Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

8 settembre 2016*

«Rinvio pregiudiziale — Ambiente — Sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione europea — Direttiva 2003/87/CE — Armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote di emissioni — Decisione 2011/278/UE — Modifica dell'assegnazione — Articolo 24, paragrafo 1 — Obbligo di informazione per il gestore dell'impianto — Portata»

Nella causa C-461/15,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Verwaltungsgericht Berlin (Tribunale amministrativo di Berlino, Germania), con decisione del 3 giugno 2015, pervenuta in cancelleria il 28 agosto 2015, nel procedimento

E.ON Kraftwerke GmbH

contro

Bundesrepublik Deutschland,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta da A. Arabadjiev, presidente di sezione, J.-C. Bonichot (relatore) e C.G. Fernlund, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston,

cancelliere: A. Calot Escobar,

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

— per l'E.ON Kraftwerke GmbH, da S. Altenschmidt e A. Sitzer, Rechtsanwälte;

— per il governo tedesco, da T. Henze e K. Petersen, in qualità di agenti;

— per la Commissione europea, da E. White e K. Herrmann, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il tedesco.

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 24, paragrafo 1, della decisione 2011/278/UE della Commissione, del 27 aprile 2011, che stabilisce norme transitorie per l'insieme dell'Unione ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote di emissioni ai sensi dell'articolo 10 bis della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2011, L 130, pag. 1).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra l'E.ON Kraftwerke GmbH e la Bundesrepublik Deutschland (Repubblica federale di Germania) in merito alla portata dell'obbligo di informazione gravante sull'E.ON Kraftwerke per l'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito, in considerazione delle modifiche apportate al funzionamento di una delle sue centrali elettriche.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

La direttiva 2003/87

3 La direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU 2003, L 275, pag. 32), come modificata dalla direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009 (GU 2009, L 140, pag. 63) (in prosieguo: la «direttiva 2003/87»), al suo articolo 7, rubricato «Modifica degli impianti», così recita:

«Il gestore informa l'autorità competente in merito ad eventuali modifiche che preveda di apportare alla natura o al funzionamento dell'impianto, ovvero ad eventuali ampliamenti o riduzioni sostanziali di capacità dello stesso, modifiche che possono richiedere l'aggiornamento dell'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra. L'autorità competente, ove lo ritenga necessario, procede a detto aggiornamento (...)».

4 Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 2003/87:

«A decorrere dal 2013 gli Stati membri mettono all'asta tutte le quote che non sono assegnate gratuitamente a norma degli articoli 10 bis e 10 quater (...)».

5 L'articolo 10 bis di tale direttiva, rubricato «Norme comunitarie transitorie per l'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote», prevede, al suo paragrafo 1:

«Entro il 31 dicembre 2010 la Commissione adotta misure di attuazione comunitarie interamente armonizzate per l'assegnazione delle quote (...)».

La decisione 2011/278

6 Ai sensi dell'articolo 7 della decisione 2011/278, rubricato «Rilevazione dei dati di riferimento»:

«1. Per ciascun impianto esistente che soddisfa le condizioni per l'assegnazione di quote a titolo gratuito conformemente all'articolo 10 bis della direttiva 2003/87/CE, ivi compresi gli impianti attivi solo occasionalmente, in particolare impianti di riserva o di emergenza e gli impianti che funzionano solo in base ad un calendario stagionale, gli Stati membri rilevano presso il gestore l'insieme delle

informazioni e dei dati utili relativi ad ogni parametro di cui all'allegato IV, per tutti gli anni nel corso dei quali l'impianto è stato attivo del periodo che va dal 1º gennaio 2005 al 31 dicembre 2008, o dal 1º gennaio 2009 al 31 dicembre 2010, se rilevante.

2. Gli Stati membri rilevano separatamente i dati relativi ad ogni sottoimpianto. Se necessario gli Stati membri possono chiedere al gestore di trasmettere dati aggiuntivi.

(...)».

7 L'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 2011/278 è redatto nei seguenti termini:

«Sulla base dei dati rilevati conformemente all'articolo 7, gli Stati membri calcolano, per ogni anno, il numero di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito dal 2013 in poi ad ogni impianto esistente nel loro territorio, ai sensi dei paragrafi da 2 a 8».

8 Gli articoli da 19 a 21 della decisione 2011/278 definiscono le condizioni alle quali gli Stati membri assegnano le quote di emissioni da rilasciare in seguito a un ampliamento sostanziale o a una riduzione sostanziale della capacità dell'impianto considerato.

9 L'articolo 24 della decisione 2011/278, rubricato «Modifiche del funzionamento di un impianto», così dispone:

«1. Gli Stati membri si accertano che, entro il 31 dicembre di ogni anno, il gestore comunichi all'autorità competente tutte le informazioni utili riguardanti le modifiche previste o effettive della capacità, del livello di attività e del funzionamento di un impianto.

2. Nel caso di modifiche della capacità, del livello di attività o del funzionamento di un impianto che hanno un impatto sull'assegnazione all'impianto, gli Stati membri comunicano alla Commissione, utilizzando un modulo elettronico da essa fornito, tutte le informazioni utili, ivi compreso il quantitativo annuo totale preliminare rivisto di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito all'impianto in questione, determinato conformemente alla presente decisione, prima di stabilire il quantitativo annuo totale finale di quote di emissione assegnate a titolo gratuito. La Commissione può respingere il quantitativo annuo totale preliminare rivisto di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito all'impianto interessato».

Il regolamento (UE) n. 601/2012

10 Secondo il suo articolo 1, il regolamento (UE) n. 601/2012 della Commissione, del 21 giugno 2012, concernente il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra ai sensi della direttiva 2003/87 (GU 2012, L 181, pag. 30), istituisce norme per il monitoraggio e per la comunicazione dei dati relativi alle emissioni di gas a effetto serra e dei dati relativi all'attività ai sensi della direttiva 2003/87 nel periodo di scambio del sistema dell'Unione europea per lo scambio di quote di emissioni che decorre a partire dal 1º gennaio 2013 e nei successivi periodi di scambio.

11 L'articolo 12 del regolamento n. 601/2012, rubricato «Contenuto e trasmissione del piano di monitoraggio», così recita:

«1. Un gestore o un operatore aereo trasmette un piano di monitoraggio all'autorità competente per l'approvazione.

Il piano di monitoraggio consiste in una documentazione precisa, completa e trasparente della metodologia di monitoraggio impiegata per un determinato impianto o operatore aereo e contiene perlomeno gli elementi di cui all'allegato I.

(...)

2. Se nell'allegato I si fa riferimento a una procedura, quest'ultima dev'essere gestita, documentata, applicata e aggiornata dal gestore o dall'operatore aereo separatamente rispetto al piano di monitoraggio.

(...)

3. Oltre agli elementi di cui ai paragrafi 1 e 2 del presente articolo, gli Stati membri possono rendere obbligatoria l'introduzione, nel piano di monitoraggio degli impianti, di ulteriori elementi per soddisfare le disposizioni dell'articolo 24, paragrafo 1, della decisione 2011/278 (...), in particolare la sintesi di una procedura che garantisca quanto segue:

a) il gestore verifica periodicamente se le informazioni concernenti eventuali modifiche pianificate o effettive della capacità, del livello di attività e del funzionamento di un impianto sono pertinenti ai sensi della suddetta decisione;

b) le informazioni di cui alla lettera a) sono trasmesse dal gestore all'autorità competente entro il 31 dicembre di ogni anno».

Diritto tedesco

12 Il 26 settembre 2011, il governo federale ha adottato la Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (regolamento relativo all'assegnazione di quote di emissioni di gas a effetto serra per il periodo di scambio dal 2013 al 2020) (BGBl. I S. 1921; in prosieguo: la «ZuV 2020»).

13 L'articolo 22 della ZuV 2020, rubricato «Modifiche del funzionamento di un impianto», così dispone:

«1) Il gestore dell'impianto è tenuto a comunicare all'autorità competente tutte le informazioni utili riguardanti le modifiche previste o effettive della capacità, del livello di attività e del funzionamento di un impianto entro il 31 gennaio dell'anno successivo, a decorrere dal 31 gennaio 2013.

2) Nel caso di una riduzione sostanziale della capacità ai sensi dell'articolo 19, il gestore dell'impianto è tenuto a comunicare immediatamente all'autorità competente la capacità ridotta e la capacità installata dell'elemento di assegnazione. Nell'ipotesi di cessazione dell'attività a norma dell'articolo 20, paragrafo 1, il gestore dell'impianto è tenuto a comunicare immediatamente all'autorità competente la data di detta cessazione».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

14 L'E.ON Kraftwerke è un'impresa del settore energetico che gestisce in Germania diverse centrali elettriche soggette all'obbligo di scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra. Per la sua centrale di Heyden (Germania), essa ha richiesto all'autorità tedesca competente in materia di vendita di diritti di emissione (Deutsche Emissionshandelsstelle, in prosieguo: la «DEHSt») l'assegnazione a titolo gratuito di diritti di emissione per il terzo periodo di scambio (dal 2013 al 2020), in proporzione al valore delle emissioni di calore.

15 L'E.ON Kraftwerke ha comunicato alla DEHSt, con lettera del 5 settembre 2013, che, contrariamente a quanto tale autorità richiede sulla base dell'articolo 22, paragrafo 1, della ZuV 2020, essa le avrebbe trasmesso i dati riguardanti i livelli di attività di ciascun elemento di assegnazione solo se gli stessi potevano determinare un adeguamento della decisione di assegnazione.

16 Con lettera del 24 settembre 2013 la DEHSt ha risposto a tale scritto sottolineando che le informazioni utili di cui è richiesta la comunicazione in forza dell'articolo 22, paragrafo 1, della ZuV 2020 non si limitavano a quelle che hanno per effetto di modificare l'assegnazione, ma comprendevano tutte le informazioni relative ai dati sui quali la stessa si fonda.

17 Nel modulo di dichiarazione redatto dall'E.ON Kraftwerke per l'anno 2013, nella rubrica dedicata al livello di attività appariva la cifra «0».

18 Con ricorso proposto dinanzi al Verwaltungsgericht Berlin (Tribunale amministrativo di Berlino) il 27 novembre 2013, l'E.ON Kraftwerke ha chiesto di accertare, in sostanza, che non era tenuta, in forza dell'articolo 22, paragrafo 1, della ZuV 2020, a fornire tutti i dati connessi con la capacità, il livello di attività o il funzionamento dell'impianto, ma che doveva comunicare solo i dati relativi a modifiche atte a influire sull'assegnazione delle quote. Tale sarebbe il senso dell'articolo 24 della decisione 2011/278 della Commissione, nonché del suo documento di orientamento n. 7.

19 La DEHSt, interpretando diversamente tali atti della Commissione, ha sostenuto che spettava agli Stati membri determinare le informazioni utili riguardanti l'assegnazione.

20 In tali circostanze, il Verwaltungsgericht Berlin (Tribunale amministrativo di Berlino) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Quali informazioni rientrino tra le informazioni utili ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, della decisione 2011/278/UE. Se la restrizione debba essere intesa in senso qualitativo o quantitativo e se tali informazioni includano, segnatamente, anche quelle riguardanti le modifiche previste o effettive della capacità, del livello di attività e del funzionamento di un impianto che non determinano direttamente alcuna revoca o adeguamento della decisione di assegnazione a norma degli articoli da 19 a 21 della decisione in questione, né un obbligo di comunicazione conformemente all'articolo 24, paragrafo 2, della medesima.

2) In caso di risposta negativa alla prima questione, se l'articolo 24, paragrafo 1, della decisione 2011/278/UE debba essere interpretato nel senso che vieta allo Stato membro di richiedere al gestore dell'impianto anche quelle informazioni riguardanti le modifiche previste o effettive della capacità, del livello di attività e del funzionamento dell'impianto che non determinano alcuna revoca o adeguamento della decisione di assegnazione a norma degli articoli da 19 a 21 della decisione in questione».

Sulle questioni pregiudiziali

21 Con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 24, paragrafo 1, della decisione 2011/278 debba essere interpretato nel senso che osta a che uno Stato membro richieda alle imprese soggette all'obbligo di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra nell'Unione che beneficiano di un'assegnazione di tali quote a titolo gratuito di fornire informazioni riguardanti tutte le modifiche previste o effettive della capacità, del livello di attività e del funzionamento di un impianto, senza limitare tale richiesta alle sole informazioni riguardanti le modifiche che possano avere un impatto su tale assegnazione.

22 La decisione 2011/278 disciplina l'assegnazione a titolo gratuito di quote di emissioni di gas a effetto serra conformemente all'articolo 10 bis della direttiva 2003/87.

23 A tale riguardo va ricordato che la direttiva 2003/87 mira a ridurre, entro il 2020, le emissioni globali di gas a effetto serra dell'Unione di almeno il 20% rispetto ai livelli del 1990, secondo criteri di efficienza economica. Per raggiungere tale obiettivo, il legislatore dell'Unione ha previsto due meccanismi. Il primo, istituito dall'articolo 9 della direttiva 2003/87, consiste nella riduzione, in modo

lineare, del quantitativo di quote disponibili applicando un fattore dell'1,74% rispetto al quantitativo medio annuo totale di quote rilasciato dagli Stati membri conformemente alle decisioni della Commissione sui loro piani nazionali di assegnazione di quote per il periodo dal 2008 al 2012. Il secondo meccanismo è quello della messa all'asta delle quote, che dovrebbe del pari consentire di ridurre le emissioni di gas a effetto serra secondo criteri di efficienza economica (sentenza del 28 aprile 2016, Borealis Polyolefine e a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e da C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311, punto 81).

24 Per quanto concerne gli impianti che beneficiano, in taluni settori di attività, di quote di emissioni dei gas a effetto serra a titolo gratuito, conformemente all'articolo 10 bis, paragrafo 11, della direttiva 2003/87, il quantitativo assegnato di tali quote è ridotto gradualmente, a partire dal 2013, in vista della cessazione delle quote gratuite nel 2027 (sentenza del 28 aprile 2016, Borealis Polyolefine e a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e da C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311, punto 82).

25 In tale contesto, è previsto, conformemente all'articolo 7 della decisione 2011/278, che, per ciascun impianto esistente che soddisfa le condizioni per l'assegnazione di quote di emissioni di gas a effetto serra a titolo gratuito, gli Stati membri rilevino presso il gestore l'insieme delle informazioni e dei dati utili relativi ad ogni parametro di cui all'allegato IV di tale decisione, che consentano di determinare l'importo di tale assegnazione, per tutti gli anni nel corso dei quali l'impianto è stato attivo del periodo che va dal 1º gennaio 2005 al 31 dicembre 2008, o dal 1º gennaio 2009 al 31 dicembre 2010, se rilevante.

26 Secondo l'articolo 10 della decisione 2011/278, gli Stati membri calcolano, sulla base dei dati rilevati conformemente a tale articolo 7, per ogni anno, il numero di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito dal 2013 in poi ad ogni impianto esistente nel loro territorio.

27 Come recita il considerando 15 della decisione 2011/278, gli Stati membri devono garantire che i dati rilevati presso i gestori e utilizzati ai fini dell'assegnazione siano completi e coerenti e presentino il massimo livello di precisione possibile.

28 È alla luce di tali considerazioni che, al fine di rispondere alle questioni poste dal giudice del rinvio, occorre ricercare quali siano le «informazioni utili» che gli Stati membri possono legittimamente richiedere, conformemente all'articolo 24, paragrafo 1, della decisione 2011/278, ai gestori interessati.

29 A tale riguardo, occorre rilevare, in primo luogo, che la decisione 2011/278 non impone direttamente ai gestori alcun obbligo di informazione, ma attribuisce agli Stati membri il compito di determinare essi stessi i mezzi per ottenere dai gestori dati sufficientemente pertinenti ai fini dell'assegnazione a titolo gratuito di quote di emissioni di gas a effetto serra.

30 Per quanto riguarda tali dati, gli Stati membri sono tenuti, conformemente all'articolo 24, paragrafo 1, della decisione 2011/278, ad accertarsi che, entro il 31 dicembre di ogni anno, il gestore comunichi all'autorità competente tutte le informazioni utili riguardanti le modifiche previste o effettive della capacità, del livello di attività e del funzionamento di un impianto.

31 Si deve rilevare, in secondo luogo, che l'articolo 24, paragrafo 2, della decisione 2011/278, il cui oggetto è disciplinare l'obbligo gravante sugli Stati membri di comunicare alla Commissione le informazioni utili a stabilire il quantitativo annuo totale finale di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito, limita tale obbligo ai soli casi in cui tali modifiche abbiano un impatto sull'assegnazione di quote di emissioni a un impianto.

32 Per contro, l'articolo 24, paragrafo 1, della decisione 2011/278, che si riferisce a tutte le informazioni utili riguardanti siffatte modifiche, non limita l'obbligo di comunicazione al quale i gestori sono tenuti ai soli casi in cui dette modifiche abbiano un impatto sull'assegnazione a titolo gratuito delle quote di emissioni.

33 Una siffatta interpretazione dell'articolo 24, paragrafo 1, della decisione 2011/278 è, in terzo luogo, conforme all'impianto sistematico della decisione 2011/278 e ai suoi obiettivi.

34 Infatti, nel sistema di assegnazione di quote di emissioni, spetta agli Stati membri, come ricordato al punto 26 della presente sentenza, calcolare per ogni anno, sulla base delle informazioni raccolte conformemente all'articolo 7 della decisione 2011/278, il numero di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito ad ogni impianto esistente nel loro territorio. Spetta pertanto solo alle autorità competenti degli Stati membri valutare, a partire dalle informazioni raccolte presso i gestori, se esse siano idonee ad avere un impatto sulla determinazione del numero di quote assegnate.

35 Inoltre, non risulta né dalla direttiva 2003/87, in particolare dal suo articolo 7, né dalla decisione 2011/278 che il legislatore dell'Unione abbia inteso consentire ai gestori di scegliere le informazioni che essi devono comunicare, in forza di tali disposizioni, a seconda dell'impatto che si presume abbiano sull'assegnazione di quote di emissioni.

36 Infatti, dalle disposizioni dell'articolo 24 di tale decisione risulta che le stesse mirano a tener conto delle modifiche del funzionamento degli impianti al fine, da un lato, per gli Stati membri, di determinare, in un primo tempo, il numero di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito a ciascuno degli impianti esistenti nel loro territorio, e dall'altro, per la Commissione, in un secondo tempo, di fissare il quantitativo annuo totale finale di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito.

37 In tale prospettiva, e come ricordato al punto 27 della presente sentenza, gli Stati membri devono garantire che i dati rilevati presso i gestori e utilizzati ai fini dell'assegnazione siano completi e coerenti e presentino il massimo livello di precisione possibile. Spetta, di conseguenza, agli Stati membri determinare essi stessi quali dati utili per le autorità competenti debbano essere raccolti presso i gestori.

38 Nel riferirsi all'utilità delle informazioni così richieste, l'articolo 24, paragrafo 1, della decisione 2011/278 autorizza gli Stati membri a richiedere che siano fornite alle autorità competenti quelle, tra tali informazioni, che consentono loro di valutare obiettivamente le modifiche dell'impianto di cui trattasi, ed osta a che richiedano ulteriori informazioni non correlate a tale valutazione, quali quelle riguardanti, in particolare, le cause o, in generale, le esigenze economiche o commerciali sottese a tali modifiche, circostanza che spetta ai giudici nazionali verificare. Per contro, tale disposizione non richiede che la fornitura delle informazioni si limiti a quelle relative alle modifiche che, ai gestori, sembrano avere un impatto sull'assegnazione delle quote a titolo gratuito.

39 Tale constatazione non può essere inficiata dalle spiegazioni fornite in un documento intitolato «Guidance Document n. 7 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 New Entrants and Closures» che la Commissione ha pubblicato sul suo sito Internet. Infatti, secondo l'indicazione espressa contenuta in tale documento, questo non è giuridicamente vincolante e non riflette la posizione ufficiale della Commissione.

40 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alle questioni pregiudiziali dichiarando che l'articolo 24, paragrafo 1, della decisione 2011/278 deve essere interpretato nel senso che non osta a che uno Stato membro richieda alle imprese soggette all'obbligo di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra nell'Unione che beneficiano di un'assegnazione di tali quote a titolo gratuito di fornire informazioni riguardanti tutte le modifiche previste o effettive della capacità, del livello di attività e del funzionamento di un impianto, senza limitare tale richiesta alle sole informazioni riguardanti le modifiche che possano avere un impatto su tale assegnazione.

Sulle spese

41 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Sesta Sezione) dichiara:

L'articolo 24, paragrafo 1, della decisione 2011/278/UE della Commissione, del 27 aprile 2011, che stabilisce norme transitorie per l'insieme dell'Unione ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote di emissioni ai sensi dell'articolo 10 bis della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, deve essere interpretato nel senso che non osta a che uno Stato membro richieda alle imprese soggette all'obbligo di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra nell'Unione europea che beneficiano di un'assegnazione di tali quote a titolo gratuito di fornire informazioni riguardanti tutte le modifiche previste o effettive della capacità, del livello di attività e del funzionamento di un impianto, senza limitare tale richiesta alle sole informazioni riguardanti le modifiche che possano avere un impatto su tale assegnazione.

Firme