Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a șasea)

8 septembrie 2016*

„Trimitere preliminară — Mediu — Sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în Uniunea Europeană — Directiva 2003/87/CE — Alocare armonizată și cu titlu gratuit a cotelor de emisii — Decizia 2011/278/UE — Modificarea alocării — Articolul 24 alineatul (1) — Obligația de informare care revine operatorului instalației — Întindere”

În cauza C-461/15,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin, Germania), prin decizia din 3 iunie 2015, primită de Curte la 28 august 2015, în procedura

E.ON Kraftwerke GmbH

împotriva

Bundesrepublik Deutschland,

CURTEA (Camera a șasea),

compusă din domnul A. Arabadjiev, președinte de cameră, și domnii J.-C. Bonichot (raportor) și C. G. Fernlund, judecători,

avocat general: doamna E. Sharpston,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru E.ON Kraftwerke GmbH, de S. Altenschmidt și de A. Sitzer, Rechtsanwälte;

— pentru guvernul german, de T. Henze și de K. Petersen, în calitate de agenți;

— pentru Comisia Europeană, de E. White și de K. Herrmann, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: germana.

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 24 alineatul (1) 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 (JO 2011, L 130, p. 1).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul litigiului dintre E.ON Kraftwerke GmbH, pe de o parte, și Bundesrepublik Deutschland (Republica Federală Germania), pe de altă parte, cu privire la întinderea obligației de informare care revine E.ON Kraftwerke pentru alocarea cu titlu gratuit a cotelor de emisii, având în vedere modificările efectuate în funcționarea uneia dintre centralele sale electrice.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2003/87

3 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 (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”), prevede, la articolul 7, intitulat „Modificări privind instalațiile”:

„Operatorul informează autoritatea competentă cu privire la orice modificări planificate privind natura, funcționarea, extinderea sau reducerea semnificativă a capacității instalației care ar putea impune revizuirea permisului de emisii de gaze cu efect de seră. După caz, autoritatea competentă revizuiește permisul. […]”

4 Potrivit articolului 10 alineatul (1) din Directiva 2003/87:

„Începând din 2013, statele membre scot la licitație toate cotele care nu sunt alocate cu titlu gratuit în conformitate cu articolele 10a și 10c […]”

5 Articolul 10a din această directivă, intitulat „Norme comunitare tranzitorii privind alocarea de cote cu titlu gratuit”, prevede la alineatul (1):

„Până la 31 decembrie 2010, Comisia adoptă dispoziții integral armonizate de punere în aplicare pentru o alocare armonizată a cotelor […]”

Decizia 2011/278

6 Potrivit articolului 7 din Decizia 2011/278, intitulat „Colectarea datelor de referință”:

„(1) Pentru fiecare instalație autorizată eligibilă pentru alocarea cu titlu gratuit a cotelor de emisii în temeiul articolului 10a din Directiva 2003/87/CE, inclusiv pentru instalațiile care funcționează numai ocazional, și anume, în special, instalațiile care sunt menținute în rezervă sau în standby și instalațiile care funcționează după un program sezonier, 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 privind fiecare parametru care figurează în anexa IV.

(2) Statele membre colectează datele pentru fiecare subinstalație separat. Dacă este necesar, statele membre pot solicita operatorului să furnizeze mai multe date.

[…]”

7 Articolul 10 alineatul (1) din Decizia 2011/278 are următorul cuprins:

„Pe baza datelor colectate în conformitate cu articolul 7, statele membre calculează în fiecare an numărul de cote de emisii alocate cu titlu gratuit fiecărei instalații autorizate de pe teritoriul lor începând din 2013, în conformitate cu alineatele (2)-(8).”

8 Articolele 19-21 din Decizia 2011/278 stabilesc condițiile în care statele membre alocă cotele de emisii care urmează a fi eliberate în urma unei extinderi semnificative sau a unei reduceri semnificative a capacității instalației în cauză.

9 Articolul 24 din Decizia 2011/278, intitulat „Modificări în funcționarea unei instalații”, prevede:

„(1) Statele membre se asigură că toate informațiile relevante cu privire la orice modificări planificate sau efective ale capacității, ale nivelului activității sau ale funcționării unei instalații sunt transmise de operator autorității competente în fiecare an, până la 31 decembrie.

(2) În cazul în care are loc o modificare a capacității, a nivelului activității sau a funcționării unei instalații, care are un impact asupra alocării către instalația respectivă, statele membre transmit Comisiei, utilizând un model electronic furnizat de Comisie, toate informațiile relevante, inclusiv cantitatea anuală totală preliminară revizuită a cotelor de emisii alocate cu titlu gratuit instalației respective, determinată în conformitate cu prezenta decizie, înainte de a determina cantitatea anuală totală finală a cotelor de emisii alocate cu titlu gratuit. Comisia poate respinge cantitatea anuală totală preliminară revizuită a cotelor de emisii alocate cu titlu gratuit instalației respective.”

Regulamentul (UE) nr. 601/2012

10 Potrivit articolului 1 din acesta, Regulamentul (UE) nr. 601/2012 al Comisiei din 21 iunie 2012 privind monitorizarea și raportarea emisiilor de gaze cu efect de seră în conformitate cu Directiva 2003/87 (JO 2012, L 181, p. 30) prevede norme pentru monitorizarea și raportarea emisiilor de gaze cu efect de seră și a datelor de activitate, în conformitate cu Directiva 2003/87, pentru perioada de comercializare a schemei de comercializare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră a Uniunii Europene care începe la data de 1 ianuarie 2013 și pentru perioadele de comercializare următoare.

11 Articolul 12 din Regulamentul nr. 601/2012, intitulat „Conținutul și prezentarea planului de monitorizare”, prevede:

„(1) Un operator sau operator de aeronave prezintă autorității competente, spre aprobare, un plan de monitorizare.

Planul de monitorizare constă într-o documentație detaliată, completă și transparentă a metodologiei de monitorizare a unei instalații specifice sau a unui operator de aeronave și conține cel puțin elementele prevăzute în anexa I.

[…]

(2) În cazul în care anexa I face referire la o procedură, un operator sau un operator de aeronave trebuie să stabilească, să documenteze, să pună în aplicare și să mențină o astfel de procedură separat de planul de monitorizare.

[…]

(3) Pe lângă elementele menționate la alineatele (1) și (2) din prezentul articol, statele membre pot solicita includerea de elemente suplimentare în planul de monitorizare a instalațiilor, în vederea îndeplinirii cerințelor de la articolul 24 alineatul (1) din Decizia 2011/278[…], inclusiv o sinteză a unei proceduri care să garanteze faptul că:

(a) operatorul verifică regulat dacă informațiile referitoare la modificările planificate sau efective ale capacității, ale nivelului activității sau ale funcționării unei instalații sunt relevante în temeiul deciziei menționate;

b) informațiile menționate la litera (a) sunt prezentate de către operator autorității competente până la data de 31 decembrie a fiecărui an.”

Dreptul german

12 La 26 septembrie 2011, guvernul federal a adoptat Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (Regulamentul de alocare a cotelor de emisii de gaze cu efect de seră pentru perioada de comercializare 2013-2020) (BGBl. I S. 1921, denumit în continuare „ZuV 2020”).

13 Articolul 22 din ZuV 2020, intitulat „Modificări în funcționarea unei instalații”, prevede:

„1) Operatorul trebuie să transmită autorității competente toate informațiile relevante cu privire la orice modificări planificate sau efective ale capacității, ale nivelului activității sau ale funcționării unei instalații până la 31 ianuarie al anului următor și prima dată până la 31 ianuarie 2013.

2) În cazul în care are loc o reducere semnificativă a capacității conform articolului 19, operatorul instalației are obligația să transmită autorității competente capacitatea oprită și capacitatea instalată a elementului de alocare, imediat după reducerea semnificativă a capacității. În cazul închiderii instalației în conformitate cu articolul 20 alineatul 1, operatorul instalației are obligația să transmită în mod neîntârziat autorității competente data închiderii instalației.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

14 E.ON Kraftwerke este o societate din sectorul energiei care operează în Germania mai multe centrale electrice supuse obligației de comercializare a cotelor de emisii de gaze cu efect de seră. Pentru centrala sa Heyden (Germania), aceasta a solicitat serviciului german de vânzare a drepturilor de emisie (Deutsche Emissionshandelsstelle, denumit în continuare „DEHSt”) alocarea cu titlu gratuit a drepturilor de emisie pentru a treia perioadă de comercializare (2013-2020), proporțional cu valoarea emisiilor de căldură.

15 Prin scrisoarea din 5 septembrie 2013, E.ON Kraftwerke a comunicat DEHSt că, contrar celor solicitate de acesta în temeiul articolului 22 alineatul 1 din ZuV 2020, nu i-ar comunica datele privind nivelurile de activitate pentru fiecare element de alocare decât dacă acestea ar putea determina o adaptare a deciziei de alocare.

16 Prin scrisoarea din 24 septembrie 2013, DEHSt a răspuns la această corespondență subliniind că informațiile relevante a căror comunicare este solicitată în temeiul articolului 22 alineatul 1 din ZuV 2020 nu se limitau la cele care au ca efect modificarea alocării, ci includeau toate informațiile referitoare la datele pe care se întemeiază alocarea.

17 În formularul de declarație întocmit de E.ON Kraftwerke pentru anul 2013, în rubrica dedicată nivelului de activitate apare cifra „0”.

18 Prin acțiunea cu care a sesizat Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin), la 27 noiembrie 2013, E.ON Kraftwerke a solicitat să se constate în esență că nu era obligată, în temeiul articolului 22 alineatul (1) din ZuV 2020, să furnizeze toate datele care aveau o legătură cu capacitatea, cu nivelul de activitate sau cu funcționarea instalației, ci trebuia să comunice numai datele legate de schimbări susceptibile să afecteze alocarea cotelor. Acesta ar fi sensul articolului 24 din Decizia 2011/278 a Comisiei, precum și al Documentului de orientare nr. 7 al acesteia.

19 Întrucât a interpretat diferit aceste acte ale Comisiei, DEHSt a susținut că revenea statelor membre sarcina de a stabili informațiile relevante privind alocarea.

20 În aceste condiții, Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Ce informații se numără printre informațiile relevante în sensul articolului 24 alineatul (1) din Decizia 2011/278? Această limitare trebuie înțeleasă ca fiind calitativă sau cantitativă? În special, limitarea include și informații cu privire la modificări planificate sau efective ale capacității, ale nivelului activității sau ale funcționării unei instalații care nu conduc în mod direct la anularea sau la adaptarea deciziei de alocare în conformitate cu articolele 19-21 din Decizia 2011/278 și care nu dau naștere unei obligații de transmitere în temeiul articolului 24 alineatul (2) din [această] decizie?

2) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare, articolul 24 alineatul (1) din Decizia 2011/278 trebuie interpretat în sensul că interzice unui stat membru să solicite operatorului să transmită și informații cu privire la modificări planificate sau efective ale capacității, ale nivelului activității sau ale funcționării instalației care nu conduc la anularea, respectiv la adaptarea deciziei de alocare în conformitate cu articolele 19-21 din Decizia 2011/278?”

Cu privire la întrebările preliminare

21 Prin intermediul întrebărilor formulate, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 24 alineatul (1) din Decizia 2011/278 trebuie interpretat în sensul că se opune ca un stat membru să solicite întreprinderilor care, supuse obligației de comercializare a cotelor de emisii de gaze cu efect de seră în Uniune, beneficiază de o alocare a acestor cote cu titlu gratuit să furnizeze informații cu privire la toate modificările planificate sau efective ale capacității, ale nivelului activității sau ale funcționării unei instalații, fără a limita această solicitare doar la informațiile referitoare la modificările care ar avea un efect asupra alocării respective.

22 Decizia 2011/278 reglementează alocarea cu titlu gratuit a cotelor de emisii de gaze cu efect de seră în conformitate cu articolul 10a din Directiva 2003/87.

23 Trebuie amintit în această privință că Directiva 2003/87 urmărește să reducă până în 2020 emisiile totale de gaze cu efect de seră din Uniune cu cel puțin 20 % în raport cu nivelurile din 1990, în mod eficient din punct de vedere economic. Pentru a atinge acest obiectiv, legiuitorul Uniunii a prevăzut două mecanisme. Primul, instituit prin articolul 9 din Directiva 2003/87, constă în reducerea cantității cotelor disponibile în mod linear prin aplicarea unui factor de 1,74 % în raport cu cantitatea medie anuală totală de cote emisă de statele membre în conformitate cu deciziile Comisiei privind planurile

naționale ale acestora de alocare de cote pentru perioada 2008-2012. Al doilea mecanism este cel al licitării cotelor, care ar trebui de asemenea să permită reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră în mod eficient din punct de vedere economic (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 81).

24 În ceea ce privește instalațiile care beneficiază, în anumite sectoare de activitate, de cote de emisii de gaze cu efect de seră cu titlu gratuit, în conformitate cu articolul 10a alineatul (11) din Directiva 2003/87, cantitatea alocată a acestor cote este redusă gradual, începând din anul 2013, în vederea ajungerii la eliminarea totală a alocării gratuite în cursul anului 2027 (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 82).

25 În acest context, este prevăzut, conform articolului 7 din Decizia 2011/278, că, pentru fiecare instalație autorizată eligibilă pentru alocarea cu titlu gratuit a cotelor de emisii de gaze cu efect de seră, 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 privind fiecare parametru care figurează în anexa IV la această decizie, care permit să se determine cuantumul alocării respective.

26 Potrivit articolului 10 din Decizia 2011/278, pe baza informațiilor colectate în conformitate cu articolul 7 menționat, statele membre calculează pentru fiecare an numărul cotelor de emisii alocate cu titlu gratuit începând din anul 2013 fiecăreia dintre instalațiile autorizate de pe teritoriul lor.

27 Astfel cum se menționează în considerentul (15) al Deciziei 2011/278, statele membre trebuie să se asigure că datele colectate de la operatori și utilizate pentru alocarea cotelor sunt complete, coerente și ating cel mai înalt nivel de acuratețe posibil.

28 Pentru a răspunde la întrebările adresate de instanța de trimitere, în lumina acestor considerații trebuie să se analizeze care sunt „informațiile relevante” pe care statele membre sunt îndreptățite să le solicite, în conformitate cu articolul 24 alineatul (1) din Decizia 2011/278, de la operatorii în cauză.

29 În această privință, trebuie arătat, în primul rând, că Decizia 2011/278 nu stabilește în mod direct în sarcina operatorilor o obligație de informare, ci încredințează statelor membre sarcina de a stabili ele însele mijloacele de a obține de la operatori date suficient de relevante în scopul alocării cu titlu gratuit a cotelor de emisii de gaze cu efect de seră.

30 În ceea ce privește aceste date, conform articolului 24 alineatul (1) din Decizia 2011/278, revine statelor membre sarcina să se asigure că toate informațiile relevante cu privire la orice modificări planificate sau efective ale capacității, ale nivelului activității sau ale funcționării unei instalații sunt transmise de operator autorității competente în fiecare an, până la 31 decembrie.

31 Este necesar să se precizeze, în al doilea rând, că articolul 24 alineatul (2) din Decizia 2011/278, al cărui obiect este reglementarea obligației care revine statelor membre de a comunica Comisiei informațiile relevante pentru determinarea cantității anuale totale finale a cotelor de emisii alocate cu titlu gratuit, limitează această obligație doar la cazurile în care aceste modificări au un efect asupra alocării de cote de emisii unei instalații.

32 În schimb, articolul 24 alineatul (1) din Decizia 2011/278, care se referă la toate informațiile relevante privind astfel de modificări, nu limitează obligația de comunicare ce revine operatorilor numai la cazurile în care modificările menționate au un efect asupra alocării cotelor de emisii cu titlu gratuit.

33 O astfel de interpretare a articolului 24 alineatul (1) din Decizia 2011/278 este, în al treilea rând, conformă cu economia Deciziei 2011/278 și cu obiectivele acesteia.

34 Astfel, în sistemul de alocare a cotelor de emisii, revine statelor membre, astfel cum s-a amintit la punctul 26 din prezenta hotărâre, sarcina de a calcula pentru fiecare an, pe baza informațiilor colectate în conformitate cu articolul 7 din Decizia 2011/278, numărul cotelor de emisii alocate cu titlu gratuit fiecăreia dintre instalațiile autorizate de pe teritoriul lor. Revine, așadar, exclusiv autorităților competente din statele membre sarcina să aprecieze, pornind de la informațiile colectate de la operatori, dacă acestea sunt de natură să aibă un efect asupra determinării numărului de cote alocate.

35 În plus, nu reiese nici din Directiva 2003/87, în special din articolul 7 din aceasta, nici din Decizia 2011/278 că legiuitorul Uniunii a înțeles să permită operatorilor să aleagă informațiile pe care trebuie să le comunice, în temeiul acestor dispoziții, în funcție de efectul pe care acestea ar trebui să îl aibă asupra alocării cotelor de emisii.

36 Astfel, din dispozițiile articolului 24 din această decizie reiese că acestea urmăresc să țină seama de modificările în funcționarea instalațiilor cu scopul, pe de o parte, pentru statele membre, de a determina, într-o primă etapă, numărul cotelor de emisii alocate cu titlu gratuit fiecăreia dintre instalațiile autorizate de pe teritoriul lor și, pe de altă parte, pentru Comisie, într-o a doua etapă, de a stabili cantitatea anuală totală finală de cote de emisii alocate cu titlu gratuit.

37 În această perspectivă și astfel cum s-a amintit la punctul 27 din prezenta hotărâre, statele membre trebuie să se asigure că datele colectate de la operatori și utilizate pentru alocarea cotelor sunt complete, coerente și ating cel mai înalt nivel de acuratețe posibil. Revine, așadar, statelor membre sarcina de a determina ele însele care date relevante pentru autoritățile competente trebuie să fie colectate de la operatori.

38 Referindu-se la caracterul relevant al informațiilor astfel solicitate, articolul 24 alineatul (1) din Decizia 2011/278 autorizează statele membre să solicite transmiterea către autoritățile competente, printre aceste informații, a acelora care le permit să aprecieze în mod obiectiv modificările la instalația în cauză și se opune ca acestea să solicite alte informații fără legătură cu această apreciere, precum cele privind în special cauzele sau, mai general, necesitățile economice sau comerciale ale acestor modificări, ceea ce revine instanțelor naționale să verifice. În schimb, această dispoziție nu impune ca transmiterea informațiilor să fie limitată la cele care sunt referitoare la modificările despre care operatorii consideră că ar putea avea un efect asupra alocării cotelor cu titlu gratuit.

39 Această constatare nu poate fi infirmată de explicațiile cuprinse într-un document intitulat „Guidance Document nº 7 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 New Entrants and Closures”, pe care Comisia l-a publicat pe site-ul său internet. Astfel, potrivit precizării exprese cuprinse în acest document, acesta nu este obligatoriu din punct de vedere juridic și nu reflectă poziția oficială a Comisiei.

40 Având în vedere considerațiile de mai sus, trebuie să se răspundă la întrebările preliminare că articolul 24 alineatul (1) din Decizia 2011/278 trebuie interpretat în sensul că nu se opune ca un stat membru să solicite întreprinderilor care, supuse obligației de comercializare a cotelor de emisii de gaze cu efect de seră în Uniune, beneficiază de o alocare a acestor cote cu titlu gratuit să furnizeze informații cu privire la toate modificările planificate sau efective ale capacității, ale nivelului activității sau ale funcționării unei instalații, fără a limita această solicitare doar la informațiile referitoare la modificările care ar avea un efect asupra alocării respective.

Cu privire la cheltuielile de judecată

41 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a șasea) declară:

Articolul 24 alineatul (1) 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 trebuie interpretat în sensul că nu se opune ca un stat membru să solicite întreprinderilor care, supuse obligației de comercializare a cotelor de emisii de gaze cu efect de seră în Uniunea Europeană, beneficiază de o alocare a acestor cote cu titlu gratuit să furnizeze informații cu privire la toate modificările planificate sau efective ale capacității, ale nivelului activității sau ale funcționării unei instalații, fără a limita această solicitare doar la informațiile referitoare la modificările care ar avea un efect asupra alocării respective.

Semnături