Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
presentate il 18 giugno 2020[1]

Causa C-320/19

Ingredion Germany GmbH
contro
Bundesrepublik Deutschland

[domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Verwaltungsgericht Berlin (tribunale amministrativo di Berlino, Germania)]

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Direttiva 2003/87/CE – Sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra – Articolo 3, lettera h) – Nozione di "nuovo entrante" – Articolo 10 bis – Regime transitorio di assegnazione di quote di emissione a titolo gratuito – Decisione 2011/278/UE – Assegnazione di quote di emissione a titolo gratuito ai nuovi entranti – Sottoimpianto oggetto di un parametro di riferimento di combustibili – Articolo 18, paragrafo 1, lettera c), e paragrafo 2, secondo comma – Determinazione del livello di attività relativo ai combustibili – Coefficiente di utilizzo della capacità pertinente – Limitazione di tale coefficiente ad un valore inferiore al 100%»

I. Introduzione

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgericht Berlin (tribunale amministrativo di Berlino, Germania) verte sull'interpretazione dell'articolo 3, lettera h), e dell'articolo 10 bis della direttiva 2003/87/CE[2], che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione europea, nonché dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera c), e paragrafo 2, secondo comma, della decisione 2011/278/UE[3], che stabilisce norme transitorie ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote.

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia fra la Ingredion Germany GmbH (in prosieguo: la «Ingredion» o la «ricorrente nel procedimento principale») e la Repubblica federale tedesca, rappresentata dall'Umweltbundesamt (Ufficio federale per l'ambiente, Germania), in merito ad una domanda di assegnazione di quote di emissione a titolo gratuito per un impianto che deve essere qualificato come «nuovo entrante» ai sensi dell'articolo 3, lettera h), della direttiva 2003/87[4].

1 Lingua originale: il francese.

2 Direttiva 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»).

3 Decisione della Commissione, del 27 aprile 2011, che stabilisce norme transitorie per l'insieme dell'Unione ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote di emissioni ai sensi dell'articolo 10 bis della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2011, L 130, pag. 1).

4 Ricordo che la nozione di «nuovo entrante» viene definita, all'articolo 3, lettera h), della direttiva 2003/87, nel senso che comprende segnatamente ogni «impianto (…) che ha ottenuto un'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra per la prima volta dopo il 30 giugno 2011». Le disposizioni relative ai «nuovi entranti» sono oggetto del capo IV della decisione 2011/278.

3. In tale contesto, il giudice del rinvio si chiede se, al fine di determinare il numero annuo preliminare di quote gratuite per uno dei sottoimpianti che compongono tale impianto e al quale occorre applicare un parametro di riferimento di combustibili, il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente di cui all'articolo 18, paragrafo 1, lettera c), e paragrafo 2, secondo comma, della decisione 2011/278, sia limitato ad un valore inferiore al 100%.

4. L'esame di tale questione si inserisce in una lunga linea giurisprudenziale, relativa al sistema di scambio di quote di emissione di gas ad effetto serra e alle norme transitorie per l'assegnazione di quote a titolo gratuito [5], dando al contempo l'opportunità alla Corte di analizzare per la prima volta il regime dedicato ai «nuovi entranti».

5. Al termine della mia analisi, proporrò alla Corte di dichiarare che, nell'ambito di tale regime, il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente deve essere limitato, per un sottoimpianto oggetto di un parametro di riferimento di combustibili come quello gestito, nelle circostanze del procedimento principale, dalla Ingredion, ad un valore inferiore al 100%.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. La direttiva 2003/87

6. L'articolo 3 della direttiva 2003/87, intitolato «Definizioni», dispone quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva valgono le seguenti definizioni:

(...)

h) "nuovo entrante":

– l'impianto che esercita una o più attività elencate nell'allegato I, che ha ottenuto un'autorizzazione a emettere gas a effetto serra per la prima volta dopo il 30 giugno 2011;

– l'impianto che esercita per la prima volta un'attività inclusa nel sistema comunitario ai sensi dell'articolo 24, paragrafi 1 o 2; o

– l'impianto che esercita una o più attività indicate nell'allegato I o un'attività inclusa nel sistema comunitario ai sensi dell'articolo 24, paragrafi 1 o 2, che ha subito un ampliamento sostanziale dopo il 30 giugno 2011, solo nella misura in cui riguarda l'ampliamento in questione;

(...)».

7. L'articolo 10 bis di tale direttiva, intitolato «Norme comunitarie transitorie per l'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote», così dispone:

«1. Entro il 31 dicembre 2010 la Commissione adotta misure di attuazione comunitarie interamente armonizzate (...)

5 In materia di quote di emissione dei gas ad effetto serra, ho segnatamente già avuto l'occasione di formulare le mie conclusioni nelle cause INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2017:896) e ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:167).

Le misure citate al primo comma definiscono, ove possibile, parametri di riferimento comunitari ex ante per garantire che l'assegnazione avvenga in modo da incentivare riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra e tecniche efficienti sotto il profilo energetico, tenendo conto delle tecniche [più efficienti] (…), e in modo da non incentivare l'incremento delle emissioni.

(...)

7. Il cinque per cento (5%) del quantitativo comunitario totale di quote determinato conformemente agli articoli 9 e 9 bis per il periodo dal 2013 al 2020 è accantonato per i nuovi entranti e rappresenta il quantitativo massimo da assegnare ai nuovi entranti secondo le norme adottate ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo. (...)

(...)

Entro il 31 dicembre 2010 la Commissione adotta norme armonizzate relative all'applicazione della definizione di "nuovo entrante", in particolare in relazione alla definizione di "ampliamento sostanziale".

(...)».

2. La decisione 2011/278

8. L'articolo 17 della decisione 2011/278, intitolato «Domanda di assegnazione a titolo gratuito», contiene un paragrafo 4, il quale così recita:

«Per gli impianti di cui all'articolo 3, lettera h), della direttiva [2003/87], ad eccezione degli impianti che sono stati oggetto di un ampliamento sostanziale dopo il 30 giugno 2011, gli Stati membri prescrivono al gestore di determinare la capacità installata iniziale per ogni sottoimpianto conformemente alla metodologia di cui all'articolo 7, paragrafo 3, utilizzando il periodo continuativo di 90 giorni in base al quale si stabilisce l'avvio del funzionamento normale. Gli Stati membri approvano la capacità installata iniziale di ciascun sottoimpianto prima di calcolare l'assegnazione all'impianto».

9. L'articolo 18 di tale decisione, intitolato «Livelli di attività», ha il seguente tenore:

«1. Per gli impianti di cui all'articolo 3, lettera h), della direttiva [2003/87], ad eccezione degli impianti che sono stati oggetto di un ampliamento sostanziale dopo il 30 giugno 2011, gli Stati membri determinano i livelli di attività di ogni impianto secondo le modalità seguenti:

(...)

c) il livello di attività relativo al combustibile corrisponde alla capacità installata iniziale per il consumo di combustibili utilizzati per la produzione di calore non misurabile consumato per la produzione di prodotti, per la produzione di energia meccanica diversa da quella utilizzata per la produzione di elettricità, per il riscaldamento o il raffreddamento ad eccezione del consumo per la produzione di elettricità, ivi compresa la combustione in torcia per ragioni di sicurezza dell'impianto interessato, moltiplicata per il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente;

(...)

2. (...)

Il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente di cui al paragrafo 1, lettere da b) a d), è determinato dagli Stati membri sulla base di informazioni debitamente suffragate e verificate in modo indipendente relative al funzionamento normale dell'impianto, la sua manutenzione, il ciclo di produzione abituale, tecniche efficienti sotto il profilo energetico, l'utilizzo abituale della capacità nel settore in questione rispetto alle informazioni specifiche del settore.

(...)

3. Per gli impianti che sono stati oggetto di un ampliamento sostanziale della capacità dopo il 30 giugno 2011, gli Stati membri determinano, a norma del paragrafo 1, i livelli di attività solo per la capacità aggiunta dei sottoimpianti oggetto dell'ampliamento sostanziale.

Per gli impianti che sono stati oggetto di una riduzione sostanziale della capacità dopo il 30 giugno 2011, gli Stati membri determinano, a norma del paragrafo 1, i livelli di attività solo per la capacità ridotta dei sottoimpianti oggetto della riduzione sostanziale».

10. L'articolo 19 di detta decisione, intitolato «Assegnazione ai nuovi entranti», dispone quanto segue:

«1. Ai fini dell'assegnazione di quote di emissioni ai nuovi entranti, ad eccezione dell'assegnazione di quote agli impianti di cui all'articolo 3, lettera h), terzo trattino, della direttiva [2003/87], gli Stati membri calcolano separatamente per ogni sottoimpianto il quantitativo annuo preliminare di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito a partire dall'avvio del funzionamento normale dell'impianto, nel modo seguente:

(...)

c) per ogni sottoimpianto oggetto del parametro di riferimento di combustibile, il quantitativo annuo preliminare di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito corrisponde al valore del parametro di riferimento per i combustibili di cui all'allegato I, moltiplicato per il livello di attività relativo ai combustibili;

(...)

4. Gli Stati membri notificano tempestivamente alla Commissione il quantitativo annuo totale preliminare di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito. Le quote di emissioni della riserva per i nuovi entranti, istituita a norma dell'articolo 10 bis, paragrafo 7, della direttiva [2003/87], sono assegnate secondo il principio "primo arrivato, primo servito", rispetto alla data di ricevimento di questa notifica.

La Commissione può respingere il quantitativo annuo totale preliminare delle quote di emissioni assegnate a titolo gratuito per l'impianto in questione. Se la Commissione non rifiuta questo quantitativo annuo totale preliminare di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito, lo Stato membro interessato procede alla determinazione del quantitativo annuo finale di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito».

B. La normativa tedesca

11. L'articolo 9, paragrafo 1, del Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (legge sullo scambio delle quote di emissioni dei gas a effetto serra), del 21 luglio 2011 (BGBl. 2011 I, pag. 1475), così recita:

«(1) Ai gestori di impianti vengono assegnate quote di emissioni a titolo gratuito sulla base dei principi enunciati all'articolo 10 bis (…) della direttiva [2003/87] (…) e di quelli enunciati nella decisione [2011/278] (…)».

12. L'articolo 2 della Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (regolamento sull'assegnazione delle quote di emissione di gas a effetto serra nel periodo di scambio 2013-2020), del 26 settembre 2011 (BGBl. 2011 I, pag. 1921; in prosieguo: la «ZuV 2020»), intitolato «Definizioni», dispone quanto segue:

«(...)

10. Nuovi impianti

Tutti i nuovi entranti di cui all'articolo 3, lettera h), primo trattino, della direttiva [2003/87];

(...)».

13. L'articolo 16 della ZuV 2020, intitolato «Richiesta di assegnazione gratuita di quote di emissione», enuncia quanto segue:

«(1) Le richieste di assegnazione gratuita di quote per nuovi entranti devono essere presentate entro un anno dall'avvio del funzionamento normale dell'impianto e, nel caso di ampliamento sostanziale della capacità, entro un anno dall'avvio del funzionamento modificato.

(...)

(4) In deroga all'articolo 4, la capacità installata iniziale per gli impianti nuovi corrisponde, per ogni elemento di assegnazione, alla media dei due maggiori volumi di produzione mensili nel periodo continuativo di 90 giorni in base al quale si stabilisce l'avvio del funzionamento normale, adeguata sulla base di un anno civile.

(...)».

14. L'articolo 17 della ZuV 2020, intitolato «Livelli di attività per nuovi entranti», prevede quanto segue:

«(1) Per gli elementi di assegnazione dei nuovi impianti, da individuare in base all'articolo 3, i livelli di attività pertinenti per l'assegnazione delle quote si determinano come segue:

(...)

3. il livello di attività relativo al combustibile di un elemento di assegnazione con valore di emissioni da combustibili corrisponde alla capacità installata iniziale del relativo elemento di assegnazione moltiplicata per il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente;

(...)

(2) Il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente di cui al paragrafo 1, punti da 2 a 4, viene determinato sulla base delle indicazioni del richiedente concernenti:

1. il funzionamento effettivo dell'elemento di assegnazione fino alla presentazione della domanda e il funzionamento previsto dell'impianto o dell'elemento di assegnazione, i loro periodi di manutenzione e i cicli di produzione previsti,

2. l'impiego di tecniche efficienti dal punto di vista energetico e dei gas a effetto serra, che possono influenzare il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente dell'impianto,

3. il livello di utilizzo abituale nell'ambito dei settori interessati.

(...)» [6].

15. L'articolo 18 della ZuV 2020, intitolato «Assegnazione di quote ai nuovi entranti» prevede quanto segue:

«(1) Ai fini dell'assegnazione di quote per nuovi impianti, l'autorità competente calcola come segue, e separatamente per ogni elemento di assegnazione, il numero annuo preliminare di quote da assegnare a titolo gratuito all'avvio del funzionamento normale dell'impianto per gli anni rimanenti del periodo di scambio 2013-2020:

(...)

3. per ogni elemento di assegnazione con valore di emissioni da combustibile, il numero annuo preliminare di quote da assegnare a titolo gratuito corrisponde al valore di emissioni da combustibili moltiplicato per il livello di attività relativo ai combustibili;

(...)».

III. Procedimento principale, questione pregiudiziale e procedimento dinanzi alla Corte

16. La Ingredion, ricorrente nel procedimento principale, gestisce ad Amburgo (Germania) un impianto per la produzione di amidacei [7]. Tale impianto comprende, quali sottoimpianti, un impianto di riscaldamento dell'aria e un generatore di vapore, i quali utilizzano vapore e gas naturale per generare il calore necessario alla produzione dell'amido.

17. L'8 agosto 2014, la Ingredion ha chiesto alla Deutsche Emissionshandelsstelle (Autorità tedesca competente in materia di scambio di quote di emissione; in prosieguo: la «DEHSt») l'assegnazione gratuita di quote di emissione per questi due sottoimpianti. Essa ha fondato la sua richiesta, in relazione ad uno di detti sottoimpianti, su un parametro di riferimento di calore e, in relazione all'altro, su un parametro di riferimento di combustibili [8].

6 Rilevo che, nella decisione 2011/278, viene utilizzato il termine «sottoimpianto» e non «elemento di assegnazione». Analogamente, in tale decisione è impiegato il termine «parametro di riferimento di combustibili», e non «valore di emissioni da combustibili». Nel prosieguo delle presenti conclusioni, mi riferirò unicamente ai termini di detta decisione, poiché la loro interpretazione vale parimenti in relazione a quelli utilizzati nella ZuV 2020.

7 Gli amidacei raggruppano tutti i prodotti agroalimentari contenenti amido.

8 Come ho rilevato nelle mie conclusioni nella causa INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2017:896, paragrafo 58 e nota 35), in sostanza, «[i] parametri di riferimento corrispondono a un determinato quantitativo di emissioni (…) che la Commissione riconosce come necessario per la produzione di una determinata quantità del prodotto di volta in volta considerato» (v. conclusioni dell'avvocato generale Kokott nelle cause Borealis Polyolefine e a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e da C-391/14 a C-393/14, EU:C:2015:754, paragrafo 40). Al fine di calcolare il numero annuo preliminare di quote da assegnare a titolo gratuito, gli Stati membri sono tenuti a distinguere, conformemente all'articolo 6 della decisione 2011/278, i sottoimpianti in funzione della loro attività, per poter determinare se debba applicarsi un «parametro di riferimento di prodotto», un «parametro di riferimento di calore» o un «parametro di riferimento di combustibili» o ancora un fattore specifico per i «sottoimpianti con emissioni di processo» (v. sentenze dell'8 settembre 2016, Borealis e a., C-180/15, EU:C:2016:647, punto 61, nonché del 18 gennaio 2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, punto 28). A tal riguardo, la Corte ha già avuto modo di affermare che le definizioni di cui all'articolo 3 della decisione 2011/278 dei sottoimpianti oggetto di un parametro di riferimento di prodotto, di calore, di combustibili e con emissioni di processo si escludevano reciprocamente (v. sentenza dell'8 settembre 2016, Borealis e a., C-180/15, EU:C:2016:647, punto 62).

18. Al fine di stabilire il numero preliminare di quote di emissioni di cui poteva beneficiare a titolo gratuito il sottoimpianto oggetto di un parametro di riferimento di combustibili, la DEHSt, in un primo momento, ha tenuto conto di un coefficiente di utilizzo della capacità pertinente del 109%. Infatti, conformemente ai dati forniti dalla Ingredion, l'utilizzo effettivo della capacità di tale sottoimpianto, durante il periodo decorso fra la data di inizio del funzionamento normale dell'impianto, il 15 agosto 2013, e la data di presentazione della domanda di assegnazione, il 20 giugno 2014, era superiore al 100% della sua capacità installata iniziale [9].

19. In un secondo momento, la DEHSt ha ritenuto che, poiché nella sua decisione del 24 marzo 2015 [10], la Commissione aveva respinto un coefficiente di utilizzo della capacità pertinente pari al 100% o superiore per altri tre impianti tedeschi, occorresse ormai fondarsi su un coefficiente di utilizzo della capacità pertinente pari al 99,9%, e non al 109%. Su tale base, essa, con decisione del 1º settembre 2015, ha determinato il numero di quote di emissioni a titolo gratuito assegnate alla Ingredion per il periodo di assegnazione che va dal 2013 al 2020.

20. La ricorrente nel procedimento principale ha presentato opposizione avverso tale decisione. La sua opposizione è stata respinta con decisione del 7 luglio 2017, notificata il 10 luglio 2017. La DEHSt ha motivato tale rigetto invocando, oltre alla decisione della Commissione del 24 marzo 2015, taluni documenti guida pubblicati da quest'ultima [11].

21. Con ricorso presentato il 9 agosto 2017 dinanzi al Verwaltungsgericht Berlin (tribunale amministrativo di Berlino), la ricorrente nel procedimento principale ha insistito nella propria richiesta.

22. Con decisione del 28 gennaio 2019, la DEHSt ha revocato la propria decisione del 1º settembre 2015 nella misura in cui la domanda di assegnazione conteneva un errore di calcolo con riferimento al sottoimpianto oggetto di un parametro di riferimento di combustibili. Il 20 gennaio 2019, la Ingredion, in conseguenza di tale errore di calcolo, aveva adeguato la sua domanda giudiziaria.

23. Il giudice del rinvio indica che la soluzione della controversia della quale è investito dipende dalla questione se, in forza dell'articolo 18, paragrafo 2, secondo comma, della decisione 2011/278, il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente possa raggiungere un valore superiore o pari al 100%, per i sottoimpianti oggetto di un parametro di riferimento di combustibili che, come quello della Ingredion, rientrano nel regime dei «nuovi entranti».

24. In particolare, tale giudice rileva che il testo di tale disposizione non menziona un'eventuale limitazione del coefficiente di utilizzo della capacità pertinente a un valore inferiore al 100%. Esso constata che, nelle circostanze che caratterizzano la causa della quale è investito, l'applicazione di un coefficiente maggiore risulterebbe da informazioni suffragate e verificate in modo indipendente, concernenti non solo il funzionamento normale previsto del sottoimpianto della Ingredion, ma anche

9 Per quanto riguarda la capacità installata iniziale, ricordo che l'articolo 17, paragrafo 4, della decisione 2011/278 dispone, in sostanza, che per gli impianti di cui all'articolo 3, lettera h), della direttiva 2003/87, vale a dire i nuovi entranti, ad eccezione degli impianti che sono stati oggetto di un ampliamento sostanziale dopo il 30 giugno 2011, la capacità installata iniziale per ogni sottoimpianto viene determinata utilizzando «il periodo continuativo di 90 giorni in base al quale si stabilisce l'avvio del funzionamento normale» (v., parimenti, paragrafo 8 delle presenti conclusioni).

10 Decisione C (2015) 1733 definitivo, del 24 marzo 2015, relativa al quantitativo totale preliminare di quote di emissione della riserva destinata ai nuovi entranti, assegnate a titolo gratuito agli impianti tedeschi registrati con i numeri DE000000000001744, DE000000000201341 e DE000000000203762.

11 Tali documenti, intitolati «Guidance Document n. 2 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 (Guidance on allocation methodologies)» [documento guida n. 2 sul metodo armonizzato di assegnazione a titolo gratuito nell'Unione europea dopo il 2012 (guida delle metodologie di assegnazione)] e «Frequently Asked Questions on New Entrants & Closures Applications» [Domande più frequenti relative ai nuovi entranti e alle chiusure], sono disponibili sul sito Internet della Commissione, al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances_en#tab-0-1.

quello effettivo, fino alla presentazione della domanda. Esso aggiunge che, diversamente che per gli impianti esistenti [12], il periodo di riferimento per i nuovi entranti corrisponde, in conformità dell'articolo 17, paragrafo 4, della decisione 2011/278, ai 90 giorni successivi all'avvio del funzionamento normale, e non ad un periodo di quattro anni [13].

25. Tuttavia, detto giudice osserva parimenti che da un raffronto con i nuovi entranti con sottoimpianti oggetto di un parametro di riferimento di prodotto emergerebbe che, per questi ultimi, il coefficiente di utilizzo della capacità standard loro applicabile, in forza dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera a), di tale decisione, non raggiungerebbe, in nessun caso, un valore pari al 100% [14]. Inoltre, l'assegnazione di quote a titolo gratuito in conformità all'articolo 10 bis della direttiva 2003/87 derogherebbe temporaneamente al principio della vendita all'asta delle quote [15] sancito da tale direttiva, il che deporrebbe a favore di un'interpretazione restrittiva delle disposizioni rilevanti.

26. In tali circostanze, il Verwaltungsgericht Berlin (tribunale amministrativo di Berlino) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 18, paragrafo 1, lettera c) e paragrafo 2, secondo comma, della decisione [2011/278], in combinato disposto con l'articolo 3, lettera h) e con l'articolo 10 bis, della direttiva [2003/87], debba essere interpretato nel senso che, per i nuovi entranti, il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente per il livello di attività relativo al combustibile sia limitato a un valore inferiore al 100%».

27. Hanno depositato osservazioni scritte dinanzi alla Corte la Ingredion, la Repubblica federale tedesca e la Commissione europea.

28. La Ingredion, la Repubblica federale tedesca, il governo tedesco e la Commissione sono stati rappresentati all'udienza di discussione tenutasi il 12 marzo 2020.

IV. Analisi

A. Considerazioni preliminari

29. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale invita essenzialmente la Corte a stabilire se, nell'ambito del regime di assegnazione di quote di emissione a titolo gratuito ai «nuovi entranti», il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente possa, con riguardo ad un sottoimpianto oggetto di un parametro di riferimento di combustibili, essere superiore o uguale ad un valore pari al 100%. In caso di risposta affermativa, tale coefficiente consentirebbe di beneficiare di un numero maggiore di quote gratuite qualora l'utilizzo effettivo della capacità di tale sottoimpianto superi la sua capacità installata iniziale.

12 Ai sensi dell'articolo 3, lettera a), della decisione 2011/278, per «impianto esistente» si intende «qualsiasi impianto (…) che: i) ha ottenuto un'autorizzazione ad emettere gas ad effetto serra prima del 30 giugno 2011; o ii) è di fatto in esercizio, abbia ottenuto prima del 30 giugno 2011 tutte le autorizzazioni ambientali pertinenti (…) e, per quella data, abbia soddisfatto tutti gli altri criteri definiti nell'ordinamento giuridico nazionale dello Stato membro interessato (...)».

13 Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della decisione 2011/278, «[p]er gli impianti esistenti, gli Stati membri determinano i livelli storici di attività di ciascun impianto per il periodo di riferimento che va dal 1° gennaio 2005 al 31 dicembre 2008 o, se i livelli sono più elevati, per il periodo di riferimento che va dal 1° gennaio 2009 al 31 dicembre 2010».

14 I valori del coefficiente di utilizzo della capacità standard sono fissati conformemente all'allegato della decisione 2013/447/UE della Commissione, del 5 settembre 2013, sul coefficiente di utilizzo della capacità standard ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2, della decisione 2011/278/UE (GU 2013, L 240, pag. 23).

15 L'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 2003/87, intitolato «Messa all'asta delle quote», prevede segnatamente che, per le attività di cui all'allegato I di tale direttiva, diverse dalle attività di trasporto aereo, gli Stati membri mettono all'asta, a decorrere dal 2013, «tutte le quote che non sono assegnate gratuitamente a norma degli articoli 10 bis e 10 quater».

30. Ricordo che detto coefficiente, allorché viene moltiplicato per la capacità installata iniziale di un sottoimpianto oggetto di un parametro di riferimento di combustibili, consente di calcolare il livello di attività relativo ai combustibili. Ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2011/278, il quantitativo annuo preliminare di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito è poi determinato moltiplicando tale livello di attività per il valore del parametro di riferimento corrispondente.

31. A tal riguardo, constato che, se il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente, in conformità all'articolo 18, paragrafo 2, secondo comma, della decisione 2011/278, viene «determinato dagli Stati membri sulla base di informazioni debitamente suffragate e verificate in modo indipendente (…) rispetto alle informazioni specifiche del settore», tale disposizione non prevede, per contro, alcuna limitazione esplicita del valore di tale coefficiente.

32. Nelle loro osservazioni scritte e nell'udienza dinanzi alla Corte, le parti hanno parimenti comunicato tale constatazione. Esse hanno sostenuto, in sostanza, tre diverse tesi, le quali possono essere riassunte nei seguenti termini.

33. In primo luogo, la Ingredion ha ritenuto che il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente possa essere adeguato ad un valore superiore al 100% allorché, su un periodo che supera quello di 90 giorni a partire dall'avvio del funzionamento normale dell'impianto, l'utilizzo effettivo della capacità del suo sottoimpianto oggetto di un parametro di riferimento di combustibili superi la sua capacità installata iniziale [16].

34. In secondo luogo, la Repubblica federale tedesca e il governo tedesco hanno ritenuto, in sostanza, che la questione se tale coefficiente sia limitato o meno ad un valore inferiore al 100% dipenda essenzialmente dal potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2, secondo comma, della decisione 2011/278, per determinare detto coefficiente [17].

35. In terzo luogo, la Commissione ha fatto valere che, in conformità all'articolo 3, lettera i), e all'articolo 20 di tale decisione, solo gli ampliamenti sostanziali della capacità, vale a dire gli ampliamenti di almeno il 10% rispetto alla capacità installata iniziale, potevano comportare una modifica del numero di quote gratuite assegnate provvisoriamente ad un nuovo entrante. Il fatto che il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente possa essere utilizzato al fine di tenere conto di ampliamenti che, come nel caso della Ingredion, non superano tale soglia del 10% e non rientrano pertanto nel meccanismo previsto da tali disposizioni, sarebbe contrario all'economia e agli obiettivi di detta decisione. Inoltre, per i sottoimpianti oggetto di un parametro di riferimento di prodotto rientranti nel regime applicabile ai «nuovi entranti», il valore del coefficiente di utilizzo della capacità standard sarebbe sempre inferiore al 100%. Alla luce del principio della parità di trattamento fra i «nuovi entranti», lo stesso dovrebbe valere con riferimento al coefficiente di utilizzo della capacità pertinente, per i sottoimpianti oggetto di un parametro di riferimento di combustibili.

16 Nell'udienza dinanzi alla Corte, la Ingredion ha precisato che la sua posizione era non che la capacità massima di un sottoimpianto doveva essere presa come riferimento, bensì che il coefficiente della capacità pertinente doveva rispecchiare l'utilizzo effettivo della capacità di tale sottoimpianto.

17 A fini di completezza, aggiungo che, nelle sue osservazioni scritte, la Repubblica federale tedesca ha fatto valere che tanto la posizione della Ingredion quanto quella della Commissione erano compatibili con la direttiva 2003/87 e con la decisione 2011/278. Essa ha tuttavia sottolineato che gli Stati membri erano legittimati a fondarsi su decisioni definitive della Commissione, concernenti l'assegnazione provvisoria di quote gratuite ad altri impianti situati nel loro territorio, e che la DEHSt, alla luce della decisione C (2015) 1733 definitivo della Commissione, del 24 marzo 2015, poteva rifiutarsi di applicare un coefficiente di utilizzo della capacità pertinente con un valore superiore o pari al 100%.

36. Anzitutto, segnalo che i timori espressi dalla Ingredion mi sembrano essenzialmente relativi alla durata, a suo avviso eccessivamente breve, del periodo di riferimento utilizzato per calcolare la capacità installata iniziale. Ricordo che, in forza dell'articolo 17, paragrafo 4, della decisione 2011/278, tale periodo corrisponde ai 90 giorni successivi all'avvio del funzionamento normale dell'impianto [18].

37. Per quanto riguarda la determinazione del coefficiente di utilizzo della capacità pertinente, il diritto tedesco permette che venga preso in considerazione il funzionamento effettivo dell'impianto fino alla presentazione della domanda di assegnazione [19]. La Ingredion ritiene, in sostanza, che il valore di tale coefficiente debba pertanto rispecchiare l'utilizzo effettivo della capacità del sottoimpianto, come risulterebbe al termine di tale periodo (nel caso della Ingredion, fra il 15 agosto 2013 e il 20 giugno 2014), se del caso tramite un valore superiore al 100%, qualora tale utilizzo superi la capacità installata iniziale.

38. Illustrerò, nelle sezioni che seguono, le ragioni per le quali ritengo, contrariamente alla Ingredion, che la limitazione del coefficiente di utilizzo della capacità pertinente ad un valore inferiore al 100% sia necessaria alla luce, in primo luogo, del testo e del contesto dell'articolo 18, paragrafo 2, primo comma, della decisione 2011/278, il quale riguarda il coefficiente della capacità standard applicabile ai sottoimpianti oggetto di un parametro di riferimento di prodotto (sezione B); in secondo luogo, dell'economia generale di tale decisione (sezione C) e, in terzo luogo, della finalità globale e degli obiettivi del regime di assegnazione provvisoria di quote gratuite (sezione D).

39. In subordine, formulerò alcune osservazioni concernenti il potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri in forza dell'articolo 18, paragrafo 2, secondo comma, di detta decisione, al fine di rispondere agli argomenti della Repubblica federale tedesca e del governo tedesco (sezione E).

B. Interpretazione alla luce del testo e del contesto dell'articolo 18, paragrafo 2, primo comma, della decisione 2011/278

40. Rilevo che, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera a), e paragrafo 2, primo comma, della decisione 2011/278, la formula di calcolo applicabile al fine di determinare il livello di attività dei sottoimpianti oggetto di un parametro di riferimento di prodotto differisce da quella applicabile in relazione ai sottoimpianti oggetto di un parametro di riferimento di calore, di combustibili o di emissioni di processo [20]. Infatti, nel caso dei sottoimpianti oggetto di un parametro di riferimento di prodotto, il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente non è rilevante e occorre fondarsi sul coefficiente di utilizzo della capacità standard, il cui valore è determinato dalla Commissione, in maniera concreta e precisa [21].

18 Preciso che, nelle sue osservazioni scritte, la Repubblica federale tedesca ha parimenti sottolineato che l'argomento principale contro una limitazione del coefficiente di utilizzo della capacità pertinente era che «la capacità installata iniziale, determinata in conformità all'articolo 17, paragrafo 4, della decisione 2011/278, non [era] sempre rappresentativa della capacità dell'impianto, a causa del breve periodo di 90 giorni».

19 L'articolo 17, paragrafo 2.1, della ZuV 2020 prevede che, per i sottoimpianti stabiliti nel territorio tedesco, il coefficiente della capacità pertinente sia determinato sulla base di indicazioni concernenti, segnatamente, il funzionamento effettivo del sottoimpianto *fino alla presentazione della domanda di assegnazione*, nonché il funzionamento previsto dell'impianto o del sottoimpianto, i loro periodi di manutenzione e i cicli di produzione previsti. Nell'udienza dinanzi alla Corte, la Repubblica federale tedesca ha sottolineato che, nella misura in cui le domande di assegnazione di quote gratuite erano spesso presentate dai nuovi entranti solo al termine di un anno di utilizzo del sottoimpianto, era possibile, ai sensi della ZuV 2020, utilizzare il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente al fine di rettificare eventuali inesattezze nei dati raccolti nel corso del periodo di riferimento, basandosi su altri dati scaglionati fino alla data di presentazione della domanda. Tuttavia, la Commissione ha indicato che tali dati complementari non erano indispensabili per l'assegnazione di quote a titolo gratuito ai nuovi entranti, cosicché le autorità nazionali di tutti gli Stati membri non erano tenute a prenderli in considerazione.

20 Per quanto attiene alla rilevanza e al rapporto fra questi diversi parametri di riferimento, rimando alla nota 8 delle presenti conclusioni.

21 Ricordo inoltre che, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2, primo comma, della decisione 2011/278, il coefficiente di utilizzo della capacità standard, il quale si applica ai sottoimpianti oggetto di un parametro di riferimento di prodotto, corrisponde all'«80 percentile dei coefficienti di utilizzo della capacità annua media di tutti gli impianti che producono il prodotto in questione».

41. A tal riguardo, osservo, come rilevato peraltro dal giudice del rinvio, che, ai sensi della decisione 2013/447, nella quale tale coefficiente è stato fissato per gli anni dal 2013 al 2020, i valori, per ciascuno dei casi presi in considerazione, sono inferiori ad 1 (e dunque al 100%) [22].

42. Confesso di provare difficoltà a immaginare che il coefficiente utilizzato per determinare il livello di attività applicabile ai nuovi entranti e, in definitiva, il numero di quote provvisorie da assegnare a questi ultimi, possa, nel caso dei sottoimpianti oggetto di un parametro di riferimento di combustibili, essere superiore ad un valore del 100%, mentre una siffatta possibilità è esclusa per i sottoimpianti oggetto di un parametro di riferimento di prodotto.

43. Infatti, da un lato ritengo che il principio della parità di trattamento fra i nuovi entranti, sancito in sostanza al considerando 36 della decisione 2011/278 [23], esiga, come sostenuto dalla Repubblica federale tedesca, che i limiti imposti al valore del coefficiente utilizzato per determinare il livello di attività siano gli stessi per tutti i «nuovi entranti».

44. Dall'altro, risulta dal combinato disposto delle definizioni fornite all'articolo 3, lettere da b) a d) e h), della decisione 2011/278 che il metodo di calcolo definito all'articolo 18, paragrafo 2, primo comma, di tale decisione, per gli impianti oggetto di un parametro di riferimento di prodotto, deve essere considerato il più preciso. Come spiegato dalla Commissione, il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente viene impiegato solo qualora non sia stato possibile calcolare un parametro di riferimento di prodotto [24].

45. Tale interpretazione è corroborata dalla gerarchia fra i diversi parametri di riferimento che possono essere applicati ad un determinato sottoimpianto, la quale è presa espressamente in considerazione al considerando 12 della decisione 2011/278. Tale considerando dispone che i metodi di assegnazione di quote gratuite applicabili ai sottoimpianti oggetto di un parametro di riferimento di calore o di combustibili o di emissioni di processo costituiscono «tre approcci alternativi» per i casi in cui non è stato possibile stabilire un parametro di riferimento di prodotto.

46. Pertanto, mi sembra che, se il coefficiente di utilizzo della capacità standard è, secondo la decisione 2013/447, inferiore ad 1 (o al 100%), lo stesso debba parimenti valere nel caso del coefficiente di utilizzo della capacità pertinente, per i sottoimpianti oggetto di un parametro di riferimento di combustibili. Tale limitazione è necessaria, a mio avviso, al fine di garantire la parità di trattamento nel caso di tutti i nuovi entranti e di rispettare la gerarchia fra tali parametri di riferimento [25].

22 Più specificamente, tali valori sono compresi fra lo 0,731 e lo 0,964.

23 Preciso che, secondo il considerando 36 della decisione 2011/278, «[v]isto il numero limitato di quote di emissioni accantonate nella riserva per i nuovi entranti, quando un quantitativo considerevole di queste quote è rilasciato ai nuovi entranti è opportuno accertarsi che sia garantito un *accesso giusto ed equo* alle quote rimanenti in questa riserva» (il corsivo è mio).

24 V., in tal senso, sentenza del 28 aprile 2016, Borealis Polyolefine e a. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e da C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311, punto 68). L'interpretazione adottata dalla Commissione mi sembra parimenti essere confermata dal considerando 4 della decisione 2011/278, dal quale risulta che «*[n]ei limiti del possibile*, la Commissione ha elaborato parametri di riferimento per i prodotti» (il corsivo è mio).

25 In particolare, nella misura in cui, in conformità alla decisione 2013/447, il coefficiente di utilizzo della capacità standard non raggiunge, in nessun caso, un valore pari ad 1, mi sembra che il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente debba parimente restare rigorosamente inferiore ad un valore del 100%.

C. Interpretazione alla luce dell'economia generale della decisione 2011/278

47. La limitazione del coefficiente di utilizzo della capacità pertinente ad un valore inferiore al 100% mi sembra inoltre necessaria alla luce dell'economia generale della decisione 2011/278 e dei diversi metodi di calcolo previsti da tale decisione, in materia di assegnazione provvisoria di quote gratuite, per gli «impianti esistenti» [26] e per gli «impianti che sono stati oggetto di un ampliamento sostanziale della capacità» [27].

1. Sul regime applicabile agli «impianti esistenti»

48. Per quanto riguarda gli «impianti esistenti», rilevo che essi sono oggetto di un regime distinto da quello applicabile ai «nuovi entranti». Nei casi in cui occorre applicare loro un parametro di riferimento di combustibili, il numero annuo preliminare di quote gratuite corrisponde, come risulta dall'articolo 10, paragrafo 2, lettera b), ii), della decisione 2011/278, al valore del parametro di riferimento di combustibili moltiplicato per il livello storico di attività relativo ai combustibili per il combustibile consumato. Tale livello di attività corrisponde, in sostanza, alla mediana del consumo annuo storico di combustibili utilizzati per un certo numero di produzioni [28], nel corso di un periodo di riferimento che va dal 1º gennaio 2005 al 31 dicembre 2008 o dal 1º gennaio 2009 al 31 dicembre 2010 [29].

49. Osservo che tale periodo di riferimento (da due a quattro anni) è ben più lungo di quello di 90 giorni, fissato da tale decisione, al fine di determinare la capacità installata iniziale dei nuovi entranti. Inoltre, come rilevato correttamente dalla Commissione, il calcolo del livello di attività degli impianti esistenti viene effettuato senza che intervenga un coefficiente comparabile a quelli applicabili ai nuovi entranti.

50. In tale contesto, ci si può interrogare sul ruolo svolto dal coefficiente di utilizzo della capacità pertinente, per quanto riguarda i sottoimpianti oggetto di un parametro di riferimento di combustibili che rientrano nell'ambito del regime dei «nuovi entranti». Si pone la questione se, come sostenuto dalla Ingredion, esso sia inteso a compensare la durata relativamente più breve del periodo di riferimento utilizzato per calcolare la capacità installata iniziale di tali sottoimpianti [30].

51. Sono del parere che occorra rispondere in senso negativo a tale questione.

52. È vero che la durata varabile dei periodi di riferimento presi in considerazione per gli impianti esistenti e i nuovi entranti comporta una probabilità maggiore per questi ultimi rispetto agli impianti esistenti che la capacità installata iniziale dei suoi sottoimpianti non sia rappresentativa dell'utilizzo effettivo della loro capacità. Secondo l'approccio prospettato dalla Ingredion, tale rischio potrebbe

26 Per quanto riguarda la definizione della nozione di «impianti esistenti», v. nota 12 delle presenti conclusioni.

27 Per quanto riguarda gli impianti che sono stati oggetto di un ampliamento sostanziale della capacità, preciso che essi sono inclusi nella definizione di «nuovo entrante», all'articolo 3, lettera h), della direttiva 2003/87. Infatti, viene definito «nuovo entrante» non solo «l'impianto (…) che ha ottenuto un'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra per la prima volta dopo il 30 giugno 2011» (come è del resto il caso del sottoimpianto della Ingredion oggetto del procedimento principale), ma anche «l'impianto (…) che ha subito un ampliamento sostanziale dopo il 30 giugno 2011, solo nella misura in cui riguarda l'ampliamento in questione».

28 Le diverse produzioni rilevanti sono elencate all'articolo 9, paragrafo 4, della decisione 2011/278.

29 Come ho già indicato alla nota 9 delle presenti conclusioni, tale periodo (da due a quattro anni) è definito all'articolo 9, paragrafo 1, della decisione 2011/278.

30 A tal riguardo, rilevo che, ai sensi dell'articolo 17 del regolamento delegato (UE) 2019/331 della Commissione, del 19 dicembre 2018, che stabilisce norme transitorie per l'insieme dell'Unione ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote di emissioni ai sensi dell'articolo 10 bis della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2019, L 59, pag. 8), l'assegnazione di quote gratuite ai «nuovi entranti», per il periodo tra gli anni 2021 e 2030 (vale a dire per il quarto periodo di scambio), viene effettuata sulla base del livello di attività storica, valutato nel corso del primo anno civile successivo all'avvio del funzionamento normale. Pertanto, per le assegnazioni a partire dal 2021, il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente e il periodo di riferimento di 90 giorni non sono più rilevanti.

essere parzialmente compensato dalla considerazione, nella fase della determinazione del coefficiente di utilizzo della capacità pertinente, di dati risultanti da un periodo più lungo, che va fino alla data di presentazione della domanda di assegnazione, i quali consentirebbero, se del caso, di aumentare il livello di attività dei sottoimpianti e, di conseguenza, il numero di quote assegnate a titolo gratuito.

53. Tuttavia, mi sembra che, anche rispecchiando, nel valore del coefficiente di utilizzo della capacità pertinente, l'utilizzo effettivo di ciascun sottoimpianto fra la fine del periodo di riferimento di 90 giorni e la presentazione della domanda di assegnazione di quote, i dati raccolti in relazione ai nuovi entranti non potrebbero coprire un periodo pari a quello relativo ai dati storici [31] degli impianti esistenti. Infatti, poiché l'articolo 3, lettera h), della direttiva 2003/87 prevede che la nozione di «nuovo entrante» includa segnatamente tutti gli impianti che hanno ottenuto un'autorizzazione a emettere gas a effetto serra per la prima volta *dopo il 30 giugno 2011*, è semplicemente impossibile, al momento della presentazione della domanda di assegnazione, applicare loro un periodo di riferimento lungo come quello previsto per gli impianti esistenti.

54. Peraltro e soprattutto, l'articolo 17, paragrafo 4, della decisione 2011/278, ai sensi del quale è previsto il periodo di riferimento breve di 90 giorni, non lascia spazio ad ambiguità. La Commissione ha precisato di essere stata consapevole, al momento dell'adozione di tale decisione, che il funzionamento normale previsto degli impianti o dei sottoimpianti recentemente entrati in funzione non sarebbe stato ancora raggiunto alla data di inizio di tale periodo. Essa ha aggiunto, correttamente, che la possibilità che l'utilizzo effettivo della capacità dell'impianto o del sottoimpianto ecceda la capacità installata iniziale utilizzata per determinare il numero preliminare di quote gratuite assegnate ai «nuovi entranti» era stata «consapevolmente accettata» [32] al momento dell'adozione della decisione 2011/278, poiché essa prevedeva, al suo articolo 3, lettera n), che tale periodo di riferimento iniziava a decorrere dal momento in cui l'impianto raggiungeva il 40% della capacità ai fini della quale esso era dimensionato.

55. Alla luce di tali elementi, ritengo, al pari della Repubblica federale tedesca, che una maggiorazione del coefficiente di utilizzo della capacità pertinente ad un valore superiore o uguale al 100%, nei casi in cui l'utilizzo effettivo della capacità di un sottoimpianto come quello gestito dalla Ingredion raggiunga o superi la sua capacità installata iniziale, contrasterebbe con la scelta deliberata del legislatore di limitare il periodo di riferimento, utilizzato al fine determinare tale capacità installata iniziale, ai 90 giorni successivi all'avvio del funzionamento normale dell'impianto. Una siffatta maggiorazione equivarrebbe, in fine, a contraddire il testo dell'articolo 17, paragrafo 4, di tale decisione, in combinato disposto con il suo articolo 3, lettera n), poiché essa condurrebbe allo stesso risultato di un aumento di detta capacità.

56. Aggiungo che, come fatto valere dalla Repubblica federale tedesca e dalla Commissione, qualsiasi disparità di trattamento fra gli impianti esistenti e i nuovi entranti mi sembra, in ogni caso, obiettivamente giustificata [33], poiché il numero annuo preliminare di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito dipende non dalle *emissioni effettive* del beneficiario, bensì dai «*parametri di riferimento» teorici* calcolati dalla Commissione a partire dalle emissioni del 10% degli impianti più efficienti, in conformità all'articolo 10 bis, paragrafo 2, della direttiva 2003/87.

31 Ricordo che, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, della decisione 2011/278, per ciascun impianto esistente, gli Stati membri «rilevano presso il gestore l'insieme delle informazioni e dei dati utili (…) per tutti gli anni nel corso dei quali l'impianto è stato attivo del periodo che va dal 1° gennaio 2005 al 31 dicembre 2008, o dal 1° gennaio 2009 al 31 dicembre 2010, se rilevante».

32 Preciso che, adottando la decisione 2011/278, la Commissione ha agito in forza delle sue competenze di esecuzione, in conformità all'articolo 10 bis della direttiva 2003/87. A tal riguardo, ricordo che, ai sensi dell'articolo 291, paragrafo 3, TFUE, allorché la Commissione adotta atti di esecuzione, il Parlamento e il Consiglio stabiliscono preventivamente le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite a quest'ultima. Inoltre, il Parlamento può opporsi a siffatti atti e la Commissione è allora tenuta a prendere in considerazione tale posizione, pur se non è obbligata ad accettarla.

33 A tal riguardo, ricordo che, secondo una giurisprudenza costante, il principio della parità di trattamento impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato (v., segnatamente, sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique e Lorraine e a., C-127/07, EU:C:2008:728, punto 23).

57. Pertanto, a prescindere dal regime nel quale rientra un sottoimpianto (vale a dire, il regime applicabile agli impianti esistenti o il regime applicabile ai nuovi entranti), il numero preliminare di quote gratuite dipende da tali parametri di riferimento teorici, i quali sono gli stessi per gli impianti esistenti e per i nuovi entranti. Le differenze connesse agli altri elementi che intervengono in tale calcolo provengono dalla mancanza di dati storici attendibili e persistenti per gli impianti entrati recentemente in funzione, e dalla necessità di fondarsi, di conseguenza, su una stima del loro livello di attività, al fine di determinare il numero preliminare di quote di cui essi possono beneficiare a titolo gratuito.

58. A tal riguardo, occorre parimenti sottolineare che gli articoli 20 e 21 della decisione 2011/278 prevedono già di applicare la stessa formula di calcolo agli impianti esistenti e agli impianti entrati in funzione dopo il 30 giugno 2011 [34], sempreché essi siano stati oggetto di una modifica sostanziale della loro capacità, vale a dire che essi abbiano subito «un ampliamento significativo della capacità o una riduzione sostanziale della capacità» [35].

59. Pertanto, anche se esiste un rischio maggiore, accettato dal legislatore, che il livello di attività non sia rappresentativo dell'utilizzo effettivo della capacità per i nuovi entranti rispetto agli impianti esistenti, qualsiasi divario superiore al 10% può, a lungo termine, essere preso in considerazione, alla luce dell'articolo 20 della decisione 2011/278 [36]. In tal caso, un periodo di sei mesi, e non soltanto di 90 giorni, è stato peraltro espressamente preso in considerazione dal legislatore per determinare la capacità aggiunta [37].

60. Di conseguenza, ritengo che non possa essere desunto da un esame comparativo dei regimi applicabili agli impianti esistenti e ai nuovi entranti che il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente debba essere, qualora l'utilizzo effettivo della capacità di un sottoimpianto oggetto di un parametro di riferimento di combustibili raggiunga o superi la sua capacità installata iniziale, di un valore pari o superiore al 100%. Al contrario, la volontà espressa del legislatore di restringere il periodo di riferimento, per i nuovi entranti, ai 90 giorni successivi all'avvio del funzionamento normale dell'impianto depone a favore, a mio avviso, e come ho indicato al paragrafo 55 delle presenti conclusioni, di una limitazione del valore di tale coefficiente al di sotto di tale percentuale.

2. Sul regime applicabile agli «impianti che sono stati oggetto di un ampliamento significativo della capacità»

61. Ritengo inoltre che sarebbe contrario al meccanismo previsto all'articolo 20, della decisione 2011/278 se il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente potesse, nel caso di sottoimpianti oggetto di un parametro di riferimento di combustibili rientranti nel regime applicabile ai «nuovi entranti», raggiungere o superare un valore del 100%, allorché l'ampliamento della capacità resti inferiore alla soglia del 10% fissata a tale disposizione.

34 Il paragrafo 1 degli articoli 20 e 21 della decisione 2011/278 prevede, in sostanza, che, quando un impianto è stato oggetto di un ampliamento o di una riduzione sostanziale della capacità dopo il 30 giugno 2011, gli Stati membri, su richiesta del gestore, stabiliscono il numero di quote di emissioni da assegnare a titolo gratuito per tenere conto dell'ampliamento o della riduzione. In tal caso, si applica il metodo definito all'articolo 19 di tale decisione, vale a dire il metodo di calcolo previsto per i nuovi entranti.

35 Tale definizione della nozione di «ampliamento significativo della capacità» risulta dall'articolo 3, lettera k), della decisione 2011/278.

36 Effettivamente, il meccanismo previsto all'articolo 20 della decisione 2011/278 non consente di rettificare a posteriori il numero preliminare di quote assegnate a titolo gratuito ad un sottoimpianto, sulla base della prima domanda presentata. È pertanto vero, nel caso dei nuovi entranti, che un'eventuale sottostima della capacità pertinente, in occasione della prima assegnazione, non potrà essere successivamente compensata. Tuttavia, la Commissione ha precisato, in udienza, che i nuovi entranti potevano essere inclusi nell'ambito di applicazione di tale articolo 20 a partire dall'anno successivo a questa prima assegnazione, a condizione di aver subito un ampliamento significativo della loro capacità.

37 V. articolo 3, lettera l), della decisione 2011/278. Rilevo che, nelle circostanze che caratterizzano il procedimento principale, la Ingredion si fonda sull'utilizzo effettivo del suo sottoimpianto per il periodo che va dal 15 agosto 2013 al 20 giugno 2014, ossia un periodo superiore a dieci mesi. Essa sostiene pertanto che, in un caso in cui un sottoimpianto abbia un utilizzo maggiorato del 9% rispetto alla sua capacità installata inziale, al termine del periodo di riferimento di 90 giorni e prima del deposito della sua domanda, il coefficiente della capacità pertinente potrebbe essere adeguato sulla base di dati relativi ad un periodo significativamente più lungo (di almeno quattro mesi) rispetto a quello applicabile in caso di un ampliamento significativo della capacità (vale a dire in caso di un ampliamento superiore al 10%).

62. Ricordo, a tal riguardo, che, ai sensi dell'articolo 20 della decisione 2011/278, il numero di quote di emissioni da assegnare a titolo gratuito per tenere conto dell'ampliamento sostanziale della capacità di un impianto dipende, come sottolineato dalla Repubblica federale tedesca, dalle due condizioni previste all'articolo 3, lettera i), di tale decisione.

63. In tal senso, da un lato, devono verificarsi una o più modifiche fisiche identificabili relative alla configurazione tecnica e al funzionamento del sottoimpianto, diverse dalla semplice sostituzione di una linea di produzione esistente. Dall'altro, il sottoimpianto deve poter funzionare ad una capacità superiore di almeno il 10% rispetto alla sua capacità installata iniziale prima della modifica o raggiungere un livello di attività considerevolmente superiore che comporta l'assegnazione di oltre 50 000 quote di emissioni supplementari l'anno.

64. Inoltre, ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2 della decisione 2011/278, «[g]li Stati membri prescrivono all'operatore di presentare, insieme alla sua domanda, delle prove che dimostrino che i criteri per un ampliamento sostanziale della capacità sono stati soddisfatti».

65. In tali circostanze, ritengo che se, come sostenuto dalla Ingredion, il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente potesse raggiungere un valore superiore al 100%, al fine di rispecchiare, come nel caso del suo sottoimpianto, un utilizzo effettivo aumentato del 9% rispetto alla capacità installata iniziale [38], una siffatta possibilità andrebbe in senso opposto alla volontà espressa del legislatore di consentire un adeguamento del numero di quote assegnate solo nei casi in cui l'ampliamento sia significativo, vale a dire pari almeno al 10% rispetto alla capacità installata iniziale.

66. Tale intenzione del legislatore mi sembra essere chiaramente sancita al considerando 35 della decisione 2011/278, il quale prevede che «[g]li investimenti a favore di ampliamenti sostanziali della capacità che danno accesso alla riserva per i nuovi entranti (…) devono essere chiari e di una certa portata al fine di evitare il rapido esaurimento della riserva di quote di emissioni creata per i nuovi entranti, distorsioni della concorrenza e indebiti oneri amministrativi e per garantire un trattamento equo degli impianti nei vari Stati membri» [39].

67. Aggiungo che, nell'udienza dinanzi alla Corte, la Commissione ha confermato che il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente non doveva servire per tenere conto di eventuali ampliamenti della capacità dell'impianto, essendo questi ultimi già coperti dal meccanismo specifico, e dai limiti, previsti all'articolo 20 della decisione 2011/278.

68. Alla luce degli elementi che precedono, aderisco a tale posizione.

38 Secondo la Ingredion, il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente dovrebbe essere correlativamente fissato, in tal caso, ad un valore pari al 109%.

39 Ricordo, a tal riguardo, che ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 4, della decisione 2011/278, le quote di emissioni della riserva per i nuovi entranti sono assegnate secondo il principio «primo arrivato, primo servito».

3. Conclusione parziale

69. Ritengo, alla luce dei regimi applicabili agli «impianti esistenti» e agli «impianti che sono stati oggetto di un ampliamento significativo della loro capacità», che il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente debba essere limitato, in conformità all'economia generale della decisione 2011/278, ad un valore inferiore al 100% [40].

70. Nella sezione che segue, analizzerò i motivi per cui gli obiettivi del regime di assegnazione provvisoria di quote di emissioni a titolo gratuito, previsto dalla decisione 2011/278 e dalla direttiva 2003/87, mi sembrano parimenti suffragare la limitazione del coefficiente di utilizzo della capacità pertinente ad un valore inferiore al 100%.

D. Interpretazione alla luce della finalità globale e degli obiettivi del regime di assegnazione provvisoria di quote gratuite

71. Ricordo che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, per l'interpretazione di una norma del diritto dell'Unione occorre tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte [41].

72. Per quanto riguarda la finalità globale e gli obiettivi del regime di assegnazione di quote di emissione a titolo gratuito istituito all'articolo 10 bis della direttiva 2003/87 e dalla decisione 2011/278, osservo che tale regime deroga al principio della messa all'asta delle quote, che il legislatore ha considerato in generale «il metodo più semplice ed (...) anche quello più efficiente sotto il profilo economico» [42], alla luce dell'obiettivo di «riduzione di emissioni di gas a effetto serra secondo criteri di validità in termini di costi e di efficienza economica», enunciato all'articolo 1 della direttiva 2003/87 [43].

73. In tale contesto, il quantitativo di quote di emissione assegnate a titolo gratuito è gradualmente ridotto, a norma dell'articolo 10 bis, paragrafo 11 di tale direttiva, durante il periodo tra il 2013 e il 2020, in vista della completa cessazione di tali quote gratuite entro il 2027 [44]. L'assegnazione di quote di emissione a titolo gratuito, al fine di tendere verso una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, è quindi chiamata progressivamente a fondarsi esclusivamente sul principio della messa all'asta.

74. Ai fini della realizzazione di tale obiettivo, il considerando 36 della decisione 2011/278 sottolinea il numero limitato di quote di emissioni accantonate nella riserva per i nuovi entranti [45]. Inoltre, l'articolo 10 bis, paragrafo 7, primo comma, seconda frase, della direttiva 2003/87, prevede che le quote di emissione accantonate per i nuovi entranti che non sono assegnate siano messe all'asta dagli Stati membri.

40 V., nello stesso senso, «Guidance Document n. 2 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 (Guidance on allocation methodologies)» [documento guida n. 2 sul metodo armonizzato di assegnazione a titolo gratuito nell'Unione europea dopo il 2012 (guida delle metodologie di assegnazione), pag. 32] e «Frequently Asked Questions on New Entrants & Closures Applications» (Domande più frequenti relative ai nuovi entranti e alle chiusure, pag. 8), documenti invocati dal giudice del rinvio, i quali prevedono che non debba essere accettato alcun valore del coefficiente di utilizzo della capacità pertinente superiore o pari al 100%. A tal riguardo, ricordo che, se è vero che tali documenti non sono giuridicamente vincolanti, essi costituiscono tuttavia elementi ulteriori tali da chiarire la ratio della direttiva 2003/87 e della decisione 2011/278 (v., in particolare, sentenze del 18 gennaio 2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, punto 41 e la giurisprudenza ivi citata, nonché del 14 maggio 2020, Spenner, C-189/19, EU:C:2020:381, punto 49).

41 V. sentenza del 20 giugno 2019, ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518, punto 71 e la giurisprudenza ivi citata).

42 V. considerando 15 della direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 che modifica la direttiva [2003/87] al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra. Rimando parimenti alle mie conclusioni nella causa ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:167, paragrafo 69).

43 V. sentenze del 12 aprile 2018, PPC Power (C-302/17, EU:C:2018:245, punto 18), nonché del 17 maggio 2018, Evonik Degussa (C-229/17, EU:C:2018:323, punto 41).

44 V. sentenza del 20 giugno 2019, ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518, punto 65 e la giurisprudenza ivi citata).

45 A tal riguardo, rilevo che, ai sensi dell'articolo 10 bis, paragrafo 7, primo comma, prima frase, della direttiva 2003/87, solo il 5% del quantitativo di quote rilasciato per il periodo che va dal 2013 al 2020 è accantonato per i nuovi entranti e rappresenta un quantitativo massimo.

75. A tal riguardo, la Commissione ha parimenti precisato che se, adottando la decisione 2011/278, essa non aveva fatto la scelta di compensare il maggiore utilizzo della capacità di un sottoimpianto rispetto alla sua capacità installata iniziale adeguando il valore del coefficiente di utilizzo della capacità pertinente ad un valore superiore al 100%, ciò era dovuto esattamente al fine di incentivare, in una simile situazione, l'impiego di tecniche efficaci per ridurre le emissioni di gas a effetto serra oppure, se del caso, l'acquisizione di un numero equivalente di quote di emissione, in conformità al sistema di scambio.

76. Alla luce di siffatti elementi, non vi è dubbio, a mio avviso, che la finalità globale e gli obiettivi del regime di assegnazione di quote di emissione a titolo gratuito esigano, al pari delle indicazioni fornite all'articolo 18, paragrafo 2, primo comma, e dell'economia generale della decisione 2011/278, che il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente sia rigorosamente limitato ad un valore inferiore al 100% [46].

E. In subordine, sul potere discrezionale degli Stati membri

77. Per i motivi illustrati in precedenza, ritengo che la questione se, per i sottoimpianti oggetto di un parametro di riferimento di combustibili che rientrano nel regime applicabile ai «nuovi entranti», il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente sia limitato ad un valore inferiore al 100%, debba essere risolta avvalendosi di un'interpretazione contestuale e teleologica, basata sull'economia generale della decisione 2011/278 e sulla finalità globale e gli obiettivi del regime di assegnazione provvisoria di quote gratuite. Tale questione non rientra pertanto, come sostenuto dalla Repubblica federale tedesca e dal governo tedesco, nel potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri, in forza dell'articolo 18, paragrafo 2, secondo comma, della decisione 2011/278.

78. A tal riguardo, ricordo, a fini di completezza, che, per quanto attiene all'assegnazione di quote di emissione a titolo gratuito, il legislatore ha insistito, all'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87, sull'imperativo di armonizzazione completa, prevedendo che «la Commissione adotta misure di attuazione comunitarie interamente armonizzate per l'assegnazione delle quote».

79. Come indicato in precedenza nelle mie conclusioni nella causa INEOS Köln [47], è su tale base che la Commissione ha adottato la decisione 2011/278 ed è pacifico, a mio avviso, che tale decisione, in combinato disposto con l'articolo 10 bis della direttiva 2003/87, procede ad un'armonizzazione esaustiva degli aspetti sostanziali dell'assegnazione di quote a titolo gratuito [48].

80. In particolare, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 4, secondo comma, di tale decisione, è previsto che la Commissione possa respingere il quantitativo annuo totale preliminare delle quote di emissioni assegnate a titolo gratuito ad un nuovo entrante.

81. Di conseguenza, mi sembra che, quand'anche la Corte decidesse di ritenere, al pari della Repubblica federale tedesca e del governo tedesco, e contrariamente all'approccio da me proposto, che gli Stati membri restino liberi, nei limiti fissati all'articolo 18, paragrafo 2, secondo comma, di detta decisione, di stabilire il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente ad un valore superiore al

46 A tal riguardo, ricordo che, nelle mie conclusioni nella causa ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:167, paragrafo 69), ho indicato che ogni restrizione all'assegnazione di quote a titolo gratuito partecipa alla progressiva realizzazione di un sistema di vendita all'asta della totalità delle quote come voluto dal legislatore.

47 C-572/16, EU:C:2017:896, paragrafo 70.

48 V. sentenza del 22 giugno 2016, DK Recycling und Roheisen/Commissione (C-540/14 P, EU:C:2016:469, punti da 52 a 55).

100%, a questi ultimi non possa essere contestato di aderire alla posizione della Commissione, anche qualora essa risulti dall'applicazione della stessa decisione nel contesto di impianti specifici (come avviene nella fattispecie di cui al procedimento principale[49]), sempreché essi possano anticipare che tale posizione varrà anche nei confronti di altri impianti.

V. Conclusione

82. Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere nei seguenti termini alla questione pregiudiziale sollevata dal Verwaltungsgericht Berlin (tribunale amministrativo di Berlino, Germania):

L'articolo 18, paragrafo 1, lettera c), e paragrafo 2, secondo comma, della decisione 2011/278/UE della Commissione, del 27 aprile 2011, che stabilisce norme transitorie per l'insieme dell'Unione ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote di emissioni ai sensi dell'articolo 10 bis della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in combinato disposto con l'articolo 3, lettera h), e con l'articolo 10 bis 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, come modificata dalla direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, deve essere interpretato nel senso che il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente per il livello di attività relativo ai combustibili è limitato a un valore inferiore al 100% per i nuovi entranti.

49 Come ho indicato al paragrafo 19 delle presenti conclusioni, nelle circostanze del procedimento principale, la DEHSt ha deciso di fondarsi su un coefficiente di utilizzo della capacità pertinente del 99,9%, dal momento che, nella sua decisione del 24 marzo 2015, la Commissione aveva respinto un coefficiente di utilizzo della capacità pertinente del 100% o superiore per altri tre impianti tedeschi.