CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
prezentate la 18 iunie 2020[1]

Cauza C-320/19

Ingredion Germany GmbH
împotriva
Bundesrepublik Deutschland

[cerere de decizie preliminară formulată de Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin, Germania)]

„Trimitere preliminară – Mediu – Directiva 2003/87/CE – Sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră – Articolul 3 litera (h) – Noțiunea de «instalație nou-intrată» – Articolul 10a – Regim tranzitoriu privind alocarea de cote de emisie cu titlu gratuit – Decizia 2011/278/UE – Alocarea cu titlu gratuit a cotelor de emisii către instalațiile nou-intrate – Subinstalația combustibilului de referință – Articolul 18 alineatul (1) litera (c) și alineatul (2) al doilea paragraf – Determinarea nivelului activității legat de combustibil – Factorul de utilizare a capacității aplicabil – Limitarea acestui factor la o valoare mai mică de 100 %”

I. Introducere

1. Prezenta cerere de decizie preliminară formulată de Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin, Germania) privește interpretarea articolului 3 litera (h) și a articolului 10a din Directiva 2003/87/CE[2], care stabilește un sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în Uniunea Europeană, precum și a articolului 18 alineatul (1) litera (c) și alineatul (2) al doilea paragraf din Decizia 2011/278/UE[3] de stabilire a normelor tranzitorii privind alocarea armonizată și cu titlu gratuit a cotelor.

2. Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Ingredion Germany GmbH (denumită în continuare „Ingredion” sau „reclamanta din litigiul principal”), pe de o parte, și Republica Federală Germania, reprezentată de Umweltbundesamt (Oficiul Federal pentru Mediu, Germania), pe de altă parte, în legătură cu o cerere de alocare cu titlu gratuit a cotelor de emisie pentru o instalație care trebuie calificată drept „instalație nou-intrată” în sensul articolului 3 litera (h) din Directiva 2003/87[4].

1 Limba originală: franceza.

2 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului (JO 2003, L 275, p. 32, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 78), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 (JO 2009, L 140, p. 63) (denumită în continuare Directiva 2003/87).

3 Decizia Comisiei din 27 aprilie 2011 de stabilire, pentru întreaga Uniune, a normelor tranzitorii privind alocarea armonizată și cu titlu gratuit a cotelor de emisii în temeiul articolului 10a din Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului (JO 2011, L 130, p. 1).

4 Amintim că noțiunea de „instalație nou-intrată” este definită la articolul 3 litera (h) din Directiva 2003/87 ca incluzând printre altele orice „instalație […] care a obținut pentru prima dată un permis de emisie de gaze cu efect de seră după 30 iunie 2011”. Dispozițiile referitoare la „instalațiile nou-intrate” fac obiectul capitolului IV din Decizia 2011/278.

3. În acest context, instanța de trimitere ridică problema dacă, pentru a determina numărul anual preliminar de cote gratuite pentru una dintre subinstalațiile care compun această instalație și căreia trebuie să i se aplice un combustibil de referință, factorul de utilizare a capacității aplicabil, prevăzut la articolul 18 alineatul (1) litera (c) și alineatul (2) al doilea paragraf din Decizia 2011/278, este limitat la o valoare mai mică de 100 %.

4. Examinarea acestei probleme se înscrie într-o lungă linie de jurisprudență, referitoare la sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră și la normele tranzitorii pentru alocarea cu titlu gratuit a cotelor [5], oferind totodată Curții oportunitatea de a analiza pentru prima dată regimul consacrat „instalațiilor nou-intrate”.

5. La finalul analizei noastre, vom propune Curții să statueze că, în cadrul acestui regim, factorul de utilizare a capacității aplicabil trebuie, pentru o subinstalație a combustibilului de referință precum cea exploatată de Ingredion, în împrejurările din cauza principală, să fie limitat la o valoare mai mică de 100 %.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Directiva 2003/87

6. Articolul 3 din Directiva 2003/87, intitulat „Definiții”, prevede:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[…]

(h) «instalație nou-intrată» înseamnă:

– orice instalație care desfășoară una sau mai multe dintre activitățile enumerate în anexa I, care a obținut pentru prima dată un permis de emisie de gaze cu efect de seră după 30 iunie 2011, sau

– orice instalație care desfășoară pentru prima dată o activitate care este inclusă în sistemul comunitar în conformitate cu articolul 24 alineatul (1) sau (2), sau

– orice instalație care desfășoară una sau mai multe dintre activitățile prevăzute în anexa I sau o activitate care este inclusă în sistemul comunitar în conformitate cu articolul 24 alineatele (1) sau (2), care a beneficiat de o extindere semnificativă după 30 iunie 2011, numai în privința acestei extinderi;

[…]”

5 În materie de cote de emisie de gaze cu efect de seră, am avut deja ocazia să ne prezentăm concluziile în cauzele INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2017:896) și ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:167).

7. Potrivit articolului 10a din această directivă, intitulat „Norme comunitare tranzitorii privind alocarea de cote cu titlu gratuit”:

„(1) Până la 31 decembrie 2010, Comisia adoptă dispoziții integral armonizate de punere în aplicare […]

Măsurile menționate la primul paragraf stabilesc, în măsura posibilului, criteriile de referință *ex ante* la nivel comunitar pentru a se asigura că modalitățile de alocare încurajează tehnici eficiente din punctul de vedere al reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră și al ameliorării randamentului energetic, ținând seama de cele mai eficiente tehnici […], fără să se stimuleze creșterea nivelului emisiilor.

[…]

(7) 5 % din cantitatea de cote la nivel comunitar, stabilită în conformitate cu articolele 9 și 9a pentru perioada 2013-2020, constituie o rezervă pentru instalațiile nou-intrate, acesta fiind procentul maxim care poate fi alocat instalațiilor nou-intrate în conformitate cu normele adoptate în temeiul alineatului (1) din prezentul articol. […]

[…]

Până la 31 decembrie 2010, Comisia adoptă norme armonizate privind aplicarea definiției «instalației nou-intrate», în special în raport cu definiția «extinderilor semnificative».

[…]”

2. Decizia 2011/278

8. Articolul 17 din Decizia 2011/278, intitulat „Cererea de alocare cu titlu gratuit”, cuprinde un alineat (4), care are următorul text:

„În cazul instalațiilor menționate la articolul 3 litera (h) din Directiva [2003/87], cu excepția instalațiilor care au fost supuse unei extinderi semnificative a capacității după 30 iunie 2011, statele membre solicită operatorului să determine capacitatea instalată inițială a fiecărei subinstalații în conformitate cu metoda stabilită la articolul 7 alineatul (3), utilizând ca referință perioada continuă de 90 de zile pe baza căreia este determinat începutul funcționării normale. Statele membre aprobă această capacitate instalată inițială a fiecărei subinstalații înainte de a calcula alocarea către instalație.”

9. Articolul 18 din această decizie, intitulat „Nivelurile activității”, prevede:

„(1) În cazul instalațiilor menționate la articolul 3 litera (h) din Directiva [2003/87], cu excepția instalațiilor care au fost supuse unei extinderi semnificative a capacității după 30 iunie 2011, statele membre determină nivelurile activității fiecărei instalații după cum urmează:

[…]

(c) nivelul activității legat de combustibil reprezintă capacitatea instalată inițială a instalației respective pentru consumul de combustibili utilizați pentru producția căldurii nemăsurabile, consumată pentru producția de produse, pentru producția de energie mecanică, alta decât cea utilizată pentru producția de energie electrică, pentru încălzire sau răcire, cu excepția consumului pentru producția de energie electrică, inclusiv pentru arderea cu flacără liberă din motive de siguranță, înmulțită cu factorul de utilizare a capacității aplicabil;

[…]

(2) […]

Factorul de utilizare a capacității aplicabil menționat la alineatul (1) literele (b)-(d) este determinat de statele membre pe baza informațiilor documentate corespunzător și verificate independent cu privire la funcționarea normală prevăzută a instalației, la întreținerea acesteia, la ciclul de producție obișnuit, la tehnicile eficiente din punct de vedere energetic și la utilizarea tipică a capacității în sectorul în cauză, comparate cu datele specifice ale sectorului.

[…]

(3) În cazul instalațiilor care au fost supuse unei extinderi semnificative a capacității după 30 iunie 2011, statele membre determină nivelurile activității, în conformitate cu alineatul (1), numai pentru capacitatea adăugată a subinstalațiilor supuse extinderii semnificative a capacității.

În cazul instalațiilor care au fost supuse unei reduceri semnificative a capacității după 30 iunie 2011, statele membre determină nivelurile activității, în conformitate cu alineatul (1), numai pentru capacitatea suprimată a subinstalațiilor supuse reducerii semnificative a capacității."

10. Articolul 19 din decizia menționată, intitulat „Alocarea către instalațiile nou-intrate", prevede:

„(1) În vederea alocării cotelor de emisii către instalațiile nou-intrate, cu excepția alocărilor către instalațiile menționate la articolul 3 litera (h) a treia liniuță din Directiva [2003/87], statele membre calculează separat, pentru fiecare subinstalație, numărul anual preliminar de cote de emisii care urmează să fie alocate cu titlu gratuit la începutul funcționării normale a instalației, după cum urmează:

[…]

(c) pentru fiecare subinstalație a combustibilului de referință, numărul anual preliminar de cote de emisii alocate cu titlu gratuit corespunde valorii combustibilului de referință, menționată în anexa I, înmulțită cu nivelul activității legat de combustibil;

[…]

(4) Statele membre notifică fără întârziere Comisiei cantitatea anuală totală preliminară a cotelor de emisii alocate cu titlu gratuit. Cotele de emisii din rezerva pentru instalațiile nou-intrate, creată în conformitate cu articolul 10a alineatul (7) din Directiva [2003/87], se alocă pe baza principiului «primul venit, primul servit» aplicat la primirea acestei notificări.

Comisia poate respinge cantitatea anuală totală preliminară a cotelor de emisii alocate cu titlu gratuit instalației respective. Dacă Comisia nu respinge această cantitate anuală totală preliminară a cotelor de emisii alocate cu titlu gratuit, statul membru în cauză trece la determinarea cantității anuale finale a cotelor de emisii alocate cu titlu gratuit."

B. Dreptul german

11. Articolul 9 alineatul (1) din Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (Legea privind comercializarea drepturilor de emisie de gaze cu efect de seră) din 21 iulie 2011 (BGBl. 2011 I, p. 1475) are următorul cuprins:

„(1) Operatorii instalațiilor primesc o alocare cu titlu gratuit a cotelor de emisie în conformitate cu principiile stabilite la articolul 10a […] din Directiva [2003/87] […] și cu cele stabilite în Decizia [2011/278] […]"

12. Articolul 2 din Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (Regulamentul privind alocarea cotelor de emisie de gaze cu efect de seră pentru perioada de comercializare 2013-2020) din 26 septembrie 2011 (BGBl. 2011 I, p. 1921, denumit în continuare „ZuV 2020”), intitulat „Definiții”, prevede:

„[…]

10. «Instalații noi»

toți operatorii nou-intrați pe piață în sensul articolului 3 litera (h) prima liniuță din Directiva [2003/87];

[…]”

13. Articolul 16 din ZuV 2020, intitulat „Cererea de alocare cu titlu gratuit a cotelor”, prevede:

„(1) Cererile operatorilor nou-intrați pe piață privind alocarea cu titlu gratuit a cotelor trebuie depuse în termen de un an de la începutul funcționării normale a instalației, iar în cazul unor extinderi semnificative ale capacității, în termen de un an de la începutul funcționării modificate.

[…]

(4) În privința alocării în funcție de nivelul emisiilor aferente fiecărei subinstalații, capacitatea instalată inițială a instalațiilor noi corespunde, prin derogare de la articolul 4, mediei celor două cantități lunare maxime ale cotelor dintr-o perioadă continuă de 90 de zile, pe baza căreia se stabilește începutul funcționării normale, extrapolate la un an calendaristic.

[…]”

14. Articolul 17 din ZuV 2020, intitulat „Nivelurile activității instalațiilor nou-intrate”, prevede:

(1) În ceea ce privește elementele de alocare pentru instalațiile nou-intrate care vor fi determinate conform articolului 3, nivelurile activității în funcție de care se face alocarea cotelor sunt determinate după cum urmează:

[…]

3. nivelul activității legat de combustibil în cazul unei alocări în funcție de nivelul emisiilor aferente subinstalației combustibilului corespunde capacității instalate inițiale a subinstalației respective înmulțită cu factorul de utilizare a capacității aplicabil;

[…]

(2) Factorul de utilizare a capacității aplicabil menționat la alineatul (1) punctele 2-4 se determină pe baza informațiilor furnizate de reclamant cu privire la

1. funcționarea efectivă a elementului de alocare până la depunerea cererii și funcționarea planificată a instalației sau a elementului de alocare, perioadele de întreținere planificate și ciclurile de producție ale acesteia;

2. utilizarea unor tehnici de eficiență energetică și reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră, care pot influența factorul de utilizare a capacității instalației aplicabil;

3. utilizarea tipică a capacității în sectorul în cauză.

[…]”[6]

15. Potrivit articolului 18 din ZuV 2020, intitulat „Alocarea către instalațiile nou-intrate”:

(1) În ceea ce privește alocarea cotelor către instalațiile nou-intrate, autoritatea competentă calculează numărul anual provizoriu al cotelor care trebuie alocate cu titlu gratuit la începutul funcționării normale a instalației pentru anii rămași din perioada de comercializare 2013-2020, după cum urmează și pentru fiecare element de alocare în mod separat:

[…]

3. pentru fiecare element de alocare legat de nivelul emisiilor aferente combustibilului, numărul anual provizoriu al cotelor care trebuie alocate cu titlu gratuit corespunde producției subinstalației combustibilului și nivelului activității legat de combustibil;

[…]”

III. Litigiul principal, întrebarea preliminară și procedura în fața Curții

16. Reclamanta din litigiul principal, Ingredion, exploatează la Hamburg (Germania) o instalație pentru fabricarea produselor amilacee[7]. Această instalație cuprinde două subinstalații, una pentru încălzirea aerului și una pentru producerea aburului, care utilizează aburul și gazele naturale în vederea producerii de căldură pentru fabricarea amidonului.

17. La 8 august 2014, Ingredion a solicitat Deutsche Emissionshandelsstelle (Oficiul german de comercializare a cotelor de emisii, denumit în continuare „DEHSt”) alocarea cu titlu gratuit a cotelor de emisii pentru aceste două subintalații. Aceasta și-a întemeiat cererea, pentru una dintre subinstalațiile menționate, pe o căldură de referință, iar pentru cealaltă, pe un combustibil de referință[8].

18. Pentru a determina numărul preliminar de cote de emisie de care putea beneficia cu titlu gratuit subinstalația combustibilului de referință, DEHSt a ținut seama, într-o primă etapă, de un factor de utilizare a capacității aplicabil de 109 %. Astfel, potrivit datelor furnizate de Ingredion, utilizarea efectivă a capacității acestei subinstalații, în perioada cuprinsă între data de începere a funcționării normale a instalației, la 15 august 2013, și data introducerii cererii de alocare, la 20 iunie 2014, a fost de peste 100 % din capacitatea sa instalată inițială[9].

6 Constatăm că, în Decizia 2011/278, se utilizează termenul „subinstalație”, iar nu „element de alocare”. De asemenea, în această decizie se folosește termenul „combustibil de referință”, iar nu „nivelul emisiilor aferente combustibilului”. În continuarea prezentelor concluzii, ne vom referi numai la termenii din decizia menționată, întrucât interpretarea lor este valabilă și în ceea ce privește termenii utilizați în ZuV 2020.

7 Produsele amilacee regrupează toate produsele agroalimentare care conțin amidon.

8 Astfel cum am arătat în Concluziile noastre prezentate în cauza INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2017:896, punctul 58 și nota de subsol 35), în esență, „[î]n cazul criteriului de referință, este vorba despre o anumită cantitate de emisii […], pe care Comisia o recunoaște ca fiind necesară pentru producția unei anumite cantități din produsul respectiv” (a se vedea Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauzele Borealis Polyolefine și alții, C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 și C-391/14-C-393/14, EU:C:2015:754, punctul 40). În scopul de a calcula numărul anual preliminar de cote care trebuie alocate cu titlu gratuit, statele membre au obligația să distingă, în conformitate cu articolul 6 din Decizia 2011/278, subinstalațiile în funcție de activitatea lor, pentru a putea determina dacă trebuie să se aplice un „produs de referință”, o „căldură de referință” sau un „combustibil de referință” ori un factor specific pentru „subinstalațiile emisiilor de proces” (a se vedea Hotărârea din 8 septembrie 2016, Borealis și alții, C-180/15, EU:C:2016:647, punctul 61, precum și Hotărârea din 18 ianuarie 2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, punctul 28). În această privință, Curtea a arătat deja că definițiile, care figurează la articolul 3 din Decizia 2011/278, ale subinstalațiilor produsului de referință, căldurii de referință, combustibilului de referință și emisiilor de proces se exclud reciproc (a se vedea Hotărârea din 8 septembrie 2016, Borealis și alții, C-180/15, EU:C:2016:647, punctul 62).

9 În ceea ce privește capacitatea instalată inițială, amintim că articolul 17 alineatul (4) din Decizia 2011/278 prevede în esență că, în cazul instalațiilor menționate la articolul 3 litera (h) din Directiva 2003/87, și anume instalațiile nou-intrate, cu excepția instalațiilor care au fost supuse unei extinderi semnificative a capacității după 30 iunie 2011, capacitatea instalată inițială a fiecărei subinstalații este determinată utilizând ca referință „perioada continuă de 90 de zile pe baza căreia este determinat începutul funcționării normale” (a se vedea de asemenea punctul 8 din prezentele concluzii).

19. Într-o a doua etapă, DEHSt a apreciat că, întrucât în decizia sa din 24 martie 2015 [10], Comisia a respins un factor de utilizare a capacității de 100 % sau mai mult aplicabil în cazul altor trei instalații germane, trebuia să se bazeze pe un factor de utilizare a capacității aplicabil de 99,9 %, iar nu de 109 %. În acest temei, prin decizia din 1 septembrie 2015, Comisia a stabilit numărul de cote de emisie alocate cu titlu gratuit către Ingredion pentru perioada de alocare cuprinsă între anul 2013 și anul 2020.

20. Reclamanta din litigiul principal a formulat opoziție împotriva acestei decizii. Opoziția formulată a fost respinsă prin decizia din 7 iulie 2017, notificată la 10 iulie 2017. DEHSt a motivat această respingere invocând, pe lângă decizia Comisiei din 24 martie 2015, documente de orientare publicate de aceasta din urmă [11].

21. Prin acțiunea introdusă la 9 august 2017 la Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin, Germania), reclamanta din litigiul principal și-a menținut cererea.

22. Prin decizia din 28 ianuarie 2019, DEHSt și-a retras decizia din 1 septembrie 2015, în măsura în care cererea de alocare conținea o eroare de calcul în ceea ce privește subinstalația combustibilului de referință. Ca urmare a acestei erori de calcul, la 20 ianuarie 2019, Ingredion a modificat cererea introductivă formulată.

23. Instanța de trimitere arată că soluționarea litigiului cu care este sesizată depinde de aspectul dacă, în temeiul articolului 18 alineatul (2) al doilea paragraf din Decizia 2011/278, factorul de utilizare a capacității aplicabil poate atinge o valoare mai mare sau egală cu 100 % pentru subinstalațiile combustibilului de referință care, precum cea a Ingredion, intră sub incidența regimului „instalațiilor nou-intrate”.

24. În special, această instanță arată că textul acestei dispoziții nu menționează o eventuală limitare a factorului de utilizare a capacității aplicabil la o valoare mai mică de 100 %. Aceasta constată că, în împrejurările din cauza cu care este sesizată, aplicarea unui factor mai mare ar rezulta din informații documentate și verificate independent, care privesc nu numai funcționarea normală prevăzută a subinstalației Ingredion, ci și funcționarea sa efectivă până la introducerea cererii. Aceasta adaugă că, spre deosebire de instalațiile autorizate [12], perioada de referință pentru instalațiile nou-intrate corespunde, în conformitate cu articolul 17 alineatul (4) din Decizia 2011/278, celor 90 de zile de la începutul funcționării normale, iar nu unei perioade de patru ani [13].

10 Decizia C (2015) 1733 final din 24 martie 2015 privind cantitatea totală preliminară de cote de emisie, rezultate din rezerva pentru instalațiile nou-intrate, care trebuie alocate cu titlu gratuit instalațiilor germane înmatriculate DE000000000001744, DE000000000201341 și DE000000000203762.

11 Aceste documente, intitulate „Guidance Document n° 2 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 (Guidance on allocation methodologies)” [Documentul de orientare nr. 2 privind metodologia armonizată de alocare cu titlu gratuit în Uniunea Europeană după 2012 (Ghid privind metodologiile de alocare)] și „Frequently Asked Questions on New Entrants & Closures Applications” [Întrebări adresate frecvent cu privire la cererile referitoare la instalațiile nou-intrate și la închiderea instalațiilor], sunt accesibile pe site-ul internet al Comisiei, la următoarea adresă: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances_en#tab-0-1

12 Potrivit articolului 3 litera (a) din Decizia 2011/278, „instalațiile autorizate” sunt definite ca fiind „orice instalație […] care (i) a obținut un permis de emisie a gazelor cu efect de seră înainte de 30 iunie 2011 sau (ii) funcționează efectiv, a obținut până la 30 iunie 2011 toate autorizațiile de mediu relevante […] și a îndeplinit până la 30 iunie 2011 toate celelalte criterii definite în ordinea juridică națională a statului membru respectiv […]”.

13 Potrivit articolului 9 alineatul (1) din Decizia 2011/278, „pentru instalațiile autorizate, statele membre determină nivelurile activității istorice a fiecărei instalații în perioada de referință 1 ianuarie 2005-31 decembrie 2008 sau, în cazul în care acestea sunt mai mari, în perioada de referință 1 ianuarie 2009-31 decembrie 2010”.

25. Cu toate acestea, instanța menționată observă de asemenea că o comparație cu instalațiile nou-intrate care dispun de subinstalații ale produsului de referință ar arăta că, pentru acestea din urmă, factorul de utilizare standard a capacității care le este aplicabil, în temeiul articolului 18 alineatul (1) litera (a) din această decizie, nu ar atinge, în niciun caz, o valoare de 100 %[14]. Pe de altă parte, alocarea de cote cu titlu gratuit în conformitate cu articolul 10a din Directiva 2003/87 s-ar îndepărta temporar de principiul licitării cotelor[15] consacrat de această directivă, ceea ce ar pleda în favoarea unei interpretări restrictive a dispozițiilor relevante.

26. În aceste condiții, Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 18 alineatul (1) litera (c) și alineatul (2) al doilea paragraf din Decizia [2011/278] coroborat cu articolul 3 litera (h) și cu articolul 10a din Directiva [2003/87] trebuie interpretate în sensul că, pentru operatorii nou-intrați pe piață, factorul de utilizare a capacității aplicabil în ceea ce privește nivelul activității legate de combustibil trebuie să fie limitat la o valoare mai mică de 100 %?”

27. Ingredion, Republica Federală Germania și Comisia Europeană au depus observații scrise în fața Curții.

28. Ingredion, Republica Federală Germania, guvernul german și Comisia au fost reprezentate în ședința de audiere a pledoariilor, care a avut loc la 12 martie 2020.

IV. Analiză

A. Considerații introductive

29. Prin prezenta cerere de decizie preliminară se solicită în esență Curții să stabilească dacă, în cadrul regimului de alocare cu titlu gratuit a cotelor de emisii „instalațiilor nou-intrate”, factorul de utilizare a capacității aplicabil poate, în ceea ce privește o subinstalație a combustibilului de referință, să fie mai mare sau egal cu o valoare de 100 %. Dacă este cazul, acest factor ar permite, atunci când utilizarea efectivă a capacității acestei subinstalații depășește capacitatea sa instalată inițială, să se beneficieze de un număr mai mare de cote gratuite.

30. Amintim că factorul menționat permite, atunci când este înmulțit cu capacitatea instalată inițială a unei subinstalații a combustibilului de referință, să se calculeze nivelul activității legat de combustibil. Potrivit articolului 19 alineatul (1) litera (c) din Decizia 2011/278, numărul anual preliminar de cote de emisii alocate cu titlu gratuit se determină prin înmulțirea acestui nivel al activității cu valoarea criteriului de referință corespunzător.

31. În această privință, constatăm că, deși factorul de utilizare a capacității aplicabil este, în conformitate cu articolul 18 alineatul (2) al doilea paragraf din Decizia 2011/278, „determinat de statele membre pe baza informațiilor documentate corespunzător și verificate independent […] comparate cu datele specifice ale sectorului”, această dispoziție nu prevede, în schimb, o limitare explicită a valorii acestui factor.

32. În observațiile lor scrise și în ședința în fața Curții, părțile au prezentat de asemenea această constatare. Acestea au susținut în esență trei teze diferite, care pot fi rezumate în termenii următori.

14 Valorile factorului de utilizare standard a capacității sunt stabilite în conformitate cu anexa la Decizia 2013/447/UE a Comisiei din 5 septembrie 2013 privind factorul de utilizare standard a capacității în temeiul articolului 18 alineatul (2) din Decizia 2011/278/UE (JO 2013, L 240, p. 23).

15 Articolul 10 alineatul (1) din Directiva 2003/87, intitulat „Licitarea cotelor”, prevede printre altele că, în cazul activităților menționate în anexa I la această directivă, altele decât activitățile de aviație, statele membre scot la licitație, începând din anul 2013, „toate cotele care nu sunt alocate cu titlu gratuit în conformitate cu articolele 10a și 10c”.

33. În primul rând, Ingredion a considerat că factorul de utilizare a capacității aplicabil poate fi ajustat la o valoare mai mare de 100 % atunci când, pentru o perioadă care o depășește pe cea de 90 de zile de la începutul funcționării normale a instalației, utilizarea efectivă a capacității subinstalației combustibilului de referință a acesteia depășește capacitatea sa instalată inițială [16].

34. În al doilea rând, Republica Federală Germania și guvernul german au apreciat în esență că problema dacă acest factor este sau nu este limitat la o valoare mai mică de 100 % depinde în mod esențial de marja de apreciere de care dispun statele membre, în temeiul articolului 18 alineatul (2) al doilea paragraf din Decizia 2011/278, pentru a determina factorul menționat [17].

35. În al treilea rând, Comisia a arătat că, în conformitate cu articolul 3 litera (i) și cu articolul 20 din această decizie, numai extinderile semnificative ale capacității, și anume extinderile cu cel puțin 10 % în raport cu capacitatea instalată inițială, pot conduce la o modificare a numărului de cote gratuite alocate provizoriu unei instalații nou-intrate. Ar fi contrar economiei și obiectivelor deciziei menționate ca factorul de utilizare a capacității aplicabil să poată fi utilizat pentru a ține seama de extinderi, care, precum în cazul Ingredion, nu depășesc acest prag de 10 % și, prin urmare, nu intră sub incidența mecanismului prevăzut de aceste dispoziții. În plus, pentru subinstalațiile produsului de referință care intră sub incidența regimului aplicabil „instalațiilor nou-intrate”, valoarea factorului de utilizare standard a capacității ar fi întotdeauna mai mică de 100 %. Ținând seama de principiul egalității de tratament între „instalațiile nou-intrate”, situația ar trebui să fie aceeași în ceea ce privește factorul de utilizare a capacității aplicabil pentru subinstalațiile combustibilului de referință.

36. De la bun început, menționăm că apreciem că preocupările exprimate de Ingredion sunt întemeiate în esență pe durata, în opinia acesteia prea scurtă, a perioadei de referință utilizate pentru calcularea capacității instalate inițiale. Amintim că, în temeiul articolului 17 alineatul (4) din Decizia 2011/278, această perioadă corespunde celor 90 de zile de la începutul funcționării normale a instalației [18].

37. În ceea ce privește determinarea factorului de utilizare a capacității aplicabil, dreptul german permite să fie luată în considerare funcționarea efectivă a instalației până la introducerea cererii de alocare [19]. Ingredion apreciază în esență că valoarea acestui factor trebuie să reflecte, în consecință, utilizarea efectivă a capacității subinstalației, astfel cum aceasta ar apărea la sfârșitul acestei perioade (în cazul Ingredion, între 15 august 2013 și 20 iunie 2014), dacă este cazul, prin intermediul unei valori mai mari de 100 %, atunci când această utilizare depășește capacitatea instalată inițială.

16 În ședința în fața Curții, Ingredion a precizat că poziția sa nu era în sensul că capacitatea maximă a unei subinstalații trebuia considerată drept referință, ci în sensul că factorul de capacitate aplicabil trebuia să reflecte utilizarea efectivă a capacității acestei subinstalații.

17 Din motive de exhaustivitate, adăugăm că, în observațiile sale scrise, Republica Federală Germania a arătat că atât poziția Ingredion, cât și cea a Comisiei erau compatibile cu Directiva 2003/87 și cu Decizia 2011/278. Aceasta a subliniat totuși că statele membre erau îndreptățite să se întemeieze pe decizii definitive ale Comisiei privind alocarea provizorie a cotelor gratuite către alte instalații situate pe teritoriul lor și că DEHSt putea, având în vedere Decizia C (2015) 1733 final a Comisiei din 24 martie 2015, să refuze aplicarea unui factor de utilizare a capacității aplicabil cu o valoare mai mare sau egală cu 100 %.

18 Precizăm că, în observațiile sale scrise, Republica Federală Germania a subliniat de asemenea că argumentul principal împotriva unei limitări a factorului de utilizare a capacității aplicabil este acela că „capacitatea instalată inițială, determinată în conformitate cu articolul 17 alineatul (4) din Decizia 2011/278, nu este întotdeauna reprezentativă pentru capacitatea instalației, din cauza scurtei perioade de 90 de zile”.

19 Articolul 17 alineatul (2) punctul 1 din ZuV 2020 prevede că, pentru subinstalațiile situate pe teritoriul german, factorul de capacitate aplicabil se determină pe baza informațiilor privind printre altele funcționarea efectivă a subinstalației *până la depunerea cererii de alocare*, precum și funcționarea planificată a instalației sau a subinstalației, perioadele de întreținere planificate și ciclurile de producție ale acesteia. În ședința în fața Curții, Republica Federală Germania a subliniat că, în măsura în care cererile de alocare de cote gratuite erau introduse adesea de instalațiile nou-intrate abia după un an de utilizare a subinstalației, era posibil, potrivit ZuV 2020, să se utilizeze factorul de utilizare a capacității aplicabil în vederea rectificării eventualelor inexactități în datele colectate în perioada de referință, întemeindu-se pe alte date eșalonate până la data introducerii cererii. Cu toate acestea, Comisia a arătat că aceste date suplimentare nu erau indispensabile pentru alocarea cu titlu gratuit a cotelor către instalațiile nou-intrate, astfel încât nu era necesar ca autoritățile naționale ale tuturor statelor membre să țină seama de acestea.

38. Vom prezenta, în secțiunile care urmează, motivele pentru care considerăm, spre deosebire de Ingredion, că limitarea factorului de utilizare a capacității aplicabil la o valoare mai mică de 100 % este necesară având în vedere, în primul rând, modul de redactare și contextul articolului 18 alineatul (2) primul paragraf din Decizia 2011/278, care privește factorul de utilizare standard a capacității aplicabil subinstalațiilor produsului de referință (secțiunea B), în al doilea rând, economia generală a acestei decizii (secțiunea C) și, în al treilea rând, finalitatea globală și obiectivele regimului de alocare preliminară a cotelor gratuite (secțiunea D).

39. Cu titlu subsidiar, vom formula câteva considerații privind marja de apreciere de care dispun statele membre în temeiul articolului 18 alineatul (2) al doilea paragraf din decizia menționată, pentru a răspunde la argumentele Republicii Federale Germania și ale guvernului german (secțiunea E).

B. Interpretare având în vedere modul de redactare și contextul articolului 18 alineatul (2) primul paragraf din Decizia 2011/278

40. Constatăm că, potrivit articolului 18 alineatul (1) litera (a) și alineatul (2) primul paragraf din Decizia 2011/278, formula de calcul aplicabilă pentru determinarea nivelul activității subinstalațiilor produsului de referință diferă de cea aplicabilă pentru subinstalațiile căldurii de referință, ale combustibilului de referință sau ale emisiilor de proces [20]. Astfel, în cazul subinstalațiilor produsului de referință, factorul de utilizare a capacității aplicabil nu este pertinent și trebuie să se recurgă la factorul de utilizare standard a capacității, a cărui valoare este determinată de Comisie, în mod concret și precis [21].

41. În această privință, observăm, astfel cum a arătat, de altfel, instanța de trimitere, că, potrivit Deciziei 2013/447, în care acest factor a fost stabilit pentru anii 2013-2020, valorile sunt, pentru fiecare dintre cazurile avute în vedere, mai mici de 1 (și, prin urmare, mai mici de 100 %) [22].

42. Mărturisim că întâmpinăm dificultăți în a concepe că factorul utilizat pentru a determina nivelul activității aplicabil instalațiilor nou-intrate și, în cele din urmă, numărul de cote preliminare care urmează să fie alocate acestora din urmă ar putea, în cazul subinstalațiilor combustibilului de referință, să depășească o valoare de 100 %, în condițiile în care o astfel de posibilitate este exclusă pentru subinstalațiile produsului de referință.

43. Astfel, pe de o parte, considerăm că principiul egalității de tratament între instalațiile nou-intrate, consacrat în esență în considerentul (36) al Deciziei 2011/278 [23], necesită, după cum susține Republica Federală Germania, ca limitele impuse valorii factorului utilizat pentru determinarea nivelului activității să fie aceleași pentru toate „instalațiile nou-intrate”.

20 În ceea ce privește pertinența și corelarea acestor diferite criterii de referință, facem trimitere la nota de subsol 8 din prezentele concluzii.

21 Amintim în plus că, potrivit articolului 18 alineatul (2) primul paragraf din Decizia 2011/278, factorul de utilizare standard a capacității, care se aplică subinstalațiilor produsului de referință, reprezintă „a 80-a percentilă din factorii de utilizare anuală medie a capacității pentru toate instalațiile care produc produsul respectiv”.

22 Mai precis, aceste valori sunt cuprinse între 0,731 și 0,964.

23 Precizăm că, potrivit considerentului (36) al Deciziei 2011/278, „[l]uând în considerare numărul limitat de cote din rezerva pentru instalațiile nou-intrate, este oportun să se evalueze dacă, atunci când o cantitate considerabilă din aceste cote este eliberată instalațiilor nou-intrate, este garantat *accesul corect și echitabil* la cotele rămase în această rezervă” (sublinierea noastră).

44. Pe de altă parte, din coroborarea definițiilor date la articolul 3 literele (b)-(d) și (h) din Decizia 2011/278 reiese că metoda de calcul prevăzută la articolul 18 alineatul (2) primul paragraf din această decizie, pentru instalațiile produsului de referință, trebuie considerată ca fiind cea mai precisă. Astfel cum a explicat Comisia, factorul de utilizare a capacității aplicabil nu este utilizat decât în cazul în care nu a fost posibilă stabilirea unui produs de referință [24].

45. Această interpretare este confirmată de ierarhia dintre diferitele criterii de referință care se pot aplica unei anumite subinstalații, care este avută în vedere în mod expres în considerentul (12) al Deciziei 2011/278. Acest considerent precizează că metodele de alocare a cotelor gratuite aplicabile subinstalațiilor căldurii de referință sau ale combustibilului de referință sau ale emisiilor de proces constituie „trei abordări alternative" pentru cazurile în care nu a fost posibilă stabilirea unui produs de referință.

46. Astfel, apreciem că, dacă factorul de utilizare standard a capacității este, potrivit Deciziei 2013/447, mai mic de 1 (sau de 100 %), aceasta trebuie să fie situația și în ceea ce privește factorul de utilizare a capacității aplicabil, pentru subinstalațiile combustibilului de referință. Această limitare este necesară, în opinia noastră, pentru a garanta egalitatea de tratament în ceea ce privește toate instalațiile nou-intrate și pentru a respecta ierarhia dintre aceste criterii de referință [25].

C. Interpretare în lumina economiei generale a Deciziei 2011/278

47. Considerăm că limitarea factorului de utilizare a capacității aplicabil la o valoare mai mică de 100 % este necesară, pe de altă parte, având în vedere economia generală a Deciziei 2011/278 și diferitele metode de calcul prevăzute de această decizie, în materie de alocare provizorie a cotelor gratuite, pentru „instalațiile autorizate" [26] și pentru „instalațiile care au fost supuse unei extinderi semnificative a capacității" [27].

1. Cu privire la regimul aplicabil „instalațiilor autorizate"

48. În ceea ce privește „instalațiile autorizate", arătăm că acestea fac obiectul unui regim distinct de cel aplicabil „instalațiilor nou-intrate". În cazul în care trebuie să li se aplice un combustibil de referință, numărul anual preliminar de cote gratuite corespunde, astfel cum reiese din articolul 10 alineatul (2) litera (b) punctul (ii) din Decizia 2011/278, valorii combustibilului de referință înmulțită cu nivelul activității istorice legat de combustibil al consumului de combustibil. Acest nivel al activității se referă în esență la consumul anual median istoric de combustibili utilizați pentru un anumit număr de producții [28], într-o perioadă de referință cuprinsă între 1 ianuarie 2005 și 31 decembrie 2008 sau între 1 ianuarie 2009 și 31 decembrie 2010 [29].

24 A se vedea în acest sens Hotărârea din 28 aprilie 2016, Borealis Polyolefine și alții (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 și C-391/14-C-393/14, EU:C:2016:311, punctul 68). Considerăm că interpretarea reținută de Comisie este confirmată de asemenea de considerentul (4) al Deciziei 2011/278, din care reiese că, *„[î]n măsura fezabilității*, Comisia a elaborat criterii de referință pentru produse[…]" (sublinierea noastră).

25 În special, în măsura în care, în conformitate cu Decizia 2013/447, factorul de utilizare standard a capacității nu atinge, în niciun caz, o valoare de 1, considerăm că factorul de utilizare a capacității aplicabil trebuie să rămână de asemenea strict inferior unei valori de 100 %.

26 În ceea ce privește definiția noțiunii de „instalații autorizate", a se vedea nota de subsol 12 din prezentele concluzii.

27 În ceea ce privește instalațiile care au fost supuse unei extinderi semnificative a capacității, precizăm că acestea sunt incluse în definiția „instalației nou-intrate, la articolul 3 litera (h) din Directiva 2003/87. Astfel, este definită ca „instalație nou-intrată" nu numai „orice instalație […] care a obținut pentru prima dată un permis de emisie de gaze cu efect de seră după 30 iunie 2011" (astfel cum este, de altfel, cazul subinstalației Ingredion care face obiectul cauzei principale), ci și „orice instalație […] care a beneficiat de o extindere semnificativă după 30 iunie 2011, numai în privința acestei extinderi".

28 Diferitele producții relevante sunt enumerate la articolul 9 alineatul (4) din Decizia 2011/278.

29 Astfel cum am arătat deja la nota de subsol 9 din prezentele concluzii, această perioadă (de la doi la patru ani) este definită la articolul 9 alineatul (1) din Decizia 2011/278.

49. Observăm că această perioadă de referință (de la doi la patru ani) este mult mai lungă decât cea de 90 de zile, stabilită prin această decizie, pentru a determina capacitatea instalată inițială a instalațiilor nou-intrate. În plus, astfel cum arată în mod întemeiat Comisia, calculul nivelului activității instalațiilor autorizate este efectuat fără să intervină un factor comparabil cu cei aplicabili instalațiilor nou-intrate.

50. În acest context, se poate ridica problema rolului jucat de factorul de utilizare a capacității aplicabil, în ceea ce privește subinstalațiile combustibilului de referință care intră sub incidența regimului „instalațiilor nou-intrate”. Aceasta urmărește, astfel cum susține Ingredion, să compenseze durata relativ mai scurtă a perioadei de referință utilizate pentru calcularea capacității instalate inițiale a acestor subinstalații? [30].

51. Considerăm că trebuie să se răspundă negativ la această întrebare.

52. Desigur, durata variabilă a perioadelor de referință luate în considerare pentru instalațiile autorizate și pentru instalațiile nou-intrate determină o probabilitate mai mare pentru acestea din urmă decât pentru instalațiile autorizate ca capacitatea instalată inițială a subinstalației lor să nu fie reprezentativă pentru utilizarea efectivă a capacității lor. Potrivit abordării propuse de Ingrédion, acest risc ar putea fi compensat parțial prin luarea în considerare, în stadiul determinării factorului de utilizare a capacității aplicabil, a datelor rezultate dintr-o perioadă mai lungă, până la data introducerii cererii de alocare, care ar permite, dacă este cazul, creșterea nivelului activității subinstalațiilor și, în consecință, a numărului de cote alocate cu titlu gratuit.

53. Cu toate acestea, considerăm că, chiar dacă reflectă, în valoarea factorului de utilizare a capacității aplicabil, utilizarea efectivă a fiecărei subinstalații între sfârșitul perioadei de referință de 90 de zile și introducerea cererii de alocare a cotelor, datele colectate în ceea ce privește instalațiile nou-intrate nu s-ar putea extinde pe o perioadă egală cu cea referitoare la datele istorice [31] ale instalațiilor autorizate. Astfel, din moment ce articolul 3 litera (h) din Directiva 2003/87 prevede că noțiunea de „instalație nou-intrată” include printre altele toate instalațiile care au obținut pentru prima dată permisul de emisie de gaze cu efect de seră *după 30 iunie 2011*, este pur și simplu imposibil, la momentul introducerii cererii de alocare, să li se aplice o perioadă de referință la fel de lungă ca pentru instalațiile autorizate.

54. Pe de altă parte și mai ales, articolul 17 alineatul (4) din Decizia 2011/278, care prevede scurta perioadă de referință de 90 de zile, nu lasă loc ambiguității. Comisia a precizat că era conștientă, la momentul adoptării acestei decizii, că funcționarea normală prevăzută a instalațiilor sau a subinstalațiilor nou puse în funcțiune nu va fi încă atinsă la data la care va începe această perioadă. Aceasta a adăugat în mod întemeiat că posibilitatea ca utilizarea efectivă a capacității instalației sau a subinstalației să depășească capacitatea instalată inițială utilizată pentru a determina numărul

30 În această privință, arătăm că, în temeiul articolului 17 din Regulamentul delegat (UE) 2019/331 al Comisiei din 19 decembrie 2018 de stabilire a normelor tranzitorii pentru întreaga Uniune privind alocarea armonizată și cu titlu gratuit a certificatelor de emisii în temeiul articolului 10a din Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului (JO 2019, L 59, p. 8), alocarea certificatelor gratuite către „instalațiile nou-intrate”, pentru perioada cuprinsă între anii 2021 și 2030 (și anume, pentru a patra perioadă de comercializare), se efectuează pe baza nivelului activității istorice, evaluat în cursul primului an calendaristic după începerea funcționării normale. Astfel, pentru alocările începând din anul 2021, factorul de utilizare a capacității aplicabil și perioada de referință de 90 de zile nu mai sunt pertinente.

31 Amintim că, potrivit articolului 7 alineatul (1) din Decizia 2011/278, pentru fiecare instalație autorizată, statele membre „colectează de la operator, pentru toți anii din perioada 1 ianuarie 2005-31 decembrie 2008 sau, dacă este cazul, din perioada 1 ianuarie 2009-31 decembrie 2010, în care instalația a funcționat, toate informațiile și datele relevante”.

preliminar de cote gratuite alocate „instalațiilor nou-intrate” fusese „acceptată cu bună știință” [32] la momentul adoptării Deciziei 2011/278, întrucât aceasta prevede, la articolul 3 litera (n), că această perioadă de referință începe să curgă din momentul în care instalația atinge 40 % din capacitatea pentru care era proiectată.

55. Ținând seama de aceste elemente, apreciem, asemenea Republicii Federale Germania, că o majorare a factorului de utilizare a capacității aplicabil la o valoare mai mare sau egală cu 100 %, în cazurile în care utilizarea efectivă a capacității unei subinstalații precum cea exploatată de Ingredion ar atinge sau ar depăși capacitatea sa instalată inițială, ar fi contrară alegerii deliberate a legiuitorului de a limita perioada de referință, utilizată pentru a determina această capacitate instalată inițială, la 90 de zile de la începutul funcționării normale a instalației. O astfel de majorare ar însemna, *in fine*, să se contrazică textul articolului 17 alineatul (4) din această decizie coroborat cu articolul 3 litera (n) din aceasta, întrucât ar conduce la același rezultat ca o creștere a capacității menționate.

56. Adăugăm că, astfel cum au arătat Republica Federală Germania și Comisia, considerăm că orice diferență de tratament între instalațiile autorizate și instalațiile nou-intrate este, în orice caz, justificată în mod obiectiv [33], din moment ce numărul anual preliminar de cote de emisie alocate cu titlu gratuit nu depinde de *emisiile reale* ale beneficiarului, ci de *„criteriile de referință” teoretice* calculate de Comisie plecând de la emisiile a 10 % dintre cele mai eficiente instalații, în conformitate cu articolul 10a alineatul (2) din Directiva 2003/87.

57. Astfel, indiferent de regimul care se aplică unei subinstalații (și anume, regimul aplicabil instalațiilor autorizate sau regimul aplicabil instalațiilor nou-intrate), numărul preliminar de cote gratuite depinde de aceste criterii de referință teoretice, care sunt aceleași pentru instalațiile autorizate și pentru instalațiile nou-intrate. Diferențele legate de celelalte elemente care intervin în acest calcul provin din lipsa unor date istorice fiabile și durabile pentru instalațiile nou puse în funcțiune și din necesitatea de a se întemeia, în consecință, pe o estimare a nivelului lor de activitate, în scopul de a determina numărul preliminar de cote de care pot beneficia cu titlu gratuit.

58. În această privință, trebuie să subliniem de asemenea că articolele 20 și 21 din Decizia 2011/278 prevăd deja aplicarea aceleiași formule de calcul instalațiilor autorizate și instalațiilor puse în funcțiune după 30 iunie 2011 [34], cu condiția ca acestea să fi fost supuse unei modificări semnificative a capacității lor, cu alte cuvinte să fi cunoscut „fie o extindere semnificativă a capacității, fie o reducere semnificativă a capacității” [35].

32 Precizăm că, atunci când a adoptat Decizia 2011/278, Comisia a acționat în temeiul competențelor sale de executare, în conformitate cu articolul 10a din Directiva 2003/87. În această privință, amintim că, în conformitate cu articolul 291 alineatul (3) TFUE, atunci când Comisia adoptă acte de punere în aplicare, Parlamentul European și Consiliul stabilesc, în prealabil, normele și principiile generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către aceasta din urmă. În plus, Parlamentul European se poate opune unor astfel de acte, iar Comisia este obligată să ia în considerare această poziție, chiar dacă nu este obligată să o accepte.

33 În această privință, amintim că, potrivit unei jurisprudențe constante, principiul egalității de tratament impune ca situații comparabile să nu fie tratate în mod diferit și ca situații diferite să nu fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv (a se vedea în special Hotărârea din 16 decembrie 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine și alții, C-127/07, EU:C:2008:728, punctul 23).

34 Alineatul (1) al articolelor 20 și 21 din Decizia 2011/278 prevede în esență că, în cazul în care o instalație a fost supusă unei extinderi sau unei reduceri semnificative a capacității după 30 iunie 2011, statele membre determină, în urma cererii operatorului, numărul de cote de emisii care urmează să fie alocate cu titlu gratuit pentru a ține seama de extinderea sau de reducerea capacității. În acest caz, se aplică metoda definită la articolul 19 din această decizie, și anume metoda de calcul prevăzută pentru instalațiile nou-intrate.

35 Această definiție a noțiunii de „modificare semnificativă a capacității” reiese din articolul 3 litera (k) din Decizia 2011/278.

59. Astfel, chiar dacă există un risc mai mare, asumat de legiuitor, ca nivelul activității să nu fie reprezentativ pentru utilizarea efectivă a capacității pentru instalațiile nou-intrate ca pentru instalațiile autorizate, orice diferență mai mare de 10 % poate, în cele din urmă, să fie luată în considerare, având în vedere articolul 20 din Decizia 2011/278 [36]. În acest caz, o perioadă de șase luni, iar nu numai de 90 de zile, a fost, de altfel, reținută în mod expres de legiuitor pentru a determina capacitatea adăugată [37].

60. În consecință, considerăm că nu se poate deduce dintr-o analiză comparativă a regimurilor aplicabile instalațiilor autorizate și instalațiilor nou-intrate că factorul de utilizare a capacității aplicabil ar trebui să fie, atunci când utilizarea efectivă a capacității unei subinstalații a combustibilului de referință atinge sau depășește capacitatea sa instalată inițială, de o valoare egală sau mai mare de 100 %. Dimpotrivă, voința expresă a legiuitorului de a restrânge perioada de referință, pentru instalațiile nou-intrate, la 90 de zile de la începutul funcționării normale a instalației pledează, în opinia noastră și astfel cum am arătat la punctul 55 din prezentele concluzii, în favoarea unei limitări a valorii acestui factor sub acest procent.

2. Cu privire la regimul aplicabil „instalațiilor care au fost supuse unei extinderi semnificative a capacității”

61. În plus, considerăm că ar fi contrar mecanismului prevăzut la articolul 20 din Decizia 2011/278 ca, în ceea ce privește subinstalațiile combustibilului de referință care intră sub incidența regimului aplicabil „instalațiilor nou-intrate”, factorul de utilizare a capacității aplicabil să poată atinge sau depăși o valoare de 100 % atunci când extinderea capacității rămâne inferioară pragului de 10 % stabilit la această dispoziție.

62. Amintim în această privință că, potrivit articolului 20 din Decizia 2011/278, numărul de cote de emisii care urmează să fie alocate cu titlu gratuit pentru a ține seama de extinderea semnificativă a capacității unei instalații depinde, astfel cum a subliniat Republica Federală Germania, de cele două condiții prevăzute la articolul 3 litera (i) din această decizie.

63. Astfel, pe de o parte, trebuie să aibă loc una sau mai multe modificări fizice identificabile, care privesc configurația tehnică și funcționarea subinstalației, altele decât simpla înlocuire a unei linii de producție existente. Pe de altă parte, subinstalația trebuie să poată funcționa la o capacitate cu cel puțin 10 % mai mare decât capacitatea instalată inițială a subinstalației înainte de modificare sau să aibă un nivel al activității semnificativ mai ridicat, care duce la o alocare suplimentară de cote de emisii ce depășește 50 000 de cote pe an.

64. În plus, în temeiul articolului 20 alineatul (2) din Decizia 2011/278, „statele membre solicită operatorului să transmită, împreună cu cererea, dovezi care să demonstreze îndeplinirea criteriilor privind extinderea semnificativă a capacității”.

36 Desigur, mecanismul prevăzut la articolul 20 din Decizia 2011/278 nu permite rectificarea *a posteriori* a numărului preliminar de cote alocate cu titlu gratuit unei subinstalații, pe baza primei cereri introduse. Prin urmare, este adevărat, în cazul instalațiilor nou-intrate, că o eventuală subestimare a capacității aplicabile la prima alocare nu va putea fi compensată ulterior. Cu toate acestea, Comisia a precizat în ședință că instalațiile nou-intrate puteau intra sub incidența acestui articol 20 din anul următor acestei prime alocări, cu condiția să fi cunoscut o extindere semnificativă a capacității lor.

37 A se vedea articolul 3 litera (l) din Decizia 2011/278. Arătăm că, în împrejurările din cauza principală, Ingredion se întemeiază pe utilizarea efectivă a subinstalației sale pentru perioada cuprinsă între 15 august 2013 și 20 iunie 2014, respectiv o perioadă de peste zece luni. Aceasta pretinde astfel că, în cazul în care o subinstalație ar avea o utilizare crescută cu 9 % în raport cu capacitatea sa instalată inițială, la sfârșitul perioadei de referință de 90 de zile și înainte de depunerea cererii sale, factorul de capacitate aplicabil ar putea fi adaptat pe baza unor date referitoare la o perioadă semnificativ mai lungă (de cel puțin patru luni) decât cea aplicabilă în cazul extinderii semnificative a capacității (cu alte cuvinte, în cazul extinderii cu peste 10 %).

65. În aceste condiții, considerăm că, dacă, astfel cum pretinde Ingredion, factorul de utilizare a capacității aplicabil ar putea atinge o valoare mai mare de 100 %, pentru a reflecta, precum în cazul subinstalației sale, o utilizare efectivă crescută cu 9 % în raport cu capacitatea instalată inițială [38], o astfel de posibilitate ar fi contrară voinței exprese a legiuitorului de a nu permite o ajustare a numărului de cote alocate decât în cazul în care extinderea este semnificativă, cu alte cuvinte cu cel puțin 10 % în raport cu capacitatea instalată inițială.

66. Apreciem că această intenție a legiuitorului este înscrisă în mod clar în considerentul (35) al Deciziei 2011/278, care precizează că „[i]nvestițiile în extinderi semnificative ale capacității care dau acces la rezerva pentru instalațiile nou-intrate […] trebuie să fie neechivoce și de o anumită amploare, astfel încât să se evite o epuizare timpurie a rezervei de cote de emisii creată pentru instalațiile nou-intrate, precum și distorsionarea concurenței și orice sarcini administrative nejustificate și să se asigure un tratament egal pentru instalațiile din toate statele membre” [39].

67. Adăugăm că, în ședința în fața Curții, Comisia a confirmat că factorul de utilizare a capacității aplicabil nu trebuia să servească la luarea în considerare a eventualelor extinderi ale capacității instalației, acestea fiind deja acoperite de mecanismul specific, iar limitele, prevăzute la articolul 20 din Decizia 2011/278.

68. Ținând seama de elementele care precedă, suntem de acord cu această poziție.

3. Concluzie intermediară

69. Având în vedere regimurile aplicabile „instalațiilor autorizate” și „instalațiilor care au fost supuse unei extinderi semnificative a capacității lor”, apreciem că factorul de utilizare a capacității aplicabil trebuie, în conformitate cu economia generală a Deciziei 2011/278, să fie limitat la o valoare mai mică de 100 % [40].

70. În secțiunea care urmează, vom analiza motivul pentru care, în opinia noastră, obiectivele regimului de alocare provizorie a cotelor de emisie cu titlu gratuit, prevăzut de Decizia 2011/278 și de Directiva 2003/87, intervin de asemenea în susținerea limitării factorului de utilizare a capacității aplicabil la o valoare mai mică de 100 %.

D. Interpretare în raport cu finalitatea globală și cu obiectivele regimului de alocare provizorie a cotelor gratuite

71. Amintim că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, pentru interpretarea unei dispoziții de drept al Uniunii, este necesar să se țină seama nu doar de termenii acesteia, ci, în egală măsură, de contextul său și de obiectivele urmărite prin reglementarea din care face parte această dispoziție [41].

38 Potrivit Ingredion, factorul de utilizare a capacității aplicabil ar trebui, în acest caz, să fie stabilit în mod corelativ la o valoare de 109 %.

39 Amintim în această privință că, în conformitate cu articolul 19 alineatul (4) din Decizia 2011/278, cotele de emisii din rezerva pentru instalațiile nou-intrate se alocă pe baza principiului „primul venit, primul servit”.

40 A se vedea în același sens „Guidance Document nº 2 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 (Guidance on allocation methodologies)” [Documentul de orientare nr. 2 privind metodologia armonizată de alocare cu titlu gratuit în Uniunea Europeană după 2012 (Ghid privind metodologiile de alocare), p. 32] și „Frequently Asked Questions on New Entrants & Closures Applications” (Întrebări adresate frecvent cu privire la cererile referitoare la instalațiile nou-intrate și la închiderea instalațiilor, p. 8), documente invocate de instanța de trimitere, care prevăd că nu trebuie acceptată nicio valoare a factorului de utilizare a capacității aplicabil mai mare sau egală cu 100 %. În această privință, amintim că deși aceste documente nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic, ele conțin totuși indicii suplimentare de natură să clarifice economia generală a Directivei 2003/87 și a Deciziei 2011/278 (a se vedea în special Hotărârea din 18 ianuarie 2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, punctul 41 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 14 mai 2020, Spenner, C-189/19, EU:C:2020:381, punctul 49).

41 A se vedea Hotărârea din 20 iunie 2019, ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518, punctul 71 și jurisprudența citată).

72. În ceea ce privește finalitatea globală și obiectivele regimului de alocare cu titlu gratuit a cotelor de emisie, instituit prin articolul 10a din Directiva 2003/87 și prin Decizia 2011/278, observăm că regimul respectiv derogă de la principiul licitării cotelor, pe care legiuitorul l-a considerat ca fiind în general „cea mai simplă soluție și […] cea mai eficientă din punct de vedere economic”[42], în raport cu obiectivul de „reducer[e a] emisiilor de gaze cu efect de seră într-un mod rentabil și eficient din punct de vedere economic”, enunțat la articolul 1 din Directiva 2003/87[43].

73. În acest context, cantitatea de cote de emisie alocate cu titlu gratuit este, în conformitate cu articolul 10a alineatul (11) din această directivă, redusă progresiv în perioada cuprinsă între anul 2013 și anul 2020, în vederea ajungerii la eliminarea totală a acestor cote gratuite în anul 2027[44]. Prin urmare, alocarea de cote de emisie cu titlu gratuit, pentru a tinde spre o reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră, impune în mod progresiv recurgerea exclusiv la principiul licitării.

74. În scopul punerii în aplicare a acestui obiectiv, considerentul (36) al Deciziei 2011/278 subliniază numărul limitat de cote din rezerva pentru instalațiile nou-intrate[45]. Pe de altă parte, articolul 10a alineatul (7) primul paragraf a doua teză din Directiva 2003/87 prevede că statele membre scot la licitație cotele de emisie din rezerva pentru instalațiile nou-intrate care nu sunt alocate.

75. În această privință, Comisia a precizat de asemenea că, prin adoptarea Deciziei 2011/278, ea nu a făcut alegerea de a compensa utilizarea crescută a capacității unei subinstalații în raport cu capacitatea sa instalată inițială prin adaptarea valorii factorului de utilizare a capacității aplicabil la o valoare mai mare de 100 %, tocmai pentru a stimula, într-o astfel de situație, utilizarea unor tehnici eficiente pentru reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră sau, dacă este cazul, achiziționarea unui număr echivalent de cote de emisie, în conformitate cu sistemul de comercializare.

76. Ținând seama de aceste elemente, nu există nicio îndoială, în opinia noastră, că finalitatea globală și obiectivele regimului de alocare cu titlu gratuit a cotelor de emisie impun, la fel ca indicațiile furnizate la articolul 18 alineatul (2) primul paragraf și ca economia generală a Deciziei 2011/278, ca factorul de utilizare a capacității aplicabil să fie strict limitat la o valoare mai mică de 100 %[46].

E. Cu titlu subsidiar, cu privire la marja de apreciere a statelor membre

77. Pentru motivele pe care le-am prezentat anterior, considerăm că problema dacă, pentru subinstalațiile combustibilului de referință care intră sub incidența regimului aplicabil „instalațiilor nou-intrate”, factorul de utilizare a capacității aplicabil este limitat la o valoare mai mică de 100 % trebuie rezolvată prin intermediul unei interpretări contextuale și teleologice, care se întemeiază pe economia generală a Deciziei 2011/278 și pe finalitatea globală și pe obiectivele regimului de alocare preliminară a cotelor gratuite. Prin urmare, această problemă nu ține, astfel cum susțin Republica Federală Germania și guvernul german, de marja de apreciere de care dispun statele membre în temeiul articolului 18 alineatul (2) al doilea paragraf din Decizia 2011/278.

42 A se vedea considerentul (15) al Directivei 2009/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 de modificare a Directivei [2003/87] în vederea îmbunătățirii și extinderii sistemului comunitar de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră. Facem trimitere de asemenea la Concluziile noastre prezentate în cauza ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:167, punctul 69).

43 A se vedea Hotărârea din 12 aprilie 2018, PPC Power (C-302/17, EU:C:2018:245, punctul 18), precum și Hotărârea din 17 mai 2018, Evonik Degussa (C-229/17, EU:C:2018:323, punctul 41).

44 A se vedea Hotărârea din 20 iunie 2019, ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518, punctul 65 și jurisprudența citată).

45 În această privință, arătăm că, în conformitate cu articolul 10a alineatul (7) primul paragraf prima teză din Directiva 2003/87, numai 5 % din cantitatea de cote stabilită pentru perioada cuprinsă între anul 2013 și anul 2020 constituie o rezervă pentru instalațiile nou-intrate, acesta fiind procentul maxim.

46 În această privință, amintim că, în Concluziile noastre prezentate în cauza ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:167, punctul 69), am arătat că orice restricție privind alocarea de cote cu titlu gratuit contribuie la realizarea progresivă a sistemului de licitare integrală a cotelor urmărită de legiuitor.

78. În această privință, amintim, din motive de exhaustivitate, că, în ceea ce privește alocarea cu titlu gratuit a cotelor de emisie, legiuitorul a insistat, la articolul 10a alineatul (1) din Directiva 2003/87, asupra necesității de armonizare completă, prevăzând că „Comisia adoptă dispoziții integral armonizate de punere în aplicare pentru o alocare armonizată a cotelor”.

79. Astfel cum am arătat anterior în Concluziile noastre prezentate în cauza INEOS Köln [47], în acest temei, Comisia a adoptat Decizia 2011/278 și nu există nicio îndoială, în opinia noastră, că această decizie coroborată cu articolul 10a din Directiva 2003/87 realizează o armonizare exhaustivă a aspectelor materiale ale alocării cu titlu gratuit a cotelor [48].

80. În special, articolul 19 alineatul (4) al doilea paragraf din această decizie prevede că Comisia poate respinge cantitatea anuală totală preliminară a cotelor de emisii alocate cu titlu gratuit unei instalații nou-intrate.

81. În consecință, apreciem că, chiar dacă Curtea ar decide să considere, asemenea Republicii Federale Germania și guvernului german și contrar abordării pe care o propunem, că statele membre rămân libere, în limitele prevăzute la articolul 18 alineatul (2) al doilea paragraf din decizia menționată, să stabilească factorul de utilizare a capacității aplicabil la o valoare mai mare de 100 %, nu se poate reproșa acestora din urmă faptul că se alătură poziției Comisiei, inclusiv atunci când aceasta rezultă din aplicarea aceleiași decizii în contextul unor instalații specifice (astfel cum este cazul în împrejurările din cauza principală [49]), cu condiția ca acestea să poată anticipa faptul că poziția respectivă va fi valabilă și în privința altor instalații.

V. Concluzie

82. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, propunem să se răspundă la întrebarea preliminară adresată de Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin, Germania) după cum urmează:

Articolul 18 alineatul (1) litera (c) și alineatul (2) al doilea paragraf din Decizia 2011/278/UE a Comisiei din 27 aprilie 2011 de stabilire, pentru întreaga Uniune, a normelor tranzitorii privind alocarea armonizată și cu titlu gratuit a cotelor de emisii în temeiul articolului 10a din Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului coroborat cu articolul 3 litera (h) și cu articolul 10a din Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009, trebuie interpretat în sensul că, pentru instalațiile nou-intrate, factorul de utilizare a capacității aplicabil în ceea ce privește nivelul activității legat de combustibil este limitat la o valoare mai mică de 100 %.

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

48 A se vedea Hotărârea din 22 iunie 2016, DK Recycling und Roheisen/Comisia (C-540/14 P, EU:C:2016:469, punctele 52-55).

49 Astfel cum am arătat la punctul 19 din prezentele concluzii, în împrejurările din cauza principală, DEHSt a decis să se întemeieze pe un factor de utilizare a capacității aplicabil de 99,9 %, întrucât, în decizia sa din 24 martie 2015, Comisia a respins un factor de utilizare a capacității aplicabil de 100 % sau mai mult pentru alte trei instalații germane.