ORDONANȚA CURȚII (Camera întâi)

6 februarie 2019*

„Trimitere preliminară – Mediu – Sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Uniunii Europene – Directiva 2003/87/CE – Plan de monitorizare – Regulamentul (UE) nr. 601/2012 – Articolul 49 alineatul (1) al doilea paragraf – Punctul 20 din anexa IV – Calculul emisiilor instalației – Scăderea CO_2 transferat –Excluderea CO_2 utilizat în producerea de carbonat de calciu precipitat – Aprecierea validității excluderii”

În cauza C-561/18,

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 27 august 2018, primită de Curte la 4 septembrie 2018, în procedura

Solvay Chemicals GmbH

împotriva

Bundesrepublik Deutschland,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul J.-C. Bonichot (raportor), președintele Camerei întâi, doamna C. Toader și domnii A. Rosas, L. Bay Larsen și M. Safjan, judecători,

avocat general: doamna E. Sharpston,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

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

dă prezenta

Ordonanță

1 Cererea de decizie preliminară privește validitatea articolului 49 alineatul (1) al doilea paragraf și a punctului 20 din anexa IV la Regulamentul (UE) nr. 601/2012 al Comisiei din 21 iunie 2012 privind monitorizarea și raportarea emisiilor de gaze cu efect de seră în conformitate cu Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului (JO 2012, L 181, p. 30).

* Limba de procedură: germana.

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Solvay Chemicals GmbH, pe de o parte, și Bundesrepublik Deutschland (Republica Federală Germania), pe de altă parte, cu privire la contabilizarea, ca emisii în sensul 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 Directiva 2009/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 (JO 2009, L 140, p. 63) (denumită în continuare „Directiva 2003/87”), a dioxidului de carbon (denumit în continuare „CO_2”) generat într-o instalație de producere a sodei și transferat unei instalații de producere a carbonatului de calciu precipitat (denumit în continuare „CCP”).

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2003/87

3 Directiva 2003/87 se aplică, în conformitate cu articolul 2 alineatul (1) din aceasta, „emisiilor care provin din activitățile enumerate în anexa I și gazelor cu efect de seră din anexa II”.

4 Articolul 3 litera (b) din această directivă definește noțiunea „emisii” ca fiind „eliberarea în atmosferă de gaze cu efect de seră din surse aparținând unei instalații sau eliberarea de către o aeronavă, care efectuează o activitate de aviație menționată în anexa I, a gazelor specificate în cadrul respectivei activități”.

5 Potrivit articolului 12 alineatele (3) și (3a) din directiva menționată:

„(3) [S]tatele membre se asigură că, până la data de 30 aprilie a fiecărui an, operatorul fiecărei instalații restituie un număr de certificate, altele decât certificatele eliberate în temeiul capitolului II, care este egal cu totalul emisiilor instalației în cauză pe parcursul anului calendaristic anterior, conform verificării efectuate în conformitate cu articolul 15, și că respectivele certificate sunt ulterior anulate.

(3a) Obligația de a restitui cotele nu se aplică în ceea ce privește emisiile care, conform verificărilor, sunt captate și transportate în vederea stocării permanente într-o instalație care dispune de un permis în vigoare, în conformitate cu Directiva 2009/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 [privind stocarea geologică a dioxidului de carbon și de modificare a Directivei 85/337/CEE a Consiliului, precum și a Directivelor 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE și a Regulamentului (CE) nr. 1013/2006 ale Parlamentului European și ale Consiliului (JO 2009, L 140, p. 114)].”

6 Articolul 14 din Directiva 2003/87, intitulat „Monitorizarea și raportarea emisiilor”, prevede la alineatul (1):

„Până la 31 decembrie 2011, Comisia adoptă un regulament privind monitorizarea și raportarea emisiilor și, după caz, a datelor aferente activităților enumerate în anexa I și privind monitorizarea și raportarea datelor tonă-kilometru în scopul unei puneri în aplicare în temeiul articolului 3e sau 3f, regulament care se bazează pe principiile de reglementare a monitorizării și raportării stabilite în anexa IV și precizează potențialul de încălzire globală al fiecărui gaz cu efect de seră în cadrul cerințelor privind monitorizarea și raportarea emisiilor pentru tipul respectiv de gaz.

Măsura respectivă, destinată să modifice elemente neesențiale ale prezentei directive prin completarea acesteia, se adoptă în conformitate cu procedura de reglementare cu control menționată la articolul 23 alineatul (3).”

Regulamentul nr. 601/2012

7 Articolul 5 primul paragraf din Regulamentul nr. 601/2012 prevede:

„Monitorizarea și raportarea trebuie să fie complete și să acopere toate emisiile de proces și de ardere provenite din totalitatea surselor de emisii și a fluxurilor de surse aferente activităților enumerate în anexa I la Directiva 2003/87/CE și altor activități relevante incluse în temeiul articolului 24 din directiva respectivă, precum și toate gazele cu efect de seră menționate în legătură cu activitățile respective, evitându-se în același timp dubla contabilizare.”

8 Potrivit articolului 11 alineatul (1) din acest regulament:

„Fiecare operator sau operator de aeronavă monitorizează emisiile de gaze cu efect de seră pe baza unui plan de monitorizare aprobat de către autoritatea competentă în conformitate cu articolul 12, având în vedere natura și funcționarea instalației sau a activității de aviație pentru care se aplică acesta.

[…]”

9 Din cuprinsul articolului 20 alineatul (2) din regulamentul menționat reiese că, „[a]tunci când definește procesul de monitorizare și de raportare, operatorul include cerințele specifice sectorului prevăzute în anexa IV.”

10 Articolul 49 din Regulamentul nr. 601/2012, intitulat „CO_2 transferat”, prevede la alineatul (1):

„Operatorul scade din emisiile instalației orice cantitate de CO_2 care nu provine din carbonul fosil specific activităților care intră sub incidența anexei I la Directiva 2003/87/CE, care nu este emisă de instalație, ci transferată de la aceasta către oricare dintre următoarele:

(a) o instalație de captare în scopul transportării și stocării geologice pe termen lung într-un sit de stocare autorizat prin Directiva 2009/31/CE;

(b) o rețea de transport în scopul stocării geologice pe termen lung într-un sit de stocare autorizat prin Directiva 2009/31/CE;

(c) un sit de stocare autorizat prin Directiva 2009/31/CE în scopul stocării geologice pe termen lung.

Pentru alte tipuri de transferuri de CO_2 dintr-o instalație nu este autorizată nicio scădere a CO_2 din emisiile instalației.”

11 Anexa IV la acest regulament, intitulată „Metodologii de monitorizare specifice activităților asociate instalațiilor [articolul 20 alineatul (2)]”, cuprinde punctul 20, consacrat „[p]roducer[ii] sodei calcinate și a bicarbonatului de sodiu prevăzut[e] în anexa I la Directiva 2003/87/CE”. Aflat în secțiunea B, referitoare la „[r]eguli[le] de monitorizare specifice”, acest punct prevede în special:

„În cazul în care CO_2 rezultat din producerea sodei calcinate este utilizat pentru producerea bicarbonatului de sodiu, cantitatea de CO_2 utilizat pentru producerea bicarbonatului de sodiu din sodă calcinată se consideră a fi emisă de către instalația care produce CO_2.”

Dreptul german

12 Potrivit dispozițiilor articolului 5 alineatul 1 din Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Legea privind comercializarea cotelor de emisii de gaze cu efect de seră) din 21 iulie 2011 (BGBl. 2011 I, p. 1475), cu modificările ulterioare:

„Operatorul trebuie să stabilească, în conformitate cu anexa 2 partea 2, cantitatea de emisii generate de activitatea sa în cursul unui an calendaristic și să raporteze autorității competente această cantitate până la data de 31 martie a anului următor."

13 Articolul 6 alineatul 1 din această lege, cu modificările ulterioare, prevede:

„Operatorul este obligat să depună la autoritatea competentă, pentru fiecare perioadă de comercializare a cotelor, un plan de monitorizare în vederea determinării emisiilor și a raportării lor în conformitate cu articolul 5 alineatul 1. […]"

Litigiul principal și întrebările preliminare

14 Solvay Chemicals exploatează în Rheinberg (Germania) o instalație de producere a sodei, a cărei activitate este supusă sistemului de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră. Părțile consideră cert faptul că o parte a CO_2 produs de această instalație este transferată unei alte instalații pentru a se produce CCP, acest CO_2 nefiind astfel eliberat în atmosferă.

15 Prin Hotărârea din 19 ianuarie 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), Curtea a statuat că dispozițiile articolului 49 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 601/2012 și ale punctului 10 B din anexa IV la acest regulament sunt nevalide întrucât includ în mod sistematic în emisiile instalației de calcinare a varului CO_2 transferat unei alte instalații în vederea producerii de carbonat de calciu, indiferent dacă acest CO_2 este sau nu eliberat în atmosferă.

16 În urma acestei decizii, în cadrul procedurii de autorizare a planului modificat de monitorizare a instalației sale, Solvay Chemicals a solicitat la 25 septembrie 2017, printr-o scrisoare, de la Deutsche Emissionshandelsstelle (autoritatea germană pentru comercializarea cotelor de emisii, denumită în continuare „DEHSt") autorizația de a fi scutită de obligația de raportare a CO_2 transferat în vederea producerii de CCP pentru motivul că, întrucât era legat chimic în CCP, CO_2 nu era eliberat în atmosferă și, în consecință, nu corespundea „emisiilor" menționate la articolul 3 litera (b) din Directiva 2003/87.

17 Prin decizia din 21 decembrie 2017, DEHSt a respins acest plan de monitorizare modificat. Deși contestată, această decizie a fost confirmată la 4 mai 2018. Astfel, DEHSt a considerat că Curtea, prin Hotărârea din 19 ianuarie 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), a limitat în mod explicit declarația sa privind nevaliditatea normei din Regulamentul nr. 601/2012 referitoare la imposibilitatea de a scădea CO_2 produs de instalațiile de calcinare a varului și transferat în vederea producerii de CCP. Pe de altă parte, aceasta a considerat că, deși dispoziția similară din Regulamentul nr. 601/2012 care reglementează producerea sodei, și anume punctul 20 din anexa IV la acest regulament, era de asemenea nevalidă, ea nu avea competența, în calitate de autoritate administrativă, de a înlătura aplicarea unei norme de drept al Uniunii.

18 Prin acțiunea formulată la 17 mai 2018 în fața Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin, Germania), Solvay Chemicals a contestat decizia DEHSt.

19 Având îndoieli cu privire la validitatea acestor dispoziții din Regulamentul nr. 601/2012, instanța menționată a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Regulamentul [nr. 601/2012] este nevalid și încalcă obiectivele prevăzute de Directiva 2003/87/CE în măsura în care, la articolul 49 alineatul (1) a doua teză, prevede că CO_2 care nu este transferat în sensul prevăzut la articolul 49 alineatul (1) prima teză se consideră ca fiind emis de instalația care l-a produs, indiferent dacă acest CO_2 este sau nu eliberat în atmosferă?

2) Regulamentul [nr. 601/2012] este nevalid și încalcă obiectivele prevăzute de Directiva 2003/87/CE în măsura în care, la articolul 49 alineatul (1) a doua teză coroborat cu anexa IV punctul 20, este stipulat că CO_2-ul care este transferat de la o instalație de producere a sodei unei alte instalații în scopul producerii de [CCP] trebuie inclus în mod sistematic în emisiile acestei instalații?”

Cu privire la întrebările preliminare

20 Este necesar să se precizeze cu titlu introductiv că, în temeiul articolului 49 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 601/2012 și al punctului 20 din anexa IV la acesta, se consideră că CO_2-ul produs de o instalație de producere a sodei și transferat, precum în cauza principală, unei alte instalații în scopul producerii de CCP a fost emis de prima instalație.

21 Prin intermediul întrebărilor formulate, care trebuie examinate împreună, instanța de trimitere solicită în esență Curții să se pronunțe cu privire la validitatea acestor dispoziții în măsura în care, prin includerea în mod sistematic în emisiile instalației de producere a sodei a CO_2-ului transferat în scopul producerii de CCP, indiferent dacă CO_2-ul respectiv este sau nu eliberat în atmosferă, acestea ar depăși sfera definiției emisiilor astfel cum a fost reținută la articolul 3 litera (b) din Directiva 2003/87.

22 În temeiul articolului 99 din Regulamentul de procedură al Curții, atunci când o întrebare formulată cu titlu preliminar este identică cu o întrebare asupra căreia Curtea s-a pronunțat deja, atunci când răspunsul la o astfel de întrebare poate fi în mod clar dedus din jurisprudență sau atunci când răspunsul la întrebarea formulată cu titlu preliminar nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile, Curtea, la propunerea judecătorului raportor și după ascultarea avocatului general, poate oricând să decidă să se pronunțe prin ordonanță motivată.

23 Este necesar să se aplice această dispoziție în cadrul prezentei trimiteri preliminare.

24 Trebuie să se arate că Regulamentul nr. 601/2012 a fost adoptat în temeiul articolului 14 alineatul (1) din Directiva 2003/87, potrivit căruia Comisia adoptă un regulament privind, printre altele, monitorizarea și raportarea emisiilor, această măsură fiind destinată să modifice elemente neesențiale ale directivei menționate prin completarea ei. În consecință, în speță, aprecierea validității dispozițiilor în discuție din acest regulament conduce la verificarea aspectului dacă Comisia, adoptând aceste dispoziții, nu a depășit limitele stabilite astfel prin Directiva 2003/87 (Hotărârea din 19 ianuarie 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punctul 27).

25 Potrivit articolului 3 litera (b) din Directiva 2003/87, „emisiile” în sensul directivei respective înseamnă eliberarea în atmosferă de gaze cu efect de seră din surse aparținând unei instalații. Astfel, rezultă din însăși redactarea dispoziției menționate că emisia în sensul acesteia presupune eliberarea unor gaze cu efect de seră în atmosferă (Hotărârea din 19 ianuarie 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punctul 32).

26 În această privință, este necesar să se arate că este adevărat că articolul 12 alineatul (3a) din Directiva 2003/87 prevede că nu sunt supuse obligațiilor de a restitui cotele, în anumite condiții, emisiile care sunt captate și transportate în vederea stocării geologice permanente într-o instalație care dispune de un permis în vigoare, în conformitate cu Directiva 2009/31. Totuși, aceasta nu înseamnă că legiuitorul Uniunii a considerat că operatorii sunt exonerați de obligația de restituire numai în cazul stocării geologice permanente (Hotărârea din 19 ianuarie 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punctele 33 și 34).

27 Astfel, spre deosebire de al doilea paragraf al articolului 49 alineatul (1) din Regulamentul nr. 601/2012, care prevede că pentru alte tipuri de transferuri de CO_2 dintr-o instalație nu este autorizată nicio scădere a CO_2-ului din emisiile instalației, articolul 12 alineatul (3a) din Directiva 2003/87 nu conține o normă analogă (Hotărârea din 19 ianuarie 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punctul 35).

28 Această din urmă dispoziție, care vizează astfel numai o situație specifică și care are scopul de a încuraja stocarea de gaze cu efect de seră, nu a avut nici ca obiect, nici ca efect să modifice definiția „emisiilor” în sensul articolului 3 din Directiva 2003/87 și nici, pe cale de consecință, domeniul de aplicare al directivei menționate astfel cum a fost stabilit la articolul 2 alineatul (1) din aceasta (Hotărârea din 19 ianuarie 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punctul 36).

29 Prin urmare, pentru a determina dacă CO_2-ul care rezultă din activitatea de producere a varului într-o instalație precum cea în discuție în litigiul principal intră în domeniul de aplicare al Directivei 2003/87, în conformitate cu articolul 2 alineatul (1) și cu anexele I și II la aceasta, trebuie să se verifice dacă o astfel de producere conduce la o eliberare a acestui CO_2 în atmosferă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 ianuarie 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punctul 37).

30 Reiese din informațiile aflate la dispoziția Curții că CO_2-ul utilizat pentru producerea CCP este legat în mod chimic de acest produs stabil. De altfel, activitățile de producere a CCP nu se numără printre cele care, în temeiul dispozițiilor coroborate ale articolului 2 alineatul (1) din Directiva 2003/87 și ale anexei I la aceasta, intră în domeniul de aplicare al directivei menționate.

31 Astfel cum reiese din cuprinsul punctului 39 din Hotărârea din 19 ianuarie 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), într-o situație în care CO_2-ul produs de o instalație de producere a varului este transferat unei instalații de producere a CCP, rezultă că, în conformitate cu articolul 49 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 601/2012 și cu punctul 10 B din anexa IV la acesta, se consideră că integralitatea CO_2-ului transferat, indiferent dacă o parte a acestuia este sau nu eliberată în atmosferă, în timpul transportului sau ca urmare a unor scurgeri ori chiar în cadrul procesului de producție propriu-zis, a fost emisă de instalația de producere a varului în care a fost produs acest CO_2, deși acest transfer ar putea să nu provoace nicio eliberare de CO_2 în atmosferă. Aceste dispoziții creează astfel o prezumție absolută în sensul că tot CO_2-ul transferat va fi eliberat în atmosferă.

32 De asemenea, într-o situație în care CO_2-ul produs de o instalație de producere a sodei este transferat unei instalații de producere a CCP, aplicarea articolului 49 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 601/2012 și a punctului 20 B din anexa IV la acesta creează o prezumție absolută în sensul că tot CO_2-ul transferat va fi eliberat în atmosferă.

33 Aceste dispoziții conduc astfel la concluzia că CO_2-ul transferat în asemenea împrejurări intră sub incidența noțiunii „emisii”, în sensul articolului 3 litera (b) din Directiva 2003/87, chiar dacă acesta nu ar fi în toate cazurile eliberat în atmosferă. Prin urmare, prin adoptarea articolului 49 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 601/2012 și a punctului 20 B din anexa IV la acesta, Comisia a extins domeniul de aplicare al noțiunii respective (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 ianuarie 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punctul 40).

34 Ca o consecință a acestei prezumții, operatorii interesați nu pot în niciun caz să scadă din emisiile totale ale instalației lor de producere a sodei cantitatea de CO_2 transferată în vederea producerii CCP, în condițiile în care CO_2-ul nu ar fi, niciodată, eliberat în atmosferă. O asemenea imposibilitate implică faptul că cotele trebuie restituite pentru integralitatea CO_2-ului transferat în vederea producerii CCP și nu mai pot fi vândute ca excedent, ceea ce pune în discuție sistemul de comercializare a cotelor într-o situație care corespunde totuși obiectivului final al Directivei 2003/87, ce vizează protejarea mediului printr-o reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 ianuarie 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punctul 41).

35 Rezultă din tot ceea ce precedă că, întrucât a modificat un element esențial al Directivei 2003/87 prin adoptarea dispozițiilor articolului 49 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 601/2012 și ale punctului 20 B din anexa IV la acesta, Comisia a depășit limitele stabilite prin articolul 14 alineatul (1) din această directivă (a se vedea pin analogie Hotărârea din 19 ianuarie 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punctul 48).

36 În consecință, este necesar să se răspundă la întrebările adresate că dispozițiile articolului 49 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 601/2012 și ale punctului 20 B din anexa IV la acest regulament, întrucât includ în mod sistematic în emisiile instalației de producere a sodei CO_2-ul transferat unei alte instalații în vederea producerii CCP, indiferent dacă acest CO_2 este sau nu eliberat în atmosferă, sunt nevalide.

Cu privire la cheltuielile de judecată

37 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 întâi) dispune:

Dispozițiile articolului 49 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul (UE) nr. 601/2012 al Comisiei din 21 iunie 2012 privind monitorizarea și raportarea emisiilor de gaze cu efect de seră în conformitate cu Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului și ale punctului 20 B din anexa IV la acest regulament, întrucât includ în mod sistematic în emisiile instalației de producere a sodei dioxidul de carbon (CO_2) transferat unei alte instalații în vederea producerii carbonatului de calciu precipitat, indiferent dacă acest dioxid de carbon este sau nu eliberat în atmosferă, sunt nevalide.

Semnături