggere l'ambiente mediante una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra (v., in tal senso, sentenza del 19 gennaio 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punto 41).

35 Da tutto quanto precede emerge che la Commissione, avendo modificato un elemento essenziale della direttiva 2003/87 mediante l'adozione delle disposizioni dell'articolo 49, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 601/2012 e della sezione 20, parte B, dell'allegato IV di quest'ultimo, ha ecceduto i limiti stabiliti dall'articolo 14, paragrafo 1, di tale direttiva (v., per analogia, sentenza del 19 gennaio 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punto 48).

36 Di conseguenza, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che le disposizioni dell'articolo 49, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 601/2012 e dell'allegato IV, sezione 20, parte B, del medesimo regolamento, nella parte in cui includono sistematicamente tra le emissioni dell'impianto di produzione di soda il CO_2 trasferito verso un altro impianto ai fini della produzione di CCP, indipendentemente dal fatto che tale CO_2 sia liberato o meno nell'atmosfera, sono invalide.

Sulle spese

37 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa 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 (Prima Sezione) così provvede:

Le disposizioni dell'articolo 49, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (UE) n. 601/2012 della Commissione, del 21 giugno 2012, concernente 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, e dell'allegato IV, sezione 20, parte B, del medesimo regolamento, nella parte in cui includono sistematicamente tra le emissioni dell'impianto di produzione di soda il biossido di carbonio (CO_2) trasferito verso un altro impianto ai fini della produzione di carbonato di calcio precipitato, indipendentemente dal fatto che tale biossido di carbonio sia liberato o meno nell'atmosfera, sono invalide.

Firme