SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)

23 novembre 2005 *

Nella causa T-178/05,

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato inizialmente dalla sig.ra C. Jackson, in qualità di agente, e dal sig. M. Hoskins, barrister, e successivamente dalla sig.ra R. Caudwell, in qualità di agente, e dal sig. M. Hoskins,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. U. Wölker e X. Lewis, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione della Commissione 12 aprile 2005, C(2005) 1081 def., relativa alla proposta di emendamento del piano nazionale per l'assegnazione di quote di emissioni di gas a effetto serra notificato dal Regno Unito ai sensi della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio,

* Lingua processuale: l'inglese.

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Prima Sezione),

composto dal sig. J.D. Cooke, presidente, dal sig. R. García-Valdecasas e dalla sig.ra I. Labucka, giudici,

cancelliere: sig.ra K. Andová, amministratore,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 18 ottobre 2005,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

1 L'art. 1 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 13 ottobre 2003, 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU L 275, pag. 32) così prevede:

«La presente direttiva 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».

2 L'art. 9, n. 1, della direttiva 2003/87/CE prevede che ciascuno Stato membro elabori, per ciascun periodo di cui all'articolo 11 della medesima direttiva, un piano nazionale che determini le quote totali di emissioni che intende assegnare per tale periodo, e le modalità di tale assegnazione. Il piano nazionale relativo al periodo di tre anni a partire dal 1° gennaio 2005 doveva essere pubblicato e notificato alla Commissione e agli altri Stati membri entro il 31 marzo 2004.

3 L'art. 9, n. 3, della direttiva 2003/87 prevede quanto segue:

«Nei tre mesi successivi alla notificazione da parte di uno Stato membro di un piano nazionale 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».

4 L'art. 11, n. 1, della direttiva 2003/87 così dispone:

«Per il triennio che ha inizio il 1° gennaio 2005 ciascuno Stato membro decide in merito alle quote totali di emissioni che assegnerà in tale periodo nonché in merito all'assegnazione di [tali quote] al gestore di ciascun impianto. Tale decisione è presa almeno tre mesi prima dell'inizio del suddetto triennio, sulla base del piano nazionale di assegnazione di cui all'articolo 9 e nel rispetto dell'articolo 10, tenendo nella dovuta considerazione le osservazioni del pubblico».

5 I criteri contenuti ai punti 9 e 10 dell'allegato III alla direttiva 2003/87 sono i seguenti:

«9. Il piano prevede disposizioni riguardanti le osservazioni che il pubblico può presentare e contiene informazioni sulle modalità con le quali si terrà conto delle suddette osservazioni prima di adottare una decisione in materia di assegnazione delle quote.

10. Il piano include un elenco degli impianti disciplinati dalla presente direttiva con i valori delle quote che saranno assegnate a ciascuno».

Fatti

6 In seguito ad una consultazione del pubblico e alla pubblicazione di un progetto di piano nazionale di assegnazione delle quote di emissioni di gas a effetto serra (in prosieguo: il «PNA»), il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (in prosieguo: il «Regno Unito») ha notificato alla Commissione, in data 30 aprile 2004, un PNA, indicandone esplicitamente la natura provvisoria. Il punto 1.13 di tale piano prevedeva quanto segue:

«Il quantitativo complessivo di quote da assegnare agli impianti che rientrano nel sistema comunitario per il periodo 2005-2007 sarà di 736 [milioni di tonnellate di anidride carbonica (CO_2)]. Tale cifra potrà essere rivista alla luce del lavoro in corso di svolgimento».

7 Il 9 giugno 2004, la Commissione ha inviato al Regno Unito una lettera del seguente tenore:

«(...)

Ad un primo esame, la Commissione ha rilevato che la notificazione era incompleta, a causa della mancanza delle informazioni indicate in allegato.

Tali informazioni sono necessarie per agevolare la pronuncia della Commissione sul piano proposto. La Commissione si riserva il diritto di definire la propria posizione solo dopo aver ricevuto tali informazioni aggiuntive, e in ogni caso entro un massimo di tre mesi dal ricevimento di dette informazioni.

Le informazioni dovranno pervenire alla Commissione entro dieci giorni lavorativi a partire dalla data della presente lettera».

8 L'allegato I alla lettera del 9 giugno 2004 indica le informazioni mancanti. Il punto 1 dell'allegato così prevede:

«La Commissione prende nota del fatto che il lavoro sulle previsioni in materia di energia e di emissioni prosegue, e potrebbe condurre ad un'ulteriore revisione delle previsioni relative alle emissioni nel loro insieme, nonché del ruolo in tale ambito svolto da settori ed impianti interessati dal sistema comunitario di scambio delle quote di emissione (punto 1.9 del piano). Le autorità del Regno Unito sono invitate a notificare alla Commissione le previste revisioni ed ogni modifica che queste

comportassero per il piano, anche rispetto alle questioni di cui ai punti 1.9, lett. a)-f), 1.10 (previsione di emissioni di gas diversi dalla CO_2) e 1.13 (quantitativo complessivo di quote che il Regno Unito intende assegnare) del piano».

9 Con lettera del 14 giugno 2004, il Regno Unito ha risposto alla lettera della Commissione del 9 giugno 2004. Nel primo paragrafo della sua risposta, il Regno Unito ha affermato quanto segue:

«Per quanto riguarda le previsioni relative alle emissioni di CO_2, il Regno Unito ha pubblicato alla fine di maggio un documento di lavoro, indicando le stime di base e le ultime previsioni in materia di energia e di emissioni (si allega copia del documento). Gli interessati potranno esprimersi sul documento di lavoro fino al 17 giugno 2004. Le proiezioni saranno definite in modo conclusivo dopo aver preso in considerazione ogni osservazione pertinente e risolto le questioni ancora in sospeso indicate al punto 1.9, lett. a)-f), del piano. Notificheremo alla Commissione le previsioni definitive ed ogni conseguente modifica al piano non appena possibile».

10 Il 7 luglio 2004 la Commissione ha adottato la decisione C(2004) 2515/4 def., relativa al piano nazionale per l'assegnazione di quote di emissioni di gas a effetto serra notificato dal Regno Unito ai sensi della direttiva 2003/87 (in prosieguo: la «decisione 7 luglio 2004»). Il testo di tale decisione, adottata in particolare sulla base dell'art. 9, n. 3, della direttiva 2003/87, è il seguente:

«*Art. 1*

I seguenti elementi del [PNA] del Regno Unito sono incompatibili rispettivamente con i criteri [di cui ai punti] 6 e 10 dell'allegato III alla direttiva 2003/87/CE:

a) le informazioni sulle modalità in base alle quali i nuovi partecipanti potranno cominciare ad aderire al sistema comunitario;

b) l'elenco degli impianti non riporta gli impianti situati nel territorio di Gibilterra, né le quote che si intendono assegnare ad essi.

Art. 2

Non saranno sollevate obiezioni sul [PNA] purché siano predisposte e notificate alla Commissione, entro il 30 settembre 2004, le seguenti modifiche al [PNA]:

a) sia indicato il modo in cui i nuovi partecipanti potranno iniziare ad aderire al sistema comunitario, secondo modalità compatibili con i criteri di cui all'allegato III alla direttiva 2003/87/CE, e con l'art. 10 della direttiva stessa;

b) sia modificata la lista degli impianti, con l'indicazione di quelli situati nel territorio di Gibilterra e delle quote che si intendono assegnare ad essi, determinate utilizzando il metodo generale indicato nel [PNA].

Art. 3

1. Il quantitativo complessivo di quote da assegnare da parte del Regno Unito in base al suo [PNA] agli impianti in esso elencati ed ai nuovi partecipanti, tenuto conto delle modifiche indicate all'art. 2, non può essere superata.

2. Il [PNA] può essere modificato senza preventivo assenso della Commissione se si tratta soltanto di modifiche dell'assegnazione di quote a singoli impianti nel limite del quantitativo complessivo, disposte a seguito di miglioramenti apportati alla qualità dei dati.

3. Ogni modifica apportata al [PNA] diversa da quelle indicate al n. 2 del presente articolo e all'art. 2 deve essere notificata alla Commissione ed accettata ai sensi dell'art. 9, n. 3, della direttiva 2003/87(...).

(...)».

11 Il 30 settembre 2004, il Regno Unito ha informato la Commissione delle ragioni per le quali non era in grado di rispettare il termine indicato all'art. 2 della decisione 7 luglio 2004.

12 Il 10 novembre 2004 il Regno Unito ha comunicato alla Commissione di avere intenzione di modificare il proprio PNA, per tenere conto dei risultati dei lavori in esso ricordati. Il Regno Unito ha proposto, in particolare, di aumentare il quantitativo complessivo di quote a 756,1 milioni di tonnellate di anidride carbonica (in prosieguo: i «Mt CO_2»).

13 In occasione di una riunione tenutasi il 2 dicembre 2004, la Commissione ha affermato di ritenere inammissibili le modifiche proposte.

14 Il 23 dicembre 2004 il Regno Unito ha inviato alla Commissione le informazioni previste all'art. 2 della decisione 7 luglio 2004, oltre ad informazioni supplementari relative alle modifiche proposte al PNA.

15 Con lettera del medesimo giorno, le autorità del Regno Unito hanno chiesto alla Commissione di esaminare il PNA, così come modificato.

16 Con lettera del 1° febbraio 2005, la Commissione ha comunicato di ritenere inammissibile la domanda del Regno Unito di modifica del proprio PNA.

17 Il 12 aprile 2005 la Commissione ha adottato la decisione C(2005) 1081 def., relativa alla proposta di emendamento del PNA notificato dal Regno Unito ai sensi della direttiva 2003/87 (in prosieguo: la «decisione impugnata»). In tale decisione, la Commissione ha in particolare affermato che il Regno Unito non poteva presentare un piano provvisorio ai sensi dell'art. 9, n. 1, della direttiva 2003/87 (terzo 'considerando'). Essa ha inoltre affermato che, ai sensi dell'art. 9, n. 3, della direttiva 2003/87, il Regno Unito poteva modificare il proprio PNA soltanto per correggere le incompatibilità rilevate nella decisione 7 luglio 2004, e che l'art. 3, n. 1, di tale ultima decisione vietava qualunque aumento del quantitativo complessivo di quote da assegnare ('considerando' 4-9). Così, l'art. 1 della decisione impugnata afferma quanto segue:

«La modifica proposta al [PNA] notificata dal Regno Unito alla Commissione il 10 novembre 2004, ed aggiornata da ultimo il 18 febbraio 2005, la quale prevede un aumento di 19,8 [milioni di tonnellate di anidride carbonica equivalente] di quote di emissione assegnabili, è inammissibile».

Procedimento e conclusioni delle parti

18 Il Regno Unito ha proposto il presente ricorso con atto introduttivo pervenuto presso la cancelleria del Tribunale il 5 maggio 2005. Con separato atto, depositato il medesimo giorno, il Regno Unito ha chiesto che il ricorso sia deciso con procedimento accelerato, ai sensi dell'art. 76 bis del regolamento di procedura del Tribunale. Il 27 maggio 2005 la Commissione ha presentato le proprie osservazioni su tale richiesta.

19 Con decisione 14 giugno 2005 il Tribunale (Prima Sezione) ha accolto la domanda di procedimento accelerato.

20 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di aprire la fase orale.

21 All'udienza del 18 ottobre 2005 le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti posti dal Tribunale.

22 Il Regno Unito chiede che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata;

— condannare la Commissione alle spese.

23 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

24 Il Regno Unito propone un solo motivo, in cui lamenta la violazione della direttiva 2003/87 e della decisione 7 luglio 2004.

Argomenti delle parti

25 In primo luogo, il Regno Unito sostiene che è giuridicamente errata la posizione assunta dalla Commissione nella decisione impugnata, secondo la quale il PNA notificato il 30 aprile 2004 deve essere considerato definitivo, in quanto non è consentito presentare un PNA provvisorio.

26 Il Regno Unito sostiene inoltre che tale PNA era stato esplicitamente presentato come provvisorio, e che ciò era stato riconosciuto dalla Commissione nella sua lettera del 9 giugno 2004, nella quale essa indicava la possibilità di apportare modifiche al quantitativo totale delle quote che il Regno Unito intendeva assegnare. Dunque la Commissione, avendo così accettato la presentazione, da parte del Regno Unito, di un piano provvisorio, non potrebbe adottare, nella decisione impugnata, una posizione differente.

27 Il Regno Unito afferma che, ai sensi dell'art. 9 della direttiva 2003/87, la Commissione non dispone di un proprio potere per determinare il quantitativo complessivo di quote che uno Stato membro può assegnare, e che essa non può ritenere che tale quantitativo complessivo sia determinato sulla base del quantitativo provvisoriamente indicato dal Regno Unito.

28 Inoltre, secondo il Regno Unito, la decisione della Commissione di considerare il PNA provvisorio come un piano definitivo conduce, nel presente caso, ad un'incoerenza tra il quantitativo totale di quote ed il metodo di assegnazione delle stesse descritto nel piano provvisorio, che sono due elementi essenziali di un PNA (v. art. 9, n. 1, della direttiva 2003/87). Il PNA provvisorio non potrebbe essere ritenuto definitivo, né trattato come tale.

29 In secondo luogo, la decisione impugnata sarebbe giuridicamente inesatta, in quanto fa intendere che uno Stato membro non possa effettuare modifiche se non a seguito di un'autorizzazione della Commissione data ai sensi dell'art. 9, n. 3, della direttiva 2003/87 (v. ottavo 'considerando' della decisione impugnata).

30 Ai sensi dell'art. 9, n. 1, della direttiva 2003/87, il piano inizialmente inviato da uno Stato membro alla Commissione dovrebbe indicare soltanto il quantitativo complessivo di quote che esso «intende» assegnare. Sarebbe questa «intenzione» ad essere esaminata dalla Commissione ai sensi dell'art. 9, n. 3, della direttiva 2003/87. Tuttavia, sarebbe solo dopo la decisione della Commissione e la consultazione del pubblico (v. punto 9 dell'allegato III alla direttiva 2003/87) che lo Stato membro deve decidere il quantitativo totale di quote che «saranno assegnate» da esso. Risulterebbe quindi dalla direttiva 2003/87 che un PNA, compreso il quantitativo totale di quote da assegnare che esso prevede, può essere modificato dopo l'adozione di una decisione da parte della Commissione sulla base dell'art. 9, n. 3, della direttiva 2003/87.

31 Il Regno Unito aggiunge, da un lato, che il pubblico deve essere consultato sul PNA proposto alla Commissione ai sensi dell'art. 9, n. 1, della direttiva 2003/87 e, dall'altro, che si deve tener conto delle osservazioni del pubblico prima di adottare una decisione circa l'assegnazione delle quote ai sensi dell'art. 11, n. 1, della direttiva 2003/87 (v. punto 9 dell'allegato III alla medesima direttiva). La portata e l'importanza della consultazione del pubblico sarebbero confermate dalla sezione 2.1.9 (punti 93-96) della comunicazione della Commissione 7 gennaio 2004,

COM (2003) 830 def., sugli orientamenti destinati ad assistere gli Stati membri nell'applicazione dei criteri elencati all'allegato III della direttiva 2003/87(...), e sulle circostanze in cui è dimostrata la forza maggiore (in prosieguo: la «comunicazione 7 gennaio 2004»).

32 Secondo il Regno Unito, da quanto precede risulta che una decisione adottata dalla Commissione ai sensi dell'art. 9, n. 3, della direttiva 2003/87 non può impedire o limitare la possibilità di prendere in considerazione le osservazioni del pubblico richieste dall'art. 11, n. 1, e dal punto 9 dell'allegato III della direttiva 2003/87.

33 Peraltro, l'affermazione, contenuta nella decisione impugnata, secondo la quale, una volta emanata una decisione ai sensi dell'art. 9, n. 3, della direttiva 2003/87, gli Stati membri interessati possono soltanto porre rimedio ai difetti dei loro PNA, sarebbe incompatibile con l'approccio utilizzato dalla Commissione in altri casi (v. decisioni 7 luglio 2004 relative al Regno di Danimarca, all'Irlanda, al Regno dei Paesi Bassi, alla Repubblica di Slovenia e al Regno di Svezia). Nonostante la Commissione non abbia rilevato alcuna insufficienza nei PNA inviati da tali Stati membri, le decisioni relative a ciascuno di essi li autorizzerebbero esplicitamente a notificare alla Commissione ulteriori modifiche. E tali modifiche non potrebbero riguardare soltanto le insufficienze rilevate dalla Commissione, poiché non ve ne sono.

34 In terzo luogo, il Regno Unito sostiene che, contrariamente a quanto lascia intendere la decisione impugnata (nono 'considerando'), l'art. 3, n. 3, della decisione 7 luglio 2004 lo autorizzerebbe a notificare alla Commissione qualunque modifica, ivi comprese modifiche comportanti un aumento del quantitativo totale di quote assegnate. Il Regno Unito afferma che il testo dell'art. 3 della decisione 7 luglio 2004 conforta tale interpretazione. Infatti, l'art. 3, n. 1, di tale decisione non vieterebbe di notificare una modifica in grado di aumentare il quantitativo complessivo di quote. Esso significherebbe soltanto che, in mancanza di una tale modifica, il Regno Unito non può superare il quantitativo totale di quote indicato nel suo PNA. L'art. 3, n. 2,

della decisione 7 luglio 2004 indicherebbe invece che talune modifiche, non comportanti un aumento del quantitativo totale di quote, possono essere apportate al PNA senza bisogno di autorizzazione della Commissione. Infine, l'art. 3, n. 3, della stessa decisione, il quale si esprime in termini generali, prevedrebbe che ogni modifica diversa da quelle di cui all'art. 2 e all'art. 3, n. 2, della medesima decisione debba essere notificata alla Commissione e accettata ai sensi dell'art. 9, n. 3, della direttiva 2003/87. Tale formulazione sarebbe sufficientemente ampia per consentire di effettuare modifiche comportanti un aumento del quantitativo totale di quote da assegnare.

35 La Commissione riconosce, anzitutto, che il Regno Unito aveva dichiarato che il PNA inizialmente proposto era provvisorio. Essa sostiene però che, in seguito alla sua lettera del 9 giugno 2004, il Regno Unito ha fornito, in una lettera datata 14 giugno 2004, le informazioni supplementari richieste. Essa ne avrebbe quindi concluso che il PNA, comprese le cifre relative al quantitativo totale di quote, era completo (v. primo 'considerando' della decisione 7 luglio 2004).

36 La Commissione sostiene che, contrariamente a quanto affermato dal Regno Unito (v. precedente punto 25), quando uno Stato membro presenta un PNA per il quale la Commissione richiede informazioni supplementari, tale piano è considerato incompleto fino a quando tali informazioni non siano state ricevute. Solo dopo che lo Stato membro ha fornito tutte le informazioni che la Commissione ritiene necessarie per considerare completo il piano inizia a decorrere il termine di tre mesi.

37 Secondo la Commissione, il Regno Unito sapeva che, in seguito alla sua lettera del 14 giugno 2004, essa riteneva il suo PNA completo, ed avrebbe assunto una decisione definitiva il 7 luglio 2004. Infatti, il Regno Unito avrebbe espresso il desiderio di essere inserito nel primo gruppo di decisioni sui PNA, così da sottolineare il proprio impegno a favore degli scambi di quote di emissioni di gas a effetto serra, oltre che della lotta contro il cambiamento climatico in generale, ed al fine di dare il buon esempio agli altri Stati membri (v. lettera del 14 giugno 2004, e taluni estratti dal sito

Internet del «Department for Environment, Food and Rural Affairs» — Dipartimento per l'ambiente, l'alimentazione e le questioni agrarie; in prosieguo: il «DEFRA»). Considerato tale desiderio, il Regno Unito non poteva ragionevolmente attendersi che la Commissione prendesse un'altra decisione sul suo piano, stavolta definitiva, al fine di tener conto di eventuali nuove informazioni fornite in seguito.

38 La Commissione aggiunge che le sole modifiche accettabili, dopo la decisione 7 luglio 2004, erano quelle indicate all'art. 3 di tale decisione. Sarebbe esclusa esplicitamente ogni modifica comportante il superamento del quantitativo totale di quote, poiché le decisioni della Commissione sui PNA devono assicurare una certa sicurezza, per garantire sia la coerenza del sistema di scambio delle quote di emissioni in generale che il buon funzionamento del mercato delle quote, in considerazione del fatto che la formazione dei prezzi su tale mercato dipende fortemente dalla stabilità del quantitativo complessivo di quote. La Commissione rileva che l'importanza della stabilità del quantitativo complessivo di quote ottenute dal Regno Unito ai fini del buon funzionamento dell'intero sistema si può comprendere considerando il rilevante quantitativo assegnato al Regno Unito rispetto a quello di altri Stati membri.

39 In secondo luogo, la Commissione rileva che l'obiettivo della direttiva 2003/87 è quello di stabilire un sistema di scambio di quote di emissioni applicabile a partire dal 1° gennaio 2005 (v. art. 4, art. 9, n. 1, e art. 11, n. 1, della direttiva). Essa ritiene che sia alla luce di tale obiettivo che vada interpretato il termine «modifiche» contenuto nell'art. 9, n. 3, di tale direttiva, oltre che nell'art. 2 e nell'art. 3, n. 3, della decisione 7 luglio 2004. All'approssimarsi della scadenza del 1° gennaio 2005 gli Stati membri non possono, secondo la Commissione, presentare «modifiche» che fuoriescano dal campo di applicazione della decisione di cui sono destinatari, ai sensi dell'art. 9, n. 3, della direttiva 2003/87. Le «modifiche» previste da tale norma si limiterebbero a quelle destinate a porre rimedio alle incompatibilità rilevate dalla Commissione nella sua decisione assunta ai sensi della medesima norma, in questo caso la decisione 7 luglio 2004.

40 La Commissione inoltre afferma che le informazioni ottenute attraverso la consultazione del pubblico prima della presentazione del PNA sono essenziali per determinare il quantitativo totale di quote, oltre che gli altri elementi del piano che le deve essere sottoposto. Per contro, una volta che la Commissione si è pronunciata, la seconda consultazione del pubblico potrebbe servire soltanto a modificare alcuni dati, ed eventualmente ad assegnare nuovamente le quote nei limiti del quantitativo totale, ma non ad accrescere l'importo totale (v. punto 9 dell'allegato III alla direttiva 2003/87, e comunicazione 7 gennaio 2004, punti 94-96). Tale seconda consultazione riguarderebbe infatti soltanto il modo in cui la decisione della Commissione sul PNA deve essere attuata nell'ambito del suo campo di applicazione, oltre che i punti sui quali lo Stato membro può esercitare un potere discrezionale.

41 Se così non fosse, potrebbero seguire ulteriori consultazioni e nuove decisioni della Commissione. Con un tale grado di incertezza il mercato delle quote, il quale ha bisogno della stabilità del quantitativo totale delle quote, diverrebbe più fragile, e non potrebbe funzionare correttamente.

42 La Commissione osserva che il Regno Unito è l'unico Stato membro ad aver chiesto un aumento del quantitativo totale delle quote al termine della seconda consultazione. Inoltre, quanto sostenuto qui dal Regno Unito non sarebbe coerente con ciò che è scritto nel sito Internet del DEFRA a proposito della presentazione dell'elenco degli impianti alla Commissione il 14 giugno 2004, e cioè che i dati in questione potevano essere oggetto di una revisione tecnica, cioè assai limitata, al termine delle consultazioni finali.

43 La Commissione afferma poi che lo Stato membro non può discostarsi dalla propria intenzione dichiarata, anche dopo che la Commissione si è pronunciata, soltanto perché di una «intenzione» si trattava. Secondo la Commissione, la direttiva 2003/87 utilizza l'espressione «intende assegnare» poiché è solo dopo che essa ha preso la sua decisione che lo Stato membro può tradurre la propria intenzione in una decisione definitiva.

44 In terzo luogo, la Commissione osserva che un'interpretazione restrittiva dell'art. 3 della decisione 7 luglio 2004 è necessaria per consentire al sistema comunitario di scambio di quote di emissione di contribuire alla lotta contro il cambiamento climatico.

45 L'art. 3, n. 1, della decisione 7 luglio 2004 indicherebbe chiaramente che il quantitativo totale assegnato non può essere superato, e l'art. 3, n. 3, della medesima non potrebbe essere usato per modificare tale quantitativo totale. Dal punto di vista economico ciò si spiegherebbe considerando che la stabilità del quantitativo totale delle quote riveste un'importanza capitale per il buon funzionamento del sistema di scambio di quote di emissione. Infatti l'art. 3, n. 3, riconoscerebbe al Regno Unito un certo potere discrezionale per rimediare alle incompatibilità rilevate con mezzi diversi da quelli già approvati dalla Commissione, in via condizionata, all'art. 2, ma soltanto effettuando, se necessario, riassegnazioni di quote.

46 La Commissione sostiene che l'art. 3, n. 3, della decisione 7 luglio 2004 deve essere letto nel contesto del quantitativo totale fissato all'art. 3, n. 1, della medesima decisione. Dall'art. 3 della decisione in questione risulterebbe che il Regno Unito possiede un margine di manovra chiaramente definito per riassegnare le quote di cui dispone ad impianti elencati nel PNA, o a nuovi partecipanti. Dunque, secondo la Commissione, il Regno Unito non era tenuto a chiedere un aumento del quantitativo totale di quote. Tra gli Stati membri destinatari di decisioni contenenti il medesimo art. 3, n. 3, il Regno Unito sarebbe stato il solo a ritenere che tale disposizione consentisse di aumentare il quantitativo totale di quote.

47 La Commissione aggiunge che, nel caso di PNA per i quali essa non abbia rilevato, nella sua decisione definitiva, alcuna incompatibilità, l'art. 3, n. 3 (o il suo equivalente) deve effettivamente ritenersi superfluo. Essa sostiene che tale disposizione non è stata eliminata dal testo perché una soluzione per eliminare tutte le incompatibilità è stata trovata solo ad un punto molto avanzato del

procedimento decisionale. Essa aggiunge che, dopo che tale carattere superfluo è stato riconosciuto, la disposizione è stata regolarmente eliminata dalle decisioni adottate a partire dal dicembre 2004.

48 D'altra parte la Commissione afferma di non aver avuto obiezioni alla costituzione, nel PNA proposto dal Regno Unito, di una riserva a favore dei nuovi partecipanti ben più cospicua che nel caso di altri Stati membri. Il quantitativo totale di quote approvate, che comprendeva le assegnazioni destinate sia agli impianti esistenti che ai nuovi partecipanti, avrebbe dato al Regno Unito una notevole flessibilità per assegnare agli impianti esistenti quote prelevate dalla riserva destinata ai nuovi partecipanti, se ciò si fosse reso necessario a seguito del miglioramento della qualità dei dati, ai sensi dell'art. 3, n. 2, della decisione 7 luglio 2004.

49 La Commissione ribadisce infine che la lettera del 9 giugno 2004 non può giustificare un aumento del quantitativo totale di quote. Tale lettera è precedente alla decisione 7 luglio 2004, e quindi non potrebbe essere invocata per giustificare modifiche effettuate successivamente a tale decisione. Il Regno Unito non potrebbe quindi vantare alcuna legittima aspettativa circa una diversa interpretazione della decisione 7 luglio 2004.

Giudizio del Tribunale

50 Risulta dalla decisione impugnata che la Commissione ha giudicato inammissibili le modifiche al PNA proposte dal Regno Unito il 10 novembre 2004, poiché esse conducevano ad un superamento del quantitativo totale di quote autorizzato dalla Commissione nella sua decisione 7 luglio 2004. Pertanto, come è stato confermato in udienza, la Commissione ha ritenuto di non dover esaminare il merito delle modifiche proposte dal Regno Unito, e in particolare la loro compatibilità con i criteri indicati nell'allegato III o con le disposizioni dell'art. 10 della direttiva 2003/87.

51 Per verificare se la Commissione potesse legittimamente giudicare inammissibili le modifiche, va innanzitutto chiarito quali siano i ruoli e i poteri rispettivi della Commissione e degli Stati membri nel quadro del regime istituito dalla direttiva 2003/87, e in particolare dagli artt. 9-11 di quest'ultima.

52 L'obiettivo principale della direttiva 2003/87 è quello di creare, a partire dal 1° gennaio 2005, un sistema comunitario di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra. Tale sistema è basato su PNA predisposti dagli Stati membri, applicando i criteri previsti dalla citata direttiva. Così, ciascuno Stato membro doveva elaborare un primo PNA per il periodo di tre anni iniziato il 1° gennaio 2005. Tale PNA doveva essere pubblicato e notificato alla Commissione e agli altri Stati membri entro il 31 marzo 2004, ai sensi dell'art. 9, n. 1, della direttiva 2003/87. Il PNA doveva indicare il quantitativo totale di quote che lo Stato membro «intende [va] assegnare per tale periodo e le modalità di tale assegnazione» (v. precedente punto 2).

53 La decisione definitiva sul quantitativo totale di quote da assegnare e la loro assegnazione agli impianti in questione doveva essere presa da ciascuno Stato membro, ai sensi dell'art. 11, n. 1, della direttiva 2003/87, tre mesi prima dell'inizio del periodo, e cioè entro il 1° ottobre 2004. In base alla stessa norma gli Stati membri dovevano assumere le loro decisioni definitive sul punto sulla base dei PNA predisposti ai sensi dell'art. 9 della direttiva 2003/87 (v. precedente punto 4).

54 Risulta dall'art. 9, n. 3, della direttiva 2003/87 che la Commissione può, entro i tre mesi successivi alla notifica di un PNA, respingerlo in tutto o in parte (v. precedente punto 3). Tale norma precisa che il rigetto deve fondarsi sull'incompatibilità del PNA con i criteri contenuti nell'allegato III o con l'art. 10 della direttiva 2003/87. Va rilevato che la citata direttiva non prevede altre ragioni per la mancata approvazione di un PNA.

55 Inoltre, come la Commissione ha riconosciuto in udienza, l'art. 9, n. 3, della direttiva 2003/87 non obbliga espressamente la Commissione ad assumere una decisione esplicita di approvazione del PNA nel caso in cui non abbia ragioni per respingerlo in tutto o in parte. Se la Commissione non si pronuncia sul PNA entro i tre mesi successivi alla notifica dello stesso, esso deve ritenersi approvato dalla Commissione, e non può essere modificato senza la sua preventiva accettazione, ai sensi dell'art. 9, n. 3, della direttiva 2003/87.

56 Allo stesso modo, l'adozione da parte dello Stato membro della decisione definitiva circa il quantitativo totale di quote da assegnare e la distribuzione delle stesse agli impianti interessati, ai sensi dell'art. 11, n. 1, della direttiva 2003/87, è sottoposta alla condizione, prevista dall'art. 9, n. 3, della direttiva 2003/87, che ogni modifica proposta al PNA sia stata accettata dalla Commissione. Va rilevato che la seconda frase dell'art. 9, n. 3, della direttiva 2003/87 non pone alcun limite circa le modifiche possibili (v. precedente punto 3). Pertanto, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, ogni modifica, tanto quella proposta dallo Stato membro di propria iniziativa quanto quella necessaria per rimediare ad incompatibilità del PNA rilevate dalla Commissione, deve essere notificata alla Commissione e da questa approvata prima che il PNA, così modificato, possa servire da fondamento ad una decisione presa dallo Stato membro ai sensi dell'art. 11, n. 1, della direttiva 2003/87.

57 Che le modifiche al PNA non siano limitate a quelle destinate a correggere le incompatibilità rilevate dalla Commissione è confermato dal fatto che lo Stato membro è obbligato, ai sensi dell'art. 11, n. 1, e del punto 9 dell'allegato III della direttiva 2003/87, a prendere in considerazione le osservazioni formulate dal pubblico dopo la notifica iniziale del PNA e prima dell'adozione della decisione definitiva ai sensi dell'art. 11, n. 1, della medesima direttiva. Tale consultazione del pubblico sarebbe inutile, e le osservazioni del pubblico puramente teoriche, se le modifiche al PNA che possono essere proposte dopo la scadenza del termine di tre

mesi previsto dall'art. 9, n. 3, della direttiva 2003/87 o dopo una decisione della Commissione assunta in applicazione della stessa disposizione fossero soltanto quelle che ha indicato la Commissione.

58 La Commissione insiste sul fatto che tali osservazioni del pubblico, formulate in seguito alla seconda consultazione, possono servire soltanto per modificare i dati ed eventualmente riassegnare le quote nel limite del quantitativo totale, e non per aumentare il quantitativo complessivo (v. precedente punto 40). Tale argomento non trova sostegno né nel testo dell'art. 11, n. 1, né nel punto 9 dell'allegato III della direttiva 2003/87. Inoltre, nella sua comunicazione 7 gennaio 2004 la Commissione non prevede alcun limite quanto all'oggetto della seconda consultazione del pubblico. Risulta infatti dal punto 95 e anche dal punto 96 di tale comunicazione che «gli Stati membri devono comunicare alla Commissione qualsiasi modifica che intendono apportare a seguito della consultazione del pubblico, successivamente alla pubblicazione e alla notifica del [PNA] e prima dell'adozione della decisione definitiva di cui all'articolo 11». È così possibile che la consultazione del pubblico faccia emergere l'esistenza di errori di calcolo, o consenta di ottenere informazioni nuove e che, in tal modo, il quantitativo totale da assegnare debba essere aumentato. Nulla, nel testo della direttiva 2003/87 o nella natura e negli scopi del sistema che essa ha creato, esclude la possibilità di un tale aumento.

59 Se anche si dovesse ritenere che la seconda consultazione del pubblico possa riguardare soltanto la questione delle assegnazioni individuali, come sostiene la Commissione, ciò non chiarirebbe per quale ragione le modifiche apportate alle assegnazioni individuali successive alla consultazione non possano comportare esse stesse modifiche al quantitativo totale di quote da assegnare. Nel caso, ad esempio, in cui si fossero sottostimate le quote da assegnare ad un singolo impianto, e ad un impianto analogo e concorrente fosse stato riconosciuto il giusto quantitativo di quote, non si potrebbe escludere la necessità di modificare le quote assegnate con la prima distribuzione, e di conseguenza il quantitativo totale di quote assegnate.

60 Va anche ricordato che la direttiva 2003/87 ha lo scopo di creare un efficiente mercato europeo delle quote di emissione dei gas a effetto serra, danneggiando il meno possibile lo sviluppo economico e l'occupazione (art. 1 e quinto 'considerando' della direttiva 2003/87). Così, sebbene la direttiva 2003/87 abbia come obiettivo la riduzione dei gas a effetto serra conformemente agli impegni assunti dalla Comunità e dagli Stati membri nel quadro del protocollo di Kyoto, tale obiettivo deve essere perseguito, nei limiti del possibile, rispettando le necessità dell'economia europea. Ne consegue che i PNA elaborati nel quadro della direttiva 2003/87 devono tenere in considerazione le informazioni e i dati esatti relativi alle emissioni previste per gli impianti e i settori interessati dalla direttiva 2003/87. Qualora un PNA si basi in parte su informazioni o valutazioni erronee relativamente al livello delle emissioni di certi settori o di certi impianti, deve essere possibile, per lo Stato membro interessato, proporre modifiche del PNA, ivi compreso un aumento del quantitativo totale di quote da assegnare, così da risolvere tali problemi prima ancora che possano avere ripercussioni sul mercato. Resta comunque il fatto che, al fine di assicurare il rispetto degli obiettivi ambientali della direttiva 2003/87, la Commissione deve stabilire se le modifiche proposte dallo Stato membro siano compatibili con i criteri contenuti nell'allegato III e con le disposizioni dell'art. 10 della medesima direttiva.

61 Bisogna dunque affermare che risulta dal testo della direttiva 2003/87, oltre che dalla struttura generale e dagli obiettivi del sistema che essa ha istituito, che la Commissione non poteva limitare il diritto di uno Stato membro a proporre modifiche, oppure certi tipi di modifiche. Tale questione è altra cosa rispetto a quella relativa alla compatibilità delle modifiche in questione con i criteri previsti dall'allegato III e dall'art. 10 della direttiva 2003/87.

62 La Commissione invoca la propria decisione 7 luglio 2004 per sostenere che la portata delle modifiche possibili era limitata, e in particolare per motivare il divieto di modificare il quantitativo totale di quote che lo Stato membro deciderà di assegnare. Essa sostiene che l'art. 3, n. 1, della decisione 7 luglio 2004 indica chiaramente che il quantitativo totale assegnato non può essere superato.

63 Tale argomento non può essere accolto. Risulta dal tenore letterale della direttiva 2003/87, oltre che dalle caratteristiche generali e dagli obiettivi del sistema che essa ha creato, che il Regno Unito aveva il diritto di proporre modifiche del suo PNA dopo la notifica dello stesso alla Commissione, e ciò fino all'adozione della sua decisione ai sensi dell'art. 11, n. 1; e, inoltre, che la Commissione non poteva, adottando una decisione di rigetto ai sensi dell'art. 9, n. 3, della direttiva 2003/87, impedire allo Stato membro di esercitare tale diritto (v. precedenti punti 54-61).

64 In più, tale argomento della Commissione è incompatibile con il testo della sua decisione 7 luglio 2004. Innanzitutto, come la Commisione ha ammesso in udienza, dall'art. 2, lett. b), di tale decisione risulta che le modifiche al PNA, resesi necessarie per disciplinare gli impianti che si trovano a Gibilterra, potrebbero condurre ad un aumento del quantitativo totale di quote assegnate. Infatti l'art. 3, n. 1, di tale decisione ha esplicitamente previsto la possibilità che tale quantitativo totale sia aumentato in seguito alle modifiche indicate all'art. 2, senza preventiva autorizzazione della Commissione (v. precedente punto 10). Quest'ultima ha quindi riconosciuto, almeno implicitamente, che una simile modifica era possibile senza violare i criteri indicati dall'allegato III alla direttiva 2003/87. Ne consegue che la posizione della Commissione presenta un'incoerenza: da un lato essa ammette aumenti del quantitativo totale di quote da assegnare per colmare lacune che essa ha rilevato nel PNA, mentre dall'altro essa rifiuta di prendere in considerazione analoghe modifiche nel caso siano proposte dallo Stato membro interessato.

65 In secondo luogo, l'art. 3, n. 3, della decisione 7 luglio 2004, che rappresenta un'applicazione diretta dell'art. 9, n. 3, della direttiva 2003/87, non limita l'ambito delle modifiche ammissibili prima dell'adozione di una decisione definitiva ai sensi

dell'art. 11, n. 1, della direttiva 2003/87. Infatti, mentre le modifiche ammissibili senza preventiva accettazione della Commissione sono previste dall'art. 2 e dall'art. 3, n. 2, della decisione 7 luglio 2004, l'art. 3, n. 3, di tale decisione si occupa di «tutte» le altre modifiche, ivi comprese, potenzialmente, quelle del quantitativo totale di quote da assegnare. Inoltre, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, l'art. 3, n. 1, della decisione 7 luglio 2004 afferma soltanto che, in mancanza di una tale modifica, il Regno Unito non può superare il quantitativo totale di quote previsto nel suo PNA.

66 Secondo la Commissione l'art. 3, n. 3, della decisione 7 luglio 2004 conferisce al Regno Unito la possibilità di eliminare le incompatibilità contenute nel suo PNA con mezzi diversi da quelli di cui all'art. 2. Tuttavia, come osserva il Regno Unito, la Commissione ha approvato PNA inviati da altri Stati membri, senza aver evidenziato carenze, in decisioni contenenti una previsione analoga a quella dell'art. 3, n. 3. Ne consegue che, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, era possibile, applicando tale disposizione, proporre modifiche diverse da quelle legate a lacune evidenziate dalla Commissione.

67 D'altra parte, la Commissione sostiene che ogni modifica comportante un superamento del quantitativo totale di quote deve essere esclusa poiché potrebbe avere un effetto sfavorevole sulla stabilità del mercato (v. precedenti punti 38 e 45). Va osservato che la Commissione non ha fornito ragioni sufficienti a giustificare adeguatamente tale argomento.

68 Infatti, l'affermazione della Commissione secondo la quale le modifiche proposte avrebbero serie conseguenze sulla scarsità delle quote ed un impatto significativo sui prezzi di mercato è quantomeno esagerata. È pacifico che il Regno Unito ha

notificato il suo PNA il 30 aprile 2004, indicando esplicitamente che aveva l'intenzione di assegnare, in via provvisoria, un quantitativo totale di quote pari a Mt CO_2 736 per il periodo 2005-2007 (v. precedente punto 6). In seguito, il 10 novembre 2004 il Regno Unito ha notificato alla Commissione la sua intenzione di aumentare il quantitativo totale di quote da Mt CO_2 736 a 756,1 (v. precedente punto 12), con un aumento quindi del 2,7 %. Poiché tale modifica era stata pubblicata dal Regno Unito al fine di raccogliere allo stesso tempo le osservazioni del pubblico, bisogna concludere che gli operatori interessati erano stati informati di tale incremento sette settimane prima dell'apertura del mercato.

69 Inoltre, nella sua decisione 7 luglio 2004 la Commissione ha riconosciuto che modifiche al quantitativo totale di quote da assegnare potrebbero rendersi necessarie anche dopo l'apertura del mercato, indipendentemente dalla possibilità, prevista dall'art. 29 della direttiva 2003/87, di modificare il PNA per cause di forza maggiore. In particolare la Commissione ha previsto, all'ottavo 'considerando' della citata decisione, la possibilità di modificare il quantitativo totale di quote per tenere conto degli impianti esclusi dal sistema comunitario fino al 31 dicembre 2006, ai sensi dell'art. 27 della direttiva 2003/87. Dunque l'argomento della Commissione, che si basa sull'idea per cui la stabilità del mercato costituisce una regola imperativa, è eccessivo, soprattutto per quanto riguarda modifiche proposte prima dell'apertura del mercato, e non merita accoglimento.

70 In ogni caso, nell'ambito di un mercato in cui gli Stati membri avevano assegnato, stando ad un comunicato stampa della Commissione del 20 giugno 2005, un quantitativo totale di quote pari a Mt CO_2 6 572, la Commissione non ha spiegato in che modo un aumento di Mt CO_2 20,1, comunicato sette settimane prima dell'apertura del mercato, avrebbe potuto destabilizzare quest'ultimo. D'altra parte, va rilevato che il 10 novembre 2004, data alla quale il Regno Unito ha presentato le modifiche di cui si discute, la Commissione non aveva ancora preso decisioni, ai sensi dell'art. 9, n. 3, della direttiva 2003/87, relativamente ai PNA di nove Stati membri.

71 La Commissione si fonda implicitamente sul fatto che il Regno Unito avrebbe dovuto adottare la propria decisione ai sensi dell'art. 11, n. 1, della direttiva 2003/87 entro il 30 settembre 2004, e non avrebbe più avuto il diritto di proporre modifiche al PNA dopo tale data. Va rilevato a tale proposito che, sebbene tale argomento sia contenuto nel sesto 'considerando' della decisione impugnata, esso non rappresenta la ragione del rigetto. Le modifiche sono state respinte in quanto inammissibili, poiché facevano superare il quantitativo totale determinato con la decisione 7 luglio 2004.

72 Inoltre, non è contestato che il Regno Unito abbia agito in buona fede, continuando a lavorare sul proprio PNA dopo averlo notificato ed attivandosi per ottenere informazioni più precise circa le previsioni per le emissioni dei settori interessati dalla direttiva 2003/87. Nella lettera inviata al rappresentante permanente del Regno Unito l'11 ottobre 2004 la Commissione, dopo aver osservato che il Regno Unito non aveva rispettato la scadenza del 30 settembre 2004, ha preso atto dei «progressi che le [sue] autorità stanno facendo per adempiere gli obblighi imposti dalla decisione», e l'ha invitato a notificarle appena possibile le informazioni necessarie. Considerato tale atteggiamento della Commissione, quest'ultima non può affermare che la data del 30 settembre 2004 fosse perentoria riguardo alla possibilità per gli Stati membri di proporre modifiche ai PNA ai sensi dell'art. 9, n. 3, della direttiva 2003/87.

73 Quanto all'argomento del Regno Unito secondo il quale il PNA inizialmente notificato alla Commissione era provvisorio, è sufficiente osservare che, una volta accertato che lo Stato membro in questione poteva proporre alla Commissione modifiche dopo la scadenza del termine di tre mesi previsto dall'art. 9, n. 3, della direttiva 2003/87, oppure dopo una decisione presa sulla base di tale articolo, non rileva che il PNA fosse stato indicato come «provvisorio» in occasione della sua notificazione iniziale. Come rilevato dalla Commissione, uno Stato membro non

può, notificando un PNA incompleto, rinviare indefinitamente una decisione della Commissione ai sensi dell'art. 9, n. 3, della direttiva 2003/87. Tuttavia, se il PNA è incompleto o «provvisorio» la Commissione può respingerlo, o in quanto non è conforme ai criteri fissati dalla direttiva 2003/87, o in quanto le impedisce di valutarne la conformità con tali criteri. In tali casi la Commissione può, respingendo il PNA, obbligare lo Stato membro a notificare un nuovo PNA completo prima di adottare la sua decisione ai sensi dell'art. 11, n. 1, della direttiva 2003/87. Contrariamente a quanto sostiene la Commissione, non vi è alcuna ragione per ritenere che, nel caso sia notificato un PNA incompleto, non inizi a decorrere il termine di tre mesi previsto dall'art. 9, n. 3, della direttiva 2003/87, entro il quale essa può respingere il piano.

74 Sulla base di tutto quanto precede, si deve concludere che la Commissione ha commesso un errore di diritto giudicando inammissibili le modifiche proposte dal Regno Unito. Va pertanto accolto l'unico motivo di ricorso sollevato dal Regno Unito, con conseguente annullamento della decisione impugnata.

Sulle spese

75 Ai sensi dell' art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Poiché il Regno Unito ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, va condannata a sopportare le proprie spese nonché quelle del Regno Unito.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **La decisione della Commissione 12 aprile 2005, C(2005) 1081 def., relativa alla proposta di emendamento del piano nazionale per l'assegnazione di quote di emissioni di gas a effetto serra notificato dal Regno Unito, è annullata.**

2) **La Commissione sopporterà le proprie spese nonché quelle sostenute dal Regno Unito.**

Cooke García-Valdecasas Labucka

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 23 novembre 2005.

Il cancelliere

E. Coulon

Il presidente

R. García-Valdecasas