Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL GERARD WILLIAM HOGAN
prezentate la 24 iunie 2021 [1]

Cauza C-271/20

Aurubis AG
împotriva
Bundesrepublik Deutschland

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

„Cerere de decizie preliminară – Mediu – Sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră – Regim tranzitoriu de alocare armonizată a cotelor de emisie cu titlu gratuit – Decizia 2011/278/UE – Articolul 3 litera (d) – Noțiunea «subinstalația combustibilului de referință» – Fuziune-fulger – Reacție autotermală – Cerere de alocare neacordată la sfârșitul unei perioade de comercializare”

I. Introducere

1. Cererea de decizie preliminară formulată de Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin, Germania) privește în principal interpretarea noțiunii „subinstalația combustibilului de referință” în sensul articolului 3 litera (d) 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 [din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Uniunii și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului (JO 2003, L 275, p. 32, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 78)] [2].

2. „Subinstalația combustibilului de referință” este una dintre categoriile de instalații industriale cărora li se pot aloca cote de emisie cu titlu gratuit în sensul Directivei 2003/87. Aceasta este directiva care instituie un sistem de cote de emisie de gaze cu efect de seră pentru întreprinderile care își desfășoară activitatea în Uniunea Europeană.

3. Cererea de trimitere preliminară a fost formulată în cadrul unui litigiu între Aurubis AG (denumită în continuare „Aurubis”), pe de o parte, și Bundesrepublik Deutschland (Republica Federală Germania), reprezentată de Umweltbundesamt, Deutsche Emissionshandelsstelle

[1] Limba originală: engleza.

[2] JO 2011, L 130, p. 1.

(Oficiul Federal pentru Mediu, Autoritatea germană de comercializare a cotelor de emisie, denumită în continuare „DEHSt”), pe de altă parte, referitor la cantitatea cotelor de emisie alocate cu titlu gratuit Aurubis pentru activitatea sa de producere de cupru primar.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Directiva 2003/87

4. Directiva 2003/87 a fost modificată în mai multe rânduri, în special prin Directiva 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 [3] și prin Directiva (UE) 2018/410 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 martie 2018 de modificare a Directivei 2003/87/CE în vederea rentabilizării reducerii emisiilor de dioxid de carbon și a sporirii investițiilor în acest domeniu și prin Decizia (UE) 2015/1814 [4]. Ținând seama de situația de fapt din litigiul principal, considerăm că versiunea aplicabilă în anul 2012 este relevantă pentru răspunsul la prima întrebare și, prin urmare, va fi cea utilizată, în lipsa unor indicații contrare.

5. Articolul 1 din Directiva 2003/87, intitulat „Obiectul”, prevede:

„Prezenta directivă instituie un sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în [Uniune] pentru a promova reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră într-un mod rentabil și eficient din punct de vedere economic.

[…]”

6. Articolul 2 din Directiva 2003/87, intitulat „Sfera de aplicare”, prevede la alineatul (1):

„Prezenta directivă se aplică emisiilor care provin din activitățile enumerate în anexa I și gazelor cu efect de seră din anexa II.”

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

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[…]

(b) «emisii» înseamnă eliberarea în atmosferă de gaze cu efect de seră din surse aparținând unei instalații […]

[…]

[3] JO 2009, L 140, p. 63.

[4] JO 2018, L 76, p. 3.

(e) «instalație» înseamnă o unitate tehnică staționară în care sunt realizate una sau mai multe dintre activitățile enumerate în anexa I și orice alte activități direct asociate care au o legătură de natură tehnică cu activitățile realizate în locul respectiv și care ar putea avea efecte asupra emisiilor și a poluării;

[…]

(t) «ardere» înseamnă orice oxidare a combustibililor, indiferent de modul în care este utilizată energia termică, electrică sau mecanică produsă prin acest proces și orice alte activități asociate, inclusiv spălarea gazelor reziduale;

[…]”

8. Articolul 10a alineatul (1) din Directiva 2003/87, intitulat „Norme [ale Uniunii] tranzitorii privind alocarea de cote cu titlu gratuit”, prevede:

„Până la 31 decembrie 2010, Comisia adoptă dispoziții integral armonizate de punere în aplicare pentru o alocare armonizată a cotelor menționate la alineatele (4), (5), (7) și (12), inclusiv orice dispoziții necesare unei aplicări armonizate a alineatului (19).

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

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, de produse de substituție, de procese alternative de producție, de cogenerarea cu un randament ridicat, de recuperarea gazelor reziduale în mod eficient din punct de vedere energetic, de utilizarea biomasei și de captarea și stocarea CO_2 în locurile în care există astfel de instalații, fără să se stimuleze creșterea nivelului emisiilor. Sunt interzise alocările cu titlu gratuit pentru producția de energie electrică, cu excepția cazurilor prevăzute la articolul 10c și a energiei electrice produse din gaze reziduale.

Pentru fiecare sector și subsector, în principiu, criteriile de referință sunt calculate mai degrabă pentru produsul finit și nu pentru materiile prime, astfel încât să se maximizeze reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră și eficiența energetică pe parcursul fiecărui proces de producție din sectorul sau subsectorul în cauză.

[…]”

2. Decizia 2011/278

9. Considerentele (1), (5), (12) și (18) ale Deciziei 2011/278 aveau următorul cuprins:

„(1) Articolul 10a din directivă prevede că măsurile comunitare complet armonizate de aplicare a alocării cu titlu gratuit a cotelor de emisii trebuie să stabilească, atât cât este posibil, criterii de referință *ex ante*, astfel încât să se asigure faptul că alocarea cu titlu gratuit a cotelor de emisii se efectuează într-un mod care stimulează reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră și tehnicile eficiente din punct de vedere energetic prin luarea în considerare a celor mai

eficiente tehnici, a produselor de substituție, a proceselor alternative de producție, a cogenerării cu randament ridicat, a recuperării eficiente a energiei gazelor reziduale, a utilizării biomasei și a captării și stocării dioxidului de carbon, atunci când aceste facilități sunt disponibile, și care nu trebuie să stimuleze creșterea emisiilor. Alocările trebuie fixate înaintea perioadei de comercializare, astfel încât să se permită funcționarea corectă a pieței.

[…]

(5) Comisia a considerat că stabilirea unui produs de referință este fezabilă dacă, ținând seama de complexitatea proceselor de producție, sunt disponibile definiții și clasificări ale produselor care permit verificarea datelor de producție și o aplicare uniformă în întreaga Uniune a produsului de referință în scopul alocării cotelor de emisii. Nu au fost efectuate diferențieri în funcție de situarea geografică sau în funcție de tehnologiile, materiile prime sau combustibilii utilizați, pentru a nu se distorsiona avantajele comparative, existente în economia Uniunii, în materie de eficiență în domeniul emisiilor de carbon și pentru a crește armonizarea alocării tranzitorii cu titlu gratuit a cotelor de emisii.

[…]

(12) Atunci când nu a fost posibilă stabilirea unui produs de referință, dar sunt generate gaze cu efect de seră eligibile pentru alocarea gratuită a cotelor de emisii, aceste cote trebuie alocate pe baza unor abordări generice alternative. A fost elaborată o ierarhie de trei abordări alternative cu scopul de a maximiza reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră și economiile de energie cel puțin în cadrul unor părți ale proceselor de producție în cauză. Căldura de referință este aplicabilă în cazul proceselor în care se consumă căldură și în care se folosește un agent de transport al căldurii măsurabile. Combustibilul de referință este aplicabil în cazul în care se consumă căldură. Valorile căldurii și combustibilului de referință au fost obținute pe baza principiilor transparenței și simplității, utilizând eficiența de referință a unui combustibil disponibil pe scară largă, care poate fi considerat ca fiind al doilea din punctul de vedere al eficienței în materie de gaze cu efect de seră, ținând seama de tehnicile eficiente din punct de vedere energetic. În cazul emisiilor de proces, cotele de emisii trebuie alocate pe baza emisiilor istorice.

[…]

(18) Pentru a evita orice distorsionare a concurenței și a asigura funcționarea corectă a pieței carbonului, statele membre trebuie să se asigure că la determinarea alocărilor către instalații nu au loc nicio dublă contabilizare și nicio dublă alocare. În acest context, statele membre trebuie să acorde o atenție deosebită cazurilor în care: un produs inclus într-un produs de referință este produs în mai multe instalații, mai multe produse incluse într-un produs de referință sunt produse în aceeași instalație sau au loc schimburi de produse intermediare dincolo de limitele instalațiilor.”

10. Articolul 2 din această decizie, intitulat „Domeniu de aplicare”, prevedea:

„Prezenta decizie se aplică alocării cu titlu gratuit a cotelor de emisii în temeiul capitolului III (Instalații staționare) din Directiva 2003/87/CE în perioade de comercializare începând din 2013 […]”

11. Articolul 3 din Decizia 2011/278 prevedea:

„În sensul prezentei decizii se aplică următoarele definiții:

(b) «subinstalația produsului de referință» înseamnă intrările, ieșirile și emisiile aferente, legate de producția unui produs pentru care a fost stabilit un produs de referință în anexa I;

(c) «subinstalația căldurii de referință» înseamnă intrările, ieșirile și emisiile aferente, neincluse în subinstalația unui produs de referință, legate de producția și/sau de importul, dintr-o instalație sau din altă entitate inclusă în sistemul Uniunii, al căldurii măsurabile care este:

– consumată în interiorul limitelor instalației 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; sau

– exportată către o instalație sau către altă entitate neinclusă în sistemul Uniunii, cu excepția exportului pentru producția de energie electrică;

(d) «subinstalația combustibilului de referință» înseamnă intrările, ieșirile și emisiile aferente, neincluse în subinstalația unui produs de referință, legate de producția, prin arderea combustibilului, a căldurii nemăsurabile consumate 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, și care include arderea cu flacără liberă din motive de siguranță;

(e) «căldură măsurabilă» înseamnă un flux net de căldură, transportat prin țevi sau conducte identificabile cu ajutorul unui agent de transfer al căldurii precum, în special, abur, aer cald, apă, ulei, metale și săruri lichide, pentru care s-a instalat sau poate fi instalat un contor de energie termică;

[…]

(g) «căldură nemăsurabilă» înseamnă orice căldură, alta decât cea măsurabilă;

(h) «subinstalația emisiilor de proces» înseamnă emisiile de gaze cu efect de seră menționate în anexa I la Directiva [2003/87], altele decât dioxid de carbon, care au loc în afara limitelor sistemului unui produs de referință menționat în anexa I, sau emisiile de dioxid de carbon care au loc în afara limitelor sistemului unui produs de referință menționat în anexa I ca urmare a oricăreia dintre următoarele activități, precum și emisiile provenind de la arderea carbonului incomplet oxidat, rezultate din următoarele activități în scopul producției de căldură măsurabilă, de căldură nemăsurabilă sau de energie electrică, cu condiția deducerii emisiilor care ar fi avut loc în urma arderii unei cantități de gaz natural echivalentă cu energia utilizabilă din punct de vedere tehnic a carbonului incomplet oxidat ars:

(i) reducerea chimică sau electrolitică a compușilor metalici din minereuri, concentrate și materiale secundare;

(ii) îndepărtarea impurităților din metale și din compușii metalici;

(iii) descompunerea carbonaților, cu excepția celor utilizați pentru epurarea gazelor arse;

(iv) sinteze chimice, în cazul în care materialul care conține carbon participă la reacție pentru un scop primar, altul decât generarea căldurii;

(v) utilizarea aditivilor care conțin carbon sau a materialelor prime pentru un scop primar, altul decât generarea căldurii;

(vi) reducerea chimică sau electrolitică a oxizilor metaloizi sau a oxizilor nemetalici, precum oxizii de siliciu și fosfații;

[…]”

12. Articolul 10 alineatul (8) din Decizia 2011/278, intitulat „Alocarea la nivelul instalației”, prevedea:

„La determinarea cantității anuale totale preliminare a cotelor de emisii alocate cu titlu gratuit fiecărei instalații, statele membre trebuie să se asigure de faptul că emisiile nu sunt contabilizate de două ori, iar alocarea nu este negativă […].”

13. Decizia 2011/278 a fost abrogată, cu efect de la 1 ianuarie 2021, prin 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[5]. Cu toate acestea, potrivit articolului 27 din acest Regulament delegat, decizia continuă să se aplice alocărilor aferente perioadei anterioare datei de 1 ianuarie 2021.

B. Dreptul german

1. Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz

14. Articolul 9 din Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (Legea privind comercializarea drepturilor de emisie de gaze cu efect de seră) din 21 iulie 2011[6] (denumită în continuare „TEHG”) are următorul cuprins:

„(1) Operatorilor instalațiilor li se alocă o cotă cu titlu gratuit pe baza principiilor enunțate la articolul 10a […] din Directiva 2003/87 […] în versiunea aplicabilă și pe baza celor enunțate în Decizia [2011/278].

[…]”

15. Partea 2 din anexa 1 la TEHG, intitulată „Activități”, menționează, pe de o parte, la punctul 1, printre instalațiile ale căror emisii intră în domeniul de aplicare al acestei legi, „instalațiile de ardere a combustibililor cu o putere termică nominală totală de 20 MW într-o instalație, cu excepția cazului în care acestea sunt vizate de unul dintre punctele următoare”.

[5] JO 2019, L 59, p. 8.

[6] BGBl. 2011 I, p. 1475.

2. Zuteilungsverordnung 2020

16. Articolul 2 punctele 27 și 29 din Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (Zuteilungsverordnung 2020) (Regulamentul privind alocarea cotelor de emisie de gaze cu efect de seră pentru perioada de comercializare 2013-2020) din 26 septembrie 2011[7] (denumit în continuare „ZuV 2020") definește noțiunile „subinstalația combustibilului de referință" și „subinstalația emisiilor de proces" în termeni similari cu cei utilizați la articolul 3 literele (d) și (h) din Decizia 2011/278.

III. Situația de fapt din litigiul principal

17. Aurubis exploatează la Hamburg (Germania) o instalație care produce cupru primar. Întrucât această activitate se încadrează în categoria de activități prevăzute la punctul 6 din anexa I la Directiva 2003/87, și anume „producerea sau prelucrarea metalelor feroase […] atunci când sunt exploatate instalații de ardere cu o putere termică nominală […] de peste 20 MW", Aurubis este supusă obligației de comercializare a cotelor de emisie.

18. Instalația cuprinde două subinstalații, și anume Rohüttenwerk Nord și Rohüttenwerk Ost (denumită în continuare „RWO"). Litigiul principal o privește numai pe cea din urmă. Subinstalația RWO este o turnătorie în care cuprul primar este obținut prin fuziunea-fulger a concentratului de cupru, utilizând așa-numitul proces „Outokumpu"[8]. Potrivit Aurubis, acest proces a fost însă îmbunătățit prin propriile activități de cercetare și dezvoltare, astfel încât cuptorul de fuziune-fulger să poată funcționa fără utilizarea combustibililor fosili[9].

19. Ca urmare a cererii reclamantei din 20 ianuarie 2012, DEHSt i-a alocat în total, prin decizia din 17 februarie 2014, 2 596 999 de cote de emisii cu titlu gratuit pentru anii 2013-2020.

20. La 14 martie 2014, reclamanta a formulat o contestație. Prin decizia de soluționare a contestației din 3 aprilie 2018, DEHSt a revocat parțial decizia de alocare, în măsura în care alocarea depășea 1 784 398 de cote de emisii. În motivarea deciziei s-a arătat că concentratul de cupru nu putea fi luat în considerare în contextul unei „subinstalații a combustibilului de referință", ci trebuia să fie atașat unei „subinstalații a emisiilor de proces". După recalcularea dreptului la cote de emisii, DEHSt a cerut restituirea a 523 027 de cote.

21. Reclamanta a atacat decizia de soluționare a contestației prin acțiunea introdusă la 30 aprilie 2018 la instanța de trimitere.

22. Potrivit cererii de decizie preliminară, Aurubis a susținut în fața instanței de trimitere că concentratul de cupru pe care îl utilizează pentru procesul de fuziune-fulger cuprinde cupru și sulfură de fier (cupru, fier și sulf în proporție de 30 % fiecare). Concentratul conține de asemenea urme de carbon și de alte metale. Pentru a obține cupru primar, acest concentrat este amestecat mai întâi cu nisip și cu alte substanțe active care conțin uneori cantități foarte mici de carbon. Preparatul astfel obținut se introduce în cuptorul de fuziune-fulger cu un amestec de aer și oxigen. Ca urmare a reacției chimice dintre oxigen și sulful conținut în concentratul de cupru,

7 BGBl. 2011 I, p. 1921.

8 Denumirea acestui proces provine de la o mină de cupru (în prezent dezafectată) din estul Finlandei, care a dezvoltat pentru prima dată acest proces de fuziune pentru minereurile cu conținut de sulf, la sfârșitul anilor 1940.

9 A se vedea punctul 8 din observațiile scrise prezentate de Aurubis.

temperatura cuptorului depășește 1 200 °C, ceea ce duce, la rândul său, la lichefierea concentratului de cupru. Nisipul este de asemenea încălzit, iar masele de fier brut sunt și ele lichefiate. În acest proces nu se utilizează combustibili fosili.

23. Potrivit cererii de decizie preliminară, substanțele astfel obținute sunt mata, (un amestec de cupru și sulfură de fier), silicatul de fier (sub formă de zgură) și dioxidul de sulf (SO_2). Ulterior, această mată se introduce într-un convertizor, în care fracțiunile rămase de sulf și de fier sunt de asemenea oxidate prin insuflarea unui amestec de aer și oxigen. Cu această ocazie se generează și căldură. Produsul acestei etape, cunoscut sub denumirea de „cupru brut", este introdus într-un cuptor anodic, în care fracțiunile rămase de sulf sunt transformate prin combustie în SO_2. Astfel este obținut produsul final, cuprul primar.

24. Prin urmare, se pare că în acest proces nu sunt utilizați combustibili fosili. Spre deosebire de alți producători de cupru, care utilizează combustibili cu conținut de carbon, cum ar fi păcura grea sau gazul natural, procesul dezvoltat și utilizat de Aurubis ar reprezenta, prin urmare, o îmbunătățire în ceea ce privește protecția climatică. Însă, deși acest proces generează în mod obișnuit SO_2 – mai degrabă decât dioxid de carbon (CO_2) –, turnătoria în cauză emite totuși în atmosferă cantități mici de CO_2 din cauza prezenței unor cantități foarte mici de carbon în concentratul de cupru. Concentratele de cupru utilizate conțin carbon într-o proporție de aproximativ 0,7 % din masă. Prin urmare, RWO ar emite 0,026 de tone de CO_2 pe tonă de concentrat de cupru sau, în medie, 29 024 de tone de CO_2 pe an.

25. Aurubis susține că alocarea cu titlu gratuit a cotelor de emisie ar fi trebuit să se întemeieze pe articolul 2 alineatul (27) din ZuV 2020 și pe articolul 3 litera (d) din Decizia 2011/278, întrucât sulful ars în cuptorul de fuziune-fulger constituie un „combustibil" în acest sens. Calificarea unui produs drept combustibil nu presupune ca scopul principal al utilizării acestui produs să fie producerea de căldură sau ca acesta să fie un combustibil standard precum cărbunele, petrolul sau gazul natural. În concentratul de cupru, componenta cupru este materia primă, iar componenta sulf este combustibilul.

26. În plus, Aurubis susține că pârâta a invocat întotdeauna un raport ierarhic între cele trei metode alternative. Potrivit Aurubis, întrucât criteriile pentru o „subinstalație a combustibilului de referință" sunt îndeplinite, alocarea pe baza valorii de referință pentru emisiile de proces nu ar trebui să fie luată în considerare. În plus, pentru ca criteriul „subinstalației emisiilor de proces" să fie îndeplinit, ar trebui să existe o legătură de cauzalitate directă și imediată între emisiile de CO_2 și procesul utilizat. Acest lucru nu ar fi valabil în cazul procesului Outokumpu.

27. Pentru aceste motive, Aurubis solicită anularea deciziei din 3 aprilie 2018 și alocarea de cote de emisie suplimentare pentru perioada 2013-2020.

28. Potrivit Republicii Federale Germania, pentru a exista o „subinstalație a combustibilului de referință" în sensul articolului 2 alineatul (27) din ZuV 2020 și al articolului 3 litera (d) din Decizia 2011/278, este necesar ca scopul principal al utilizării materialului relevant să fie producerea de căldură. Aceasta susține că alta este situația în ceea ce privește instalația RWO, întrucât concentratul de cupru este o materie primă, iar scopul principal al utilizării sale constă în producerea de cupru primar. În plus, acest concentrat nu este complet ars în procesul în cauză, spre deosebire de ceea ce se presupune la calcularea combustibilului de referință. Mai mult decât atât, combustibilii, în sensul combustibilului de referință, sunt combustibili care pot fi înlocuiți cu alți combustibili, în special cu gazul natural.

29. Instanța de trimitere arată de la bun început că, dacă s-ar considera că RWO este o „subinstalație a combustibilului de referință”, aceasta ar echivala cu calificarea concentratului de cupru – sau a fracțiunii de sulf conținute în acesta – drept „combustibil”.

30. Această instanță arată că Curtea a statuat, la punctul 53 din Hotărârea din 20 iunie 2019, ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518), că articolul 3 litera (t) din Directiva 2003/87 nu reduce noțiunea de „ardere” doar la reacțiile de oxidare care generează ele însele un gaz cu efect de seră. Această interpretare a Curții nu este însă în mod necesar determinantă pentru interpretarea domeniului de aplicare al noțiunii „combustibil” care figurează la articolul 3 litera (d) din Decizia 2011/278.

31. Trebuie în special să se stabilească dacă o alocare pe baza combustibilului de referință presupune ca obiectivul principal al arderii să fie producerea de căldură. Or, în speță, concentratul de cupru utilizat servește atât ca materie primă, cât și drept combustibil. Nu este abordat de jurisprudența Curții nici aspectul dacă existența unui combustibil, în sensul combustibilului de referință menționat în Decizia 2011/278, impune ca combustibilul utilizat să fie interschimbabil.

32. În sfârșit, instanța de trimitere arată că a treia perioadă de comercializare se încheie la 31 decembrie 2020. Aceasta susține că, potrivit jurisprudenței germane, sfârșitul primei și al celei de a doua perioade de comercializare a determinat caducitatea cererilor de acordare de cote care nu fuseseră încă plătite la 30 aprilie, după încheierea perioadei de comercializare, în lipsa unei dispoziții tranzitorii exprese în dreptul național. Dreptul național nu conține nicio dispoziție tranzitorie pentru cea de a treia perioadă de comercializare. Autoritățile germane au refuzat să adopte o astfel de dispoziție pentru motivul că normele referitoare la cea de a patra perioadă de comercializare (2021-2030) erau prevăzute în mod exhaustiv de reglementarea Uniunii și că compensarea pentru drepturile care vizează mai multe perioade nu ar fi licită decât dacă ar fi prevăzută de această reglementare.

33. Potrivit instanței de trimitere, niciunul dintre actele relevante ale Uniunii nu conține o dispoziție referitoare la plata drepturilor care vizează mai multe perioade. În plus, nu a fost prevăzută nicio rezervă de cote specifice în anticiparea hotărârilor judecătorești. În aceste condiții, nu ar putea fi găsit niciun indiciu în Decizia 2015/1814 în favoarea argumentului potrivit căruia trecerea de la cea de a treia la cea de a patra perioadă nu stinge drepturile la alocare care nu au fost acordate la 31 decembrie 2020[10], decizie care prevede că anumite cote care nu au fost alocate până la 31 decembrie 2020 trebuie să fie plasate în „rezerva pentru stabilitatea pieței”.

[10] Decizia (UE) 2015/1814 a Parlamentului European și a Consiliului din 6 octombrie 2015 privind înființarea și funcționarea unei rezerve pentru stabilitatea pieței aferentă schemei UE de comercializare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră și de modificare a Directivei 2003/87/CE (JO 2015, L 264, p. 1).

IV. Întrebările preliminare și procedura în fața Curții

34. În aceste condiții, prin decizia din 11 iunie 2020, primită de Curte la 19 iunie 2020, Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 3 litera (d) din [Decizia 2011/278] pentru alocarea cu titlu gratuit a cotelor de emisii pe baza unei subinstalații a combustibilului de referință atunci când, într-o instalație pentru producerea de metale neferoase în sensul anexei I la [Directiva 2003/87], un concentrat de cupru cu conținut de sulf este utilizat într-un cuptor de fuziune-fulger pentru a se produce cupru primar, iar căldura nemăsurabilă necesară pentru fuziunea minereului de cupru conținut în acest concentrat este generată în mare parte prin oxidarea sulfului conținut în concentrat, astfel încât concentratul de cupru este utilizat atât ca suport al materiei prime, cât și ca material combustibil pentru producerea de căldură?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare:

Drepturile la alocarea cu titlu gratuit de drepturi de emisii suplimentare pentru a treia perioadă de comercializare, după expirarea celei de a treia perioade de comercializare, pot fi realizate prin drepturi aferente celei de a patra perioade de comercializare, în cazul în care existența unui asemenea drept la alocare este stabilită pe cale judecătorească abia după sfârșitul celei de a treia perioade de comercializare, sau drepturile la alocare nerealizate se sting odată cu expirarea celei de a treia perioade de comercializare?”

35. Aurubis, Republica Federală Germania și Comisia au depus observații scrise. Aceste părți au prezentat de asemenea observații orale în ședința din 19 mai 2021.

V. Analiză

A. Prima întrebare preliminară

36. În cadrul litigiului cu care este sesizată, instanța de trimitere trebuie să stabilească dacă activitatea de producere de cupru primar într-un cuptor de fuziune-fulger care utilizează procesul „Outokumpu” îndeplinește criteriile unei „subinstalații a combustibilului de referință”. Prima întrebare adresată de instanța de trimitere privește, în consecință, interpretarea articolului 3 litera (d) din Decizia 2011/278, care definește această noțiune pentru perioada de comercializare cuprinsă între anii 2013 și 2020.

37. Particularitățile procesului în discuție în litigiul principal ridică trei dificultăți deosebite în interpretarea definiției „subinstalației combustibilului de referință” care figurează la articolul 3 litera (d) din Decizia 2011/278. În primul rând, substanța în cauză este atât o materie primă, cât și un combustibil. În plus, este o materie primă cu conținut scăzut de carbon și este supusă unei reacții autotermice. Prin urmare, nu există nicio sursă *externă* de căldură și niciun aport de combustibili cu conținut ridicat de carbon. În al doilea rând, arderea combustibilului utilizat este doar parțială. În al treilea rând, producerea de căldură nu este în mod necesar scopul principal al utilizării materialului în cauză.

38. Cu toate acestea, pentru motivele pe care le vom explica, nu considerăm că aceste particularități împiedică îndeplinirea cerințelor prevăzute la articolul 3 litera (d) din Decizia 2011/278 atunci când o instalație de producere a metalelor neferoase utilizează un concentrat de cupru care conține sulf într-un cuptor de fuziune-fulger pentru a produce cupru primar, iar căldura nemăsurabilă necesară pentru fuziunea minereului de cupru conținut în acest concentrat este produsă în principal prin oxidarea sulfului conținut în același concentrat.

39. Această interpretare se întemeiază pe metodele tradiționale de interpretare utilizate de Curte în cadrul sistemului de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră, și anume ținând seama nu numai de redactarea articolului 3 litera (d) din Decizia 2011/278, ci și de economia generală a Directivei 2003/87 și a Deciziei 2011/278, precum și de obiectivele pe care acestea le urmăresc [11]. Propunem ca în continuare să analizăm, pe rând, fiecare dintre aceste metode.

1. Interpretarea literală și contextuală

40. În primul rând, se poate observa că, deși termenul „combustibil” nu este definit prin Decizia 2011/278, noțiunea „subinstalație a combustibilului de referință” este definită însă la articolul 3 litera (d) din Decizia 2011/278.

41. Potrivit acestei dispoziții, există o „subinstalație a combustibilului de referință” în cazul în care „intrările, ieșirile și emisiile aferente [nu sunt incluse] în subinstalația unui produs de referință [și sunt] legate de producția, prin arderea combustibilului, a căldurii nemăsurabile consumate pentru producția de produse […]”.

42. Din această definiție rezultă că termenul „ardere” poate fi relevant pentru a preciza sensul noțiunii de „combustibil” utilizată la articolul 3 litera (d) din Decizia 2011/278. Cu toate acestea, noțiunea de „ardere” este definită la articolul 3 litera (t) din Directiva 2003/87 ca fiind „orice oxidare a combustibililor, indiferent de modul în care este utilizată energia termică […] produsă prin acest proces și orice alte activități asociate […]”. În plus, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 20 iunie 2019, ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518), Curtea a precizat că articolul 3 litera (t) din Directiva 2003/87 nu reduce noțiunea de „ardere” doar la reacțiile de oxidare care generează ele însele un gaz cu efect de seră [12].

43. După cum a explicat avocatul general Saugmandsgaard Øe în concluziile prezentate în cauza amintită, lucrările pregătitoare relevante confirmă că articolul 3 litera (t) din Directiva 2003/87 a fost introdus cu intenția de a se consacra o definiție largă a noțiunii „ardere”, care să poată include orice oxidare a combustibililor, indiferent de obiectiv [13].

44. În acest context, trebuie arătat că cele două dispoziții ale cadrului juridic relevant care se referă la noțiunea de „combustibil” nu limitează sub nicio formă domeniul de aplicare al acestei noțiuni, indiferent că este în discuție compoziția sau natura sa, cantitatea de carbon pe care ar trebui să o conțină, modul în care ar trebui să aibă loc aprinderea, procentul de combustibil care urmează să fie utilizat în proces sau scopul utilizării materialului care conține combustibilul în cauză. Spre deosebire de dispozițiile articolului 3 litera (h) punctul (v) din Decizia 2011/278, care se referă în mod expres la utilizarea aditivilor care conțin carbon sau a materiilor prime pentru un

[11] A se vedea în acest sens Hotărârea din 18 ianuarie 2018, INEOS (C-58/17, EU:C:2018:19, punctele 34 și 35), precum și Hotărârea din 3 decembrie 2020, Ingredion Germany (C-320/19, EU:C:2020:983, punctele 49 și 50).

[12] Punctul 53.

[13] Concluziile avocatului general Saugmandsgaard Øe prezentate în cauza ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:167, punctul 44).

scop primar, altul decât generarea căldurii, articolul 3 litera (d) din Decizia 2011/278 pare să impună numai ca intrările, ieșirile și emisiile aferente să fie *legate* de producția, prin arderea combustibilului, a căldurii nemăsurabile consumate pentru producția de produse.

45. Obiectivele urmărite de Directiva 2003/87 și de Decizia 2011/278 permit confirmarea acestei interpretări specifice.

2. Interpretarea teleologică

46. Astfel cum reiese dintr-o jurisprudență constantă a Curții, Directiva 2003/87 are ca obiectiv să instituie un sistem de comercializare a cotelor de emisie care urmărește reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră în atmosferă la un nivel care să împiedice orice interferențe antropice periculoase în climat și al cărui obiectiv final este protecția mediului [14]. Cu toate acestea, este clar că acest sistem se bazează pe o logică economică ce stimulează orice participant la acesta să emită o cantitate de gaze cu efect de seră inferioară cotelor care i-au fost acordate inițial pentru a ceda surplusul unui alt participant care a produs o cantitate de emisii superioară cotelor alocate [15].

47. Cu alte cuvinte, sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră la nivelul Uniunii este un instrument economic de protecție a mediului întemeiat pe principiul „poluatorul plătește”. Obiectivul acestui instrument este reducerea *nivelului global* de poluare. Rezultă, așadar, că Decizia 2011/278 ar trebui, în măsura posibilului, să fie interpretată într-un mod care să recompenseze, iar nu să penalizeze, întreprinderea care a atenuat și a redus emisiile de gaze cu efect de seră.

48. În acest context, mecanismul de stimulare care stă la baza sistemului de comercializare a cotelor de emisie nu poate fi subestimat. Astfel, una dintre funcțiile sistemului este de a încuraja investițiile în vederea reducerii emisiilor de dioxid de carbon într-un mod eficient din punct de vedere economic și, prin urmare, de a fi un factor de stimulare a inovației în domeniul emisiilor reduse de carbon, care să contribuie la combaterea schimbărilor climatice [16]. Acest mecanism de stimulare este în mod clar urmărit de legiuitorul Uniunii, articolul 10a alineatul (1) din Directiva 2003/87 precizând 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, de produse de substituție [și] de procese alternative de producție”. Primul considerent al Deciziei 2011/278 atrage în mod special atenția asupra acestui aspect al sistemului.

49. Or, după cum am arătat deja, aceasta este logica economică ce stă la baza sistemului care încurajează un participant să emită cantități mai mici de gaze cu efect de seră decât cotele care i-au fost alocate inițial, pentru a vinde surplusul unui alt participant care a depășit cotele de emisie care i-au fost alocate. În acest mod, al doilea participant nu își va reduce emisiile, ci va trebui să plătească pentru emisiile sale și, mai ales, obiectivul global va fi atins – deoarece primul participant își va reduce emisiile – datorită unei investiții ale cărei efecte pozitive asupra mediului

[14] A se vedea în acest sens Hotărârea din 20 iunie 2019, ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518, punctul 62), precum și Hotărârea din 3 decembrie 2020, Ingredion Germany (C-320/19, EU:C:2020:983, punctul 38).

[15] A se vedea în acest sens Hotărârea din 8 martie 2017, ArcelorMittal Rodange și Schifflange (C-321/15, EU:C:2017:179, punctul 22), Hotărârea din 20 iunie 2019, ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518, punctul 63), și Hotărârea din 3 decembrie 2020, Ingredion Germany (C-320/19, EU:C:2020:983, punctul 39).

[16] A se vedea în acest sens Hotărârea din 12 aprilie 2018, PPC Power (C-302/17, EU:C:2018:245, punctul 27), precum și Hotărârea din 21 iunie 2018, Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-5/16, EU:C:2018:483, punctul 61).

vor continua să se producă și după eliminarea completă a cotelor gratuite [17]. Până atunci, menținerea cotelor de emisie nu constituie o formă de autorizație de poluare [18], însă obținerea unui profit din vânzarea cotelor neutilizate face parte de fapt din sistemul de stimulente creat de sistemul de comercializare a cotelor de emisie [19].

50. În aceste condiții, considerăm că obiectivele urmărite de Directiva 2003/87 și de Decizia 2011/278 conduc la respingerea unei interpretări care ar exclude din sfera noțiunii de „combustibil" utilizate la articolul 3 litera (d) din Decizia 2011/278 un concentrat precum cel în discuție în litigiul principal *numai* pentru că arderea sa nu este decât parțială sau pentru că scopul utilizării sale nu ar fi în principal producerea de căldură, în timp ce, în primul rând, este cert că procesul în cauză conduce la producerea de căldură nemăsurabilă prin intermediul unui fenomen de ardere și, în al doilea rând și cel mai important, acest proces este o inovație care garantează o reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră sau cel puțin pare să aibă un anumit potențial de reducere a emisiilor de CO_2 [20].

51. Împotriva acestei interpretări, Comisia și Republica Federală Germania susțin că există un risc de suprapunere și de dublă contabilizare a emisiilor, în condițiile în care o astfel de suprapunere este interzisă de mai multe dispoziții ale Deciziei 2011/278 [21]. În ședința din 19 mai 2021, reprezentantul Republicii Federale Germania a pus accentul pe lipsa din Decizia 2011/278 a unor criterii care ar permite să se facă o distincție în cazuri care implică o dublă utilizare între ceea ce este combustibil, pe de o parte, și ceea ce constituie materii prime, pe de altă parte.

52. În ceea ce ne privește însă, nu împărtășim această temere. Într-adevăr, am explicat recent în Concluziile noastre prezentate la 3 iunie 2021 în cauza ExxonMobil (C-126/20, EU:C:2021:457) motivele pentru care considerăm că ar fi contrar economiei articolului 10a din Directiva 2003/87 și a Deciziei 2011/278 să nu se aplice o ierarhie între diversele criterii de referință, astfel cum sunt descrise în mod expres în considerentul (12) al Deciziei 2011/278 [22].

53. Prin urmare, în această privință am dori să amintim pur și simplu că, deși Curtea a statuat deja în mai multe rânduri că definițiile diferitor subinstalații de referință se exclud reciproc [23], aceasta a statuat de asemenea că Decizia 2011/278 a elaborat „*o ierarhie de trei abordări alternative* cu scopul de a maximiza reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră și economiile de energie cel puțin în cadrul unor părți ale proceselor de producție în cauză" [24]. Prin urmare, este cert că „numai în cazurile în care nu a fost posibilă stabilirea unui produs de referință, dar sunt generate

[17] Principiul eliminării complete a cotelor de emisie cu titlu gratuit până în anul 2027 a fost consacrat la articolul 10a alineatul (11) din Directiva 2003/87, în versiunea aplicabilă în speță. Acest principiu a fost însă repus în discuție de modificările aduse articolelor 10a și 10b din Directiva 2003/87 prin articolul 1 punctul 14 litera (k) și punctul (15) din Directiva 2018/410.

[18] A se vedea în acest sens (în mod implicit) Hotărârea din 17 octombrie 2013, Billerud Karlsborg și Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, punctul 32).

[19] A se vedea în acest sens Hotărârea din 12 aprilie 2018, PPC Power (C-302/17, EU:C:2018:245, punctul 27).

[20] Potrivit înțelegerii noastre cu privire la procesul în cauză, astfel cum a fost explicat de Aurubis și de instanța de trimitere în cererea sa de decizie preliminară, și deci sub rezerva verificării de către aceasta din urmă.

[21] A se vedea în această privință articolul 6 alineatul (2), articolul 7 alineatul (7) și articolul 8 alineatul (5) din Decizia 2011/278, precum și Hotărârea din 8 septembrie 2016, Borealis și alții (C-180/15, EU:C:2016:647, punctele 69 și 70).

[22] A se vedea Concluziile noastre prezentate la 3 iunie 2021 în cauza ExxonMobil (C-126/20, EU:C:2021:457, punctele 79-87).

[23] A se vedea în acest sens Hotărârea din 8 septembrie 2016, Borealis și alții (C-180/15, EU:C:2016:647, punctul 62), Hotărârea din 18 ianuarie 2018, INEOS (C-58/17, EU:C:2018:19, punctul 29), Hotărârea din 20 iunie 2019, ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518, punctul 104), și Hotărârea din 3 decembrie 2020, Ingredion Germany (C-320/19, EU:C:2020:983, punctul 68).

[24] Hotărârea din 8 septembrie 2016, Borealis și alții (C-180/15, EU:C:2016:647, punctul 67). Sublinierea noastră.

gaze cu efect de seră eligibile pentru alocarea gratuită a cotelor, aceste cote trebuie alocate pe baza celorlalte trei abordări «alternative», potrivit ierarhiei stabilite astfel”[25]. Însăși existența acestei ierarhii militează împotriva riscului dublei contabilizări.

3. Concluzie cu privire la prima întrebare

54. În consecință, pe baza unei interpretări literale, contextuale și teleologice a articolului 3 litera (d) din Decizia 2011/278, trebuie să concluzionăm că această dispoziție trebuie interpretată în sensul că sunt îndeplinite condițiile pentru alocarea cu titlu gratuit a cotelor de emisie pe baza unei „subinstalații a combustibilului de referință” atunci când, într-o instalație pentru producerea de metale neferoase în sensul anexei I la Directiva 2003/87, un concentrat de cupru cu conținut de sulf este utilizat într-un cuptor de fuziune-fulger pentru a se produce cupru primar, iar căldura nemăsurabilă necesară pentru fuziunea minereului de cupru conținut în acest concentrat este generată în mare parte prin oxidarea sulfului conținut în concentrat, astfel încât concentratul de cupru este utilizat atât ca suport al materiei prime, cât și ca material combustibil pentru producerea de căldură.

B. A doua întrebare preliminară

55. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere dorește să afle dacă drepturile la alocarea de cote cu titlu gratuit pentru a treia perioadă de comercializare, care sunt stabilite pe cale judecătorească abia după sfârșitul acestei perioade de comercializare, pot fi realizate prin cotele cu titlu gratuit alocate pentru cea de a patra perioadă de comercializare.

56. Această întrebare este identică cu cea de a cincea întrebare din cauza ExxonMobil (C-126/20).

57. Pe baza analizei noastre efectuate în concluziile prezentate în cauza menționată, concluzionăm că răspunsul la această întrebare trebuie să fie afirmativ. Întrucât Curtea nu a pronunțat încă hotărârea, ne vom permite să susținem în continuare această interpretare și să facem trimitere la concluziile noastre anterioare pentru explicații suplimentare[26].

VI. Concluzie

58. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem, așadar, Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin, Germania) după cum urmează:

1) Articolul 3 litera (d) 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 trebuie interpretat în sensul că sunt îndeplinite condițiile pentru alocarea cu titlu gratuit a cotelor de emisii pe baza unei „subinstalații a combustibilului de referință” atunci când, într-o instalație pentru producerea de metale neferoase în sensul anexei I la 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

[25] Hotărârea din 18 ianuarie 2018, INEOS (C-58/17, EU:C:2018:19, punctul 30). Sublinierea noastră.

[26] A se vedea Concluziile noastre prezentate la 3 iunie 2021 în cauza ExxonMobil (C-126/20, EU:C:2021:457, punctele 89-98).

Consiliului, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009, un concentrat de cupru cu conținut de sulf este utilizat într-un cuptor de fuziune-fulger pentru a se produce cupru primar, iar căldura nemăsurabilă necesară pentru fuziunea minereului de cupru conținut în acest concentrat este generată în mare parte prin oxidarea sulfului conținut în concentrat, astfel încât concentratul de cupru este utilizat atât ca suport al materiei prime, cât și ca material combustibil pentru producerea de căldură.

2) Drepturile la alocarea cu titlu gratuit de drepturi de emisii suplimentare pentru a treia perioadă de comercializare, după expirarea celei de a treia perioade de comercializare, pot fi realizate prin drepturi aferente celei de a patra perioade de comercializare în cazul în care existența unui asemenea drept la alocare este stabilită pe cale judecătorească abia după sfârșitul celei de a treia perioade de comercializare. Drepturile pentru a treia perioadă de comercializare nu se sting odată cu expirarea celei de a treia perioade de comercializare.