Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

26 settembre 2014*

«Ambiente — Direttiva 2003/87/CE — Sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra — Norme transitorie concernenti l'assegnazione gratuita delle quote di emissioni a titolo gratuito a partire dal 2013 — Decisione 2011/278/UE — Misure di attuazione nazionali presentate dalla Germania — Clausola relativa a casi presentanti difficoltà eccessive — Libertà professionale e libertà d'impresa — Diritto di proprietà — Proporzionalità»

Nella causa T-614/13,

**Romonta GmbH**, con sede in Seegebiet Mansfelder Land (Germania), rappresentata da I. Zenke, M.-Y. Vollmer, C. Telschow e A. Schulze, avvocati,

ricorrente,

contro

**Commissione europea**, rappresentata da E. White, C. Hermes e K. Herrmann, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione 2013/448/UE della Commissione, del 5 settembre 2013, relativa alle misure nazionali di attuazione per l'assegnazione transitoria a titolo gratuito di quote di emissioni di gas a effetto serra ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 240, pag. 27), nei limiti in cui l'articolo 1, paragrafo 1, di tale decisione rifiuta, per il terzo periodo di scambio delle quote di emissioni che va dal 2013 al 2020, di assegnare alla ricorrente le quote supplementari richieste sulla base della clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive prevista all'articolo 9, paragrafo 5, del Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (legge tedesca sugli scambi dei diritti di emissione di gas a effetto serra) del 21 luglio 2011,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione),

composto da A. Dittrich (relatore), presidente, J. Schwarcz e V. Tomljenović, giudici,

cancelliere: J. Plingers, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 14 maggio 2014,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il tedesco.

## Sentenza

### Fatti

1 La ricorrente, Romonta GmbH, è un'impresa situata in Germania ed è l'unico fabbricante di cera di lignite in Europa. A partire dal lignite particolarmente ricco in bitume, essa estrae bitume per trattarlo e commercializzarlo in forma di cera di lignite. La ricorrente usa i residui di lignite in una centrale di cogenerazione a rendimento elevato il cui calore è utilizzato per il suo processo industriale. Essa vende l'elettricità prodotta accessoriamente nella sua centrale di cogenerazione. Dal 1° gennaio 2005 la ricorrente è assoggettata al sistema di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra nell'Unione europea, in virtù della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU L 275, pag. 32), da ultimo modificata con la direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra (GU L 140, pag. 63) (in prosieguo: la «direttiva 2003/87»). Ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 2003/87, tale sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra è stato istituito al fine di promuovere la riduzione di dette emissioni nell'Unione.

2 A tal fine, l'articolo 9, primo comma, della direttiva 2003/87 dispone che il quantitativo dell'Unione di quote rilasciate ogni anno a decorrere dal 2013 diminuirà in modo lineare a partire dall'anno intermedio del periodo 2008-2012. Ai sensi del secondo comma del medesimo articolo, la Commissione europea doveva pubblicare il quantitativo totale di quote per l'insieme dell'Unione per il 2013. A tal proposito, essa ha adottato la decisione 2010/384/UE, del 9 luglio 2010, relativa al quantitativo comunitario di quote da rilasciare nel 2013 nell'ambito del sistema di scambio delle quote di emissioni dell'Unione (GU L 175, pag. 36), abrogata con la decisione 2010/634/UE della Commissione, del 22 ottobre 2010, che fissa detto quantitativo (GU L 279, pag. 34). Tale quantitativo totale è distribuito secondo le regole contemplate agli articoli 10, 10 bis e 10 quater della direttiva 2003/87. Così, una parte delle quote è assegnata a titolo gratuito sulla base degli articoli 10 bis e 10 quater di questa direttiva. L'integralità delle quote che non sono assegnate a titolo gratuito conformemente ai suddetti articoli 10 bis e 10 quater sarà messa all'asta dagli Stati membri a partire dal 2013, ai sensi dell'articolo 10 di questa medesima direttiva.

3 Per quanto riguarda le quote da assegnare a titolo gratuito sulla base dell'articolo 10 bis della direttiva 2003/87, la Commissione doveva adottare misure di attuazione interamente armonizzate a livello dell'Unione relative all'assegnazione armonizzata delle quote di emissioni a titolo gratuito. A tal riguardo, essa era segnatamente tenuta a definire i parametri di riferimento ex ante per i singoli settori o sottosettori, e a prendere come punto di partenza a tal proposito la prestazione media del 10 % degli impianti più efficienti di un settore o sottosettore dell'Unione europea nel periodo 2007-2008. Sulla base di tali parametri di riferimento, è calcolato il numero di quote di emissioni da assegnare a titolo gratuito a partire dal 2013 a ciascuno degli impianti interessati.

4 Il 27 aprile 2011, la Commissione ha adottato la decisione 2011/278/UE 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 (GU L 130, pag. 1). In tale decisione, la Commissione ha definito, nei limiti del possibile, un parametro di riferimento per ciascun prodotto, come emerge dal considerando 4 e dall'allegato I di detta decisione. Nei casi in cui non è stato possibile stabilire un parametro di riferimento di prodotto ma sono generati gas ad effetto serra che possono beneficiare di un'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito, è stato stabilito un elenco in ordine di priorità di tre approcci alternativi, secondo il considerando 12 di detta decisione. Il parametro di riferimento relativo al calore è pertanto applicabile per i processi di combustione

quando viene utilizzato un vettore termico misurabile. Il parametro di riferimento relativo ai combustibili è applicabile quando si consuma calore non misurabile. Per le emissioni di processo, le quote di emissioni sono state assegnate sulla base delle emissioni storiche.

5 L'articolo 10 della decisione 2011/78 contiene le regole sulla cui base 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. In virtù del paragrafo 2 di tale articolo, gli Stati membri iniziano col determinare per ogni sottoimpianto separatamente il numero annuo preliminare di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito, per ogni sottoimpianto relativo ad un parametro di riferimento di prodotto e per i sottoimpianti oggetto di un parametro di riferimento di calore, parametro di riferimento di combustibili e emissioni di processo.

6 In virtù dell'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/87 e dell'articolo 15, paragrafi 1 e 2, della decisione 2011/278, gli Stati membri dovevano trasmettere alla Commissione, entro il 30 settembre 2011, l'elenco degli impianti situati nel loro territorio ricadenti nell'ambito di applicazione di tale direttiva e le quote eventualmente assegnate a titolo gratuito a ciascun impianto situato nel loro territorio e calcolate a norma dell'articolo 10 bis, paragrafo 1 e dell'articolo 10 quater di detta direttiva. Secondo l'articolo 15, paragrafo 3, della decisione 2011/278, la Commissione era tenuta ad esaminare l'inclusione di ogni impianto nell'elenco, nonché i quantitativi annui totali preliminari corrispondenti di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito e determinare il fattore di correzione transettoriale uniforme. Detta determinazione era necessaria dato che i quantitativi annui totali da assegnare a titolo gratuito erano limitati, in virtù dell'articolo 10 bis, paragrafo 5, della direttiva 2003/87. Secondo l'articolo 15, paragrafo 4, della decisione 2011/278, se la Commissione non rifiuta l'iscrizione di un impianto su questo elenco, ivi compresi i quantitativi annui totali preliminari corrispondenti di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito a questo impianto, lo Stato membro interessato procede alla determinazione del quantitativo annuo finale di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito per ogni anno nel periodo dal 2013 al 2020. Secondo l'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva 2003/87, gli Stati membri non possono assegnare quote a titolo gratuito agli impianti per i quali la Commissione ha respinto l'iscrizione nell'elenco di cui al paragrafo 1 di tale articolo.

7 In Germania, la decisione 2011/278 è stata attuata segnatamente nel Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (legge sugli scambi dei diritti di emissione di gas a effetto serra; in prosieguo: il «TEHG») del 21 luglio 2011. L'articolo 9, paragrafo 5, del TEHG contiene una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive e prevede quanto segue:

«Se l'assegnazione di quote effettuata sulla base dell'articolo 10 comporta difficoltà eccessive per il gestore dell'impianto e per un'impresa collegata che per ragioni di diritto commerciale e di diritto societario, deve rispondere in prima persona dei rischi economici di detto gestore, l'autorità competente assegna, su domanda del gestore, quote supplementari nei quantitativi necessari per una giusta compensazione, a condizione che la Commissione europea non rifiuti tale assegnazione sulla base dell'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva 2003/87/CE».

8 Il 21 dicembre 2011, la ricorrente ha chiesto all'autorità tedesca incaricata dell'attuazione degli scambi di quote di emissioni l'assegnazione di quote gratuite per il suo impianto, il cui codice di identificazione è DE000000000000978, sulla base del criterio delle emissioni di processo, del parametro di riferimento relativo al calore e della clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive, prevista all'articolo 9, paragrafo 5, del TEHG. A tal proposito, essa ha esposto che la sua sopravvivenza dipendeva dall'assegnazione di quote supplementari a titolo di tale clausola, e in mancanza di detta assegnazione, essa sarebbe fallita.

9 Il 7 maggio 2012, la Repubblica federale di Germania ha trasmesso alla Commissione l'elenco degli impianti che ricadono nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87 che si trovavano nel suo territorio, nonché le quote da assegnare a titolo gratuito per ciascun impianto situato nel suo territorio, conformemente all'articolo 15, paragrafo 1, della decisione 2011/278. Per l'impianto della

ricorrente, tale Stato membro ha calcolato il quantitativo preliminare di quote di emissioni da assegnare a titolo gratuito applicando segnatamente la clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive, prevista all'articolo 9, paragrafo 5, del TEHG.

10 Il 5 settembre 2013, la Commissione ha adottato la decisione 2013/448/UE, relativa alle misure nazionali di attuazione per l'assegnazione transitoria a titolo gratuito di quote di emissioni di gas a effetto serra ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 (GU L 240, pag. 27; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

11 Con l'articolo 1, paragrafo 1, della decisione impugnata, in combinato disposto con l'allegato I, punto A, di detta decisione, la Commissione ha respinto l'iscrizione dell'impianto della ricorrente negli elenchi degli impianti disciplinati dalla direttiva 2003/87 trasmessi dagli Stati membri ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, di detta direttiva e i quantitativi annui totali preliminari di quote di emissioni assegnati a titolo gratuito a questo impianto.

12 La Commissione ha affermato, al considerando 11 della decisione impugnata, che l'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito alla ricorrente sulla base dell'articolo 9, paragrafo 5, del TEHG doveva essere respinta in quanto la decisione 2011/278 non prevedeva l'adeguamento che la Repubblica federale di Germania voleva effettuare sulla base di detta disposizione. La Repubblica federale di Germania non avrebbe spiegato perché l'assegnazione all'impianto in questione calcolata sulla base della decisione 2011/278 era palesemente inadeguata in vista della piena armonizzazione delle assegnazioni. L'assegnazione di un quantitativo superiore di quote a titolo gratuito ad alcuni impianti determinerebbe o potrebbe determinare una distorsione della concorrenza e avrebbe effetti transfrontalieri in quanto tutti i settori disciplinati dalla direttiva 2003/87 partecipavano agli scambi a livello di Unione. Alla luce del principio dell'equo trattamento degli impianti nell'ambito del sistema di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra, la Commissione ha ritenuto opportuno sollevare obiezioni contro i quantitativi preliminari di quote da assegnare a titolo gratuito a determinati impianti che figuravano nelle misure nazionali di attuazione tedesche e che erano elencati al punto A dell'allegato I, della decisione impugnata.

13 Secondo l'articolo 2 della decisione impugnata, fatto salvo l'articolo 1, della decisione medesima, la Commissione non ha sollevato obiezioni in relazione agli elenchi di impianti di cui alla direttiva 2003/87 trasmessi dagli Stati membri ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, di detta direttiva e ai quantitativi annui totali preliminari corrispondenti di quote di emissioni assegnati a titolo gratuito a questi impianti.

14 All'articolo 3 della decisione impugnata, la Commissione ha adeguato il quantitativo totale di quote da rilasciare ogni anno a decorrere dal 2013 e da diminuire in modo lineare ai sensi dell'articolo 9 e 9 bis della direttiva 2003/87, come stabilito nella decisione 2010/634.

15 Infine, all'articolo 4 della decisione impugnata letta in combinato disposto con l'allegato II di tale decisione, la Commissione ha determinato, conformemente all'articolo 15, paragrafo 3, della decisione 2011/278, il fattore di correzione transettoriale uniforme di cui all'articolo 10 bis, paragrafo 5, della direttiva 2003/87.

## Procedimento e conclusioni delle parti

16 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 26 novembre 2013, la ricorrente ha proposto il ricorso in esame.

17 Con atto separato depositato nella cancelleria del Tribunale in pari data, la ricorrente ha chiesto che la causa fosse trattata secondo il procedimento accelerato di cui all'articolo 76 bis del regolamento di procedura del Tribunale. Il 10 dicembre 2013, la Commissione ha presentato le proprie osservazioni su tale richiesta.

18 Con atto separato, depositato nella cancelleria del Tribunale il 27 novembre 2013, la ricorrente ha proposto una domanda di provvedimenti provvisori, con cui ha concluso, in sostanza, che il Tribunale voglia sospendere l'esecuzione della decisione impugnata, in quanto, mediante tale decisione, è stata rifiutata l'assegnazione di quote sulla base dell'articolo 9, paragrafo 5, del TEHG.

19 Con decisione del 17 dicembre 2013 il Tribunale (Quinta Sezione) ha accolto la domanda di procedimento accelerato.

20 Con ordinanza del 20 gennaio 2014, Romonta/Commissione (T-614/13 R, EU:T:2014:16), la domanda di provvedimenti provvisori è stata respinta e le spese sono state riservate.

21 Il 21 gennaio 2014 è stata chiusa la fase scritta del procedimento.

22 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quinta Sezione) ha deciso di avviare la fase orale del procedimento.

23 A titolo di misura di organizzazione del procedimento adottata ai sensi dell'articolo 64 del regolamento di procedura, il Tribunale ha chiesto alla Commissione di rispondere per iscritto ad un quesito in udienza.

24 Le parti sono state sentite nelle loro difese e nelle risposte ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza del 14 maggio 2014.

25 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata nei limiti in cui l'articolo 1, paragrafo 1, di tale decisione rifiuta, per il terzo periodo di scambio delle quote di emissioni che va dal 2013 al 2020, di assegnare alla ricorrente le quote supplementari richieste sulla base della clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive prevista all'articolo 9, paragrafo 5, del TEHG;

— condannare la Commissione alle spese.

26 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

## In diritto

27 Senza sollevare un'eccezione di irricevibilità formale, la Commissione contesta la ricevibilità del ricorso. Prima di esaminare i motivi dedotti dalla ricorrente, occorre dunque esaminare la ricevibilità del ricorso.

*Sulla ricevibilità*

28 La Commissione contesta la legittimazione ad agire della ricorrente, e più precisamente il fatto che essa sia direttamente interessata. A suo avviso, l'articolo 15, paragrafi 4 e 5, della decisione 2011/278 prevede misure nazionali di attuazione prima dell'assegnazione di quote di emissioni.

29 Ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma di detto articolo, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura di attuazione.

30 Nella fattispecie, è pacifico che la decisione impugnata non sia stata indirizzata alla ricorrente, la quale non è pertanto destinataria di tale atto. In tale situazione, in forza dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, la ricorrente può proporre un ricorso di annullamento contro tale atto solo a condizione che, in particolare, questo la riguardi direttamente.

31 Per quanto attiene all'incidenza diretta, secondo giurisprudenza costante tale condizione esige, in primo luogo, che il provvedimento contestato produca direttamente effetti sulla situazione giuridica del singolo e, in secondo luogo, che non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari del provvedimento stesso incaricati della sua applicazione, applicazione avente carattere meramente automatico e derivante dalla sola normativa dell'Unione senza intervento di altre norme intermedie (sentenze del 5 maggio 1998, Dreyfus/Commissione, C-386/96 P, Racc., EU:C:1998:193, punto 43; del 29 giugno 2004, Front national/Parlamento, C-486/01 P, Racc., EU:C:2004:394, punto 34, e del 10 settembre 2009, Commissione/Ente per le Ville vesuviane e Ente per le Ville vesuviane/Commissione, C-445/07 P e C-455/07 P, Racc., EU:C:2009:529, punto 45).

32 Occorre rilevare che, in virtù dell'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva 2003/87, gli Stati membri non possono concedere quote a titolo gratuito agli impianti la cui iscrizione nell'elenco di impianti previsto al paragrafo 1 di tale articolo sia stata rifiutata dalla Commissione. Il rigetto dell'iscrizione dell'impianto della ricorrente in tale elenco nonché dei quantitativi annui totali preliminari corrispondenti di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito a tale impianto produce dunque direttamente effetti sulla situazione giuridica della ricorrente e non lascia alcun potere discrezionale alla Repubblica federale di Germania, incaricata dell'attuazione della decisione impugnata. Occorre peraltro constatare che tali effetti della decisione impugnata sono rispecchiati anche dall'articolo 9, paragrafo 5, del TEHG, secondo cui l'assegnazione delle quote di emissioni a titolo gratuito sulla base della clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive può essere effettuata dall'autorità nazionale solo se la Commissione non la rifiuta in virtù dell'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 (v., punto 7, supra).

33 Tale conclusione non viene rimessa in discussione dagli argomenti della Commissione. Sebbene corrisponda al vero, come afferma la Commissione, che l'articolo 15, paragrafi 4 e 5, della decisione 2011/278 prevede misure nazionali di attuazione, tale disposizione non impedisce tuttavia che la ricorrente sia direttamente interessata dalla decisione impugnata.

34 Infatti, in primo luogo, per quanto riguarda l'articolo 15, paragrafo 4, della decisione 2011/278, occorre rilevare che esso prevede che, se la Commissione non rifiuta l'iscrizione di un impianto nell'elenco degli impianti previsto all'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/87, compresi i quantitativi annui totali preliminari corrispondenti di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito a tale impianto, lo Stato membro interessato procede alla determinazione del quantitativo annuo finale di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito per ogni anno durante il periodo dal 2013 al 2020, conformemente all'articolo 10, paragrafo 9, della decisione 2011/278. Quest'ultima disposizione indica come viene determinato il quantitativo annuo totale finale di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito ad ogni impianto esistente. Tale quantitativo corrisponde al quantitativo annuo totale preliminare di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito ad ogni impianto moltiplicato per il fattore di correzione transettoriale definito dalla Commissione.

35 Nella specie, nella decisione impugnata, la Commissione ha determinato in via definitiva l'insieme dei fattori da prendere in considerazione per il calcolo da parte della Repubblica federale di Germania dei quantitativi annui finali di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito per ciascun anno per il periodo dal 2013 al 2020 all'impianto della ricorrente. Infatti, in tale decisione, essa ha determinato, da un lato, i quantitativi annui totali preliminari di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito a ciascun impianto nonché, dall'altro, il fattore di correzione transettoriale. Per calcolare il quantitativo annuo totale finale di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito all'impianto interessato, conformemente alle norme previste all'articolo 10, paragrafo 9, della decisione 2011/278, la Repubblica federale di Germania non disponeva dunque di alcun potere discrezionale. Il calcolo di tale quantitativo discendeva solo dalla decisione impugnata, in cui erano stati determinati in via definitiva tutti i fattori pertinenti. L'attuazione della decisione impugnata mediante il calcolo del quantitativo annuo totale finale di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito all'impianto interessato era dunque puramente automatica.

36 In secondo luogo, per quanto riguarda l'articolo 15, paragrafo 5, della decisione 2011/278, occorre rilevare che il medesimo obbliga gli Stati membri a comunicare alla Commissione l'elenco dei quantitativi annui finali di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito nel periodo dal 2013 al 2020, redatto conformemente all'articolo 10, paragrafo 9, di tale decisione, dopo aver determinato il quantitativo annuo finale per tutti gli impianti esistenti situati nel loro territorio. A tal proposito, basta rilevare che un tale obbligo di informazione non ha la conseguenza di accordare un potere discrezionale agli Stati membri e obbliga questi ultimi solo a comunicare alla Commissione il risultato del loro calcolo del quantitativo annuo totale finale di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito a ciascun impianto interessato.

37 Di conseguenza, la ricorrente deve essere considerata direttamente interessata dalla decisione impugnata. Poiché essa è inoltre individualmente interessata da tale decisione in quanto, mediante quest'ultima, la Commissione ha respinto in maniera individuale i quantitativi annui preliminari di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito al suo impianto, circostanza non contestata peraltro dalla Commissione, essa è legittimata ad agire.

38 Il ricorso è dunque ricevibile.

*Nel merito*

39 A sostegno del suo ricorso la ricorrente fa valere tre motivi, vertenti, in primo luogo, su una violazione del principio di proporzionalità, in secondo luogo su una violazione delle competenze degli Stati membri e del principio di sussidiarietà nonché, in terzo luogo su una violazione dei diritti fondamentali. Il Tribunale ritiene opportuno esaminare innanzitutto, congiuntamente, il primo ed il terzo motivo e successivamente il secondo.

Sui motivi primo e terzo, vertenti su una violazione del principio di proporzionalità e dei diritti fondamentali

40 La ricorrente fa valere che, rifiutando l'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito per i casi presentanti difficoltà eccessive, la Commissione ha violato il principio di proporzionalità e i suoi diritti fondamentali. In via principale, essa afferma che, considerando che la decisione 2011/278 impediva l'assegnazione di quote sulla base di una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive, la Commissione ha violato tale decisione nonché il principio di proporzionalità e i suoi diritti fondamentali. In subordine, la ricorrente fa valere che, se il suo argomento principale dovesse essere respinto in quanto la decisione 2011/278 non menziona espressamente la possibilità di assegnare quote supplementari in caso di difficoltà eccessive, occorrerebbe considerare che tale decisione è sproporzionata e viola i suoi diritti fondamentali.

– Sull'argomento, presentato in via principale, relativo ad una violazione del principio di proporzionalità e dei diritti fondamentali in ragione di una violazione della decisione 2011/278

41 La ricorrente fa valere che la Commissione ha violato la decisione 2011/278 ritenendo che tale decisione impedisse l'assegnazione di quote sulla base di una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive. Rifiutando di autorizzare l'assegnazione di quote sulla base dell'articolo 9, paragrafo 5, del TEHG, la Commissione avrebbe violato il principio di proporzionalità e i suoi diritti fondamentali, vale a dire la sua libertà professionale, la sua libertà di impresa nonché il suo diritto di proprietà, previsti dagli articoli da 15 a 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

42 Occorre constatare che, per poter concludere che la Commissione non ha osservato la decisione 2011/278 e ha violato, di conseguenza, il principio di proporzionalità e i diritti fondamentali della ricorrente rifiutando di autorizzare l'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito sulla base di una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive, occorrerebbe che una tale assegnazione fosse possibile secondo detta decisione, che è fondata sulla direttiva 2003/87, ciò che la Commissione contesta.

43 Nella fattispecie, occorre constatare che l'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito sulla base di una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive non era possibile secondo la decisione 2011/278, che è fondata sulla direttiva 2003/87, poiché, secondo le norme di diritto applicabili, la decisione 2011/278 non consentirebbe alla Commissione di autorizzare l'assegnazione di quote sulla base di una tale clausola e la Commissione non disponeva di alcun potere discrezionale, come fa valere quest'ultima.

44 Infatti, in primo luogo, occorre rilevare che la decisione 2011/278 non consente alla Commissione di autorizzare l'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito sulla base di una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive quale quella di cui all'articolo 9, paragrafo 5, del TEHG. Infatti, l'articolo 10 della decisione 2011/278 contiene regole sulla base delle quali gli Stati membri sono tenuti a calcolare per ciascun anno il numero di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito a partire dal 2013 a ciascun impianto esistente situato nel loro territorio. Secondo tale disposizione, gli Stati membri sono tenuti a calcolare il quantitativo di quote da assegnare a titolo gratuito agli impianti situati nel loro territorio sulla base dei valori dei parametri di riferimento determinati nella decisione 2011/278 o delle emissioni di processo, di taluni coefficienti moltiplicatori e del fattore di correzione transettoriale determinato conformemente all'articolo 15, paragrafo 3, di tale decisione.

45 Tali regole di assegnazione sono esposte nei considerando della decisione 2011/278. Come emerge dal considerando 4 della decisione 2011/278, la Commissione ha elaborato, nei limiti del possibile, parametri di riferimento per i prodotti. Secondo il considerando 12 di tale decisione, nei casi in cui non è stato possibile stabilire un parametro di riferimento di prodotto ma sono generati gas ad effetto serra che possono beneficiare di un'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito, è stato stabilito un elenco in ordine di priorità di tre approcci alternativi. Emerge, pertanto da detto considerando 12 che il parametro di riferimento relativo al calore è applicabile per i processi di combustione quando viene utilizzato un vettore termico misurabile. Il parametro di riferimento relativo ai combustibili è applicabile quando si consuma calore non misurabile. Per le emissioni di processo le quote sono assegnate sulla base delle emissioni storiche.

46 Il sistema introdotto dalla decisione 2011/278 prevede dunque regole esaustive per l'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito, per cui è esclusa qualsiasi assegnazione di quote a titolo gratuito al di fuori di queste regole. Tale conclusione è confermata dal fatto che, benché l'inclusione di una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive sia stata discussa in seguito all'iniziativa di uno Stato membro durante la procedura di adozione della decisione 2011/278, una siffatta clausola non è infine è stata adottata, come ha indicato la Commissione in udienza in risposta ad un quesito posto dal Tribunale.

47 In secondo luogo, occorre rilevare che la Commissione non disponeva di alcun potere discrezionale per rigettare l'iscrizione dell'impianto della ricorrente negli elenchi di impianti che ricadono nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87 trasmessi alla Commissione conformemente all'articolo 11, paragrafo 1, di questa direttiva, nonché i quantitativi annui totali preliminari corrispondenti di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito a tale impianto. Infatti, la decisione impugnata ha come fondamenti normativi gli articoli 10 bis e 11 della direttiva 2003/87. Conformemente all'articolo 11, paragrafo 1, di questa direttiva, gli Stati membri trasmettono alla Commissione l'elenco degli impianti che ricadono nell'ambito di applicazione di detta direttiva situati nel territorio e le quote gratuite assegnate a ciascuno dei suddetti impianti, calcolate a norma dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, e all'articolo 10 quater di detta direttiva. Secondo l'articolo 11, paragrafo 3, di detta direttiva, gli Stati membri non possono assegnare quote a titolo gratuito agli impianti per i quali la Commissione ha respinto l'iscrizione nell'elenco di cui al paragrafo 1 di tale articolo. Come afferma la Commissione, dall'articolo 11, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2003/87, deriva che la sua decisione di rifiutare o meno l'iscrizione di un impianto nell'elenco di cui trattasi dipende esclusivamente dalla questione se le quote assegnate all'impianto da parte dello Stato membro in questione siano state calcolate a norma dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, e dell'articolo 10 quater di detta direttiva. Ove ciò non si verifichi, la Commissione è tenuta a rifiutare tale iscrizione senza disporre di alcun potere discrezionale a tal riguardo.

48 In terzo luogo, poiché la ricorrente fa valere che il riconoscimento di un'ipotesi di forza maggiore è possibile e consente così l'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito quando un'impresa rischia l'insolvenza e di non poter soddisfare il suo obbligo di restituzione a causa dell'insufficienza di risorse, il suo argomento deve parimenti essere respinto. Infatti, è vero che, secondo la giurisprudenza, anche in mancanza di specifiche disposizioni, il riconoscimento di un'ipotesi di forza maggiore è possibile, qualora la causa esterna invocata dai soggetti di diritto abbia conseguenze ineluttabili ed inevitabili al punto da rendere obiettivamente impossibile per gli interessati l'osservanza dei loro obblighi (sentenza del 17 ottobre 2013, Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, C-203/12, Racc., EU:C:2013:664, punto 31; v., anche, in tal senso, sentenza del 18 marzo 1980, Ferriera Valsabbia e a./Commissione, 154/78, 205/78, 206/78, da 226/78 a 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 e 85/79, Racc., EU:C:1980:81, punto 140). Tuttavia, dato che la ricorrente è assoggettata, dal 1º gennaio 2005, al sistema di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra, previsto dalla direttiva 2003/87, il mero rischio di insolvenza e di non poter soddisfare un obbligo di restituzione a causa dell'insufficienza di risorse non basta per constatare un'ipotesi di forza maggiore che richiede circostanze indipendenti dall'operatore, anormali e imprevedibili, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate nonostante l'uso della massima diligenza (v. sentenza del 18 luglio 2013, Eurofit, C-99/12, Racc., EU:C:2013:487, punto 31 e la giurisprudenza ivi citata).

49 Di conseguenza, la Commissione non ha violato la decisione 2011/278 rifiutando l'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito sulla base di una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive.

50 L'argomento della ricorrente, presentato in via principale, deve dunque essere respinto.

– Sull'argomento, presentato in subordine, relativo ad una violazione del principio di proporzionalità e dei diritti fondamentali da parte della decisione 2011/278

51 La ricorrente sostiene che, in quanto la decisione 2011/278 non consente l'assegnazione di quote a titolo gratuito sulla base di una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive, tale decisione viola i suoi diritti fondamentali ed il principio di proporzionalità.

52 Occorre dunque esaminare se la Commissione abbia violato i diritti fondamentali della ricorrente e il principio di proporzionalità non prevedendo, nelle regole di assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito stabilite nella decisione 2011/278, che tali quote a titolo gratuito possano essere assegnate sulla base di una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive.

53 Occorre rilevare che una violazione dei diritti fondamentali e del principio di proporzionalità dovuti all'assenza di una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive nelle regole di assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito stabilite dalla decisione 2011/278 non può essere esclusa a priori, dato che l'articolo 10 bis della direttiva 2003/87, che costituisce il fondamento normativo di detta decisione, non esclude l'assegnazione di quote a titolo gratuito sulla base di una tale clausola da parte della Commissione. Infatti, in primo luogo, in virtù dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, primo e secondo comma, della direttiva 2003/87, la Commissione era tenuta ad adottare misure di attuazione, a livello dell'Unione, interamente armonizzate per l'assegnazione delle quote a titolo gratuito che erano intese a modificare elementi non essenziali della direttiva 2003/87, completandola. L'introduzione di una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive da parte della Commissione applicabile a tutti gli Stati membri avrebbe rispettato il requisito di piena armonizzazione a livello dell'Unione di tali misure di attuazione. Inoltre, in quanto tale clausola avrebbe riguardato solo casi eccezionali e, pertanto, non avrebbe rimesso in discussione il sistema introdotto dalla direttiva 2003/87, essa non avrebbe inteso modificare elementi essenziali di tale direttiva. In secondo luogo in virtù dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/87, la Commissione era tenuta a determinare ove possibile, parametri di riferimento ex ante. Nei casi in cui non era stato possibile stabilire un parametro di riferimento di prodotto ma erano generati gas ad effetto serra che potevano beneficiare di un'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito, la Commissione disponeva di un potere discrezionale per stabilire regole, cosa che essa ha fatto redigendo un elenco in ordine di priorità di tre approcci alternativi. Nell'ambito di tale potere discrezionale, la Commissione avrebbe dunque, in linea di principio, potuto anche prevedere l'assegnazione di quote a titolo gratuito sulla base di una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive.

54 A sostegno del suo argomento, la ricorrente fa valere che, non prevedendo una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive, la decisione 2011/278 non rispetta la sua libertà professionale, la sua libertà di impresa e il suo diritto di proprietà, previsti dagli articoli da 15 a 17 della Carta dei diritti fondamentali, nonché il principio di proporzionalità.

55 In forza dell'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, TUE, l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali, la quale ha lo stesso valore giuridico dei Trattati.

56 L'articolo 15, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dispone che ogni individuo ha il diritto di esercitare una professione liberamente scelta o accettata. Ai termini dell'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali è riconosciuta la libertà d'impresa, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali. La tutela conferita dal menzionato articolo 16 implica la libertà di esercitare un'attività economica o commerciale, la libertà contrattuale e la libera concorrenza, come emerge dalle spiegazioni relative a tale articolo, le quali, conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, terzo comma, TUE e all'articolo 52, paragrafo 7, della Carta dei diritti fondamentali, devono essere prese in considerazione per l'interpretazione di quest'ultima (sentenza del 22 gennaio 2013, Sky Österreich, C-283/11, Racc., EU:C:2013:28, punto 42).

57 Ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali, ogni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquistato legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale. La tutela conferita da tale articolo verte su diritti aventi un valore patrimoniale da cui deriva,

con riferimento all'ordinamento giuridico, una posizione giuridica acquisita che consente un esercizio di tali diritti da parte e a vantaggio del loro titolare (sentenza Sky Österreich, EU:C:2013:28, punto 34).

58 Occorre rilevare che, in assenza di una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive nella decisione 2011/278, la Commissione era tenuta a rifiutare l'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito alla ricorrente, che andava oltre le regole di assegnazione previste in tale decisione. Poiché una tale clausola è destinata a far fronte alle difficoltà eccessive incontrate dall'impianto di cui trattasi minaccianti l'esistenza di quest'ultimo, la sua assenza costituisce un'ingerenza nelle libertà professionali e d'impresa nonché nel diritto di proprietà della ricorrente.

59 Tuttavia, secondo una costante giurisprudenza, il libero esercizio di un'attività professionale, al pari del diritto di proprietà, non risulta essere una prerogativa assoluta, ma va considerato in relazione alla sua funzione nella società. Di conseguenza, è possibile apportare restrizioni all'esercizio di dette libertà e al diritto di proprietà, purché dette restrizioni rispondano effettivamente a finalità di interesse generale perseguite dall'Unione e non si risolvano, considerato lo scopo perseguito, in un intervento sproporzionato e inammissibile che pregiudichi la stessa sostanza di tali diritti (sentenza del 14 maggio 1974, Nold/Commissione, 4/73, Racc., EU:C:1974:51, punto 14; v. anche sentenze del 21 febbraio 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest, C-143/88 e C-92/89, Racc., EU:C:1991:65, punto 73 e la giurisprudenza ivi citata; del 6 settembre 2012, Deutsches Weintor, C-544/10, Racc., EU:C:2012:526, punto 54 e la giurisprudenza ivi citata, e Sky Österreich, EU:C:2013:28, punto 45 e la giurisprudenza ivi citata). Ai termini dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali, eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o, necessario, all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

60 Per quanto concerne gli obiettivi di interesse generale precedentemente menzionati, risulta parimenti da una giurisprudenza costante che la tutela dell'ambiente figura tra tali obiettivi (v. sentenza del 9 marzo 2010, ERG e a., C-379/08 e C-380/08, Racc., EU:C:2010:127, punto 81 e la giurisprudenza ivi citata).

61 Occorre constatare che l'assenza della clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive nella decisione 2011/278 non pregiudica il contenuto essenziale né delle libertà professionali e d'impresa né del diritto di proprietà. Infatti, l'assenza di una tale clausola non impedisce l'esercizio di un'attività professionale e imprenditoriale in quanto tale da parte dei gestori di impianti assoggettati al sistema di scambio di quote di emissioni né priva questi ultimi della loro proprietà. Gli oneri derivanti dall'assenza di una tale clausola per gli impianti interessati sono legati all'obbligo di acquistare all'asta le quote mancanti, essendo questa la regola istituita dalla direttiva 2009/29.

62 Quanto alla proporzionalità dell'ingerenza constatata, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, il principio di proporzionalità, che costituisce uno dei principi generali del diritto dell'Unione, esige che gli atti delle istituzioni non eccedano i limiti di ciò che è idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (v. sentenza dell'8 luglio 2010, Afton Chemical, C-343/09, Racc., EU:C:2010:419, punto 45 e la giurisprudenza ivi citata).

63 Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale delle condizioni menzionate al punto 62 supra, si deve riconoscere alla Commissione un ampio margine di discrezionalità in un settore, quale quello di cui trattasi, che implica da parte sua scelte di natura politica, economica e sociale, e nel quale è chiamata ad effettuare valutazioni e calcoli complessi operati con riferimento all'obiettivo generale di riduzione

delle emissioni di gas a effetto serra mediante un sistema di scambio di quote e secondo criteri di validità in termini di costi e di efficienza economica (articolo 1, primo comma, e considerando 5 della direttiva 2003/87). Solo il carattere manifestamente inidoneo di un provvedimento adottato in tale ambito, rispetto allo scopo che le istituzioni competenti intendono perseguire, può inficiare la legittimità di tale provvedimento (v., in tal senso, sentenze del 12 dicembre 2006, Germania/Parlamento e Consiglio, C-380/03, Racc., EU:C:2006:772, punto 145 e la giurisprudenza ivi citata, e del 7 marzo 2013, Polonia/Commissione, T-370/11, Racc., EU:T:2013:113, punto 65 e la giurisprudenza ivi citata).

64 La ricorrente contesta l'idoneità della decisione 2011/278 e fa valere che tale decisione non è manifestamente proporzionata in senso stretto.

65 In primo luogo, per quanto riguarda l'idoneità della decisione 2011/278, la ricorrente fa valere che la protezione del clima non trae beneficio da una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive. A suo avviso, da un lato, qualsiasi argomento relativo al numero di quote in un caso particolare comporta un aumento del fattore di correzione transettoriale che avrebbe lo scopo di garantire il rispetto del quantitativo di quote gratuite da assegnare per l'insieme dell'Unione adottato in maniera fissa. Dall'altro, la scomparsa del suo impianto non comporterebbe una riduzione assoluta delle emissioni, dato che la domanda di prodotti non cesserebbe e sarebbe coperta da concorrenti situati fuori dall'Unione che non genererebbero meno emissioni.

66 A tal proposito, occorre ricordare che l'obiettivo principale dichiarato dalla direttiva 2003/87, prima della sua modifica con la direttiva 2009/29, era quello di ridurre, sostanzialmente, le emissioni di gas a effetto serra al fine di rispettare gli impegni dell'Unione e degli Stati membri rispetto al protocollo di Kyoto, approvato con la decisione 2002/358/CE del Consiglio, del 25 aprile 2002, riguardante l'approvazione, a nome della Comunità europea, del protocollo di Kyoto allegato alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e l'adempimento congiunto dei relativi impegni (GU L 130, pag. 1) (sentenze del 29 marzo 2012, Commissione/Polonia, C-504/09 P, Racc., EU:C:2012:178, punto 77, e Commissione/Estonia, C-505/09 P, Racc., EU:C:2012:179, punto 79). In virtù del considerando 4 della direttiva 2003/87, il protocollo di Kyoto impegnava l'Unione e i suoi Stati membri a ridurre, nel periodo 2008-2012, le loro emissioni antropiche aggregate dei gas a effetto serra nella misura dell'8 % rispetto al livello del 1990 (sentenza Polonia/Commissione, EU:T:2013:113, punto 67).

67 Dall'articolo 1, secondo comma, e dal considerando 3 della direttiva 2003/87 risulta che, dopo la sua modifica avvenuta con la direttiva 2009/29, la direttiva 2003/87 prevede riduzioni più consistenti delle emissioni di gas a effetto serra al fine di raggiungere i livelli di riduzione considerati scientificamente necessari per evitare un cambiamento climatico pericoloso. Come risulta da tali disposizioni nonché dai considerando 3, 5, 6 e 13 della direttiva 2009/29, l'obiettivo principale della direttiva 2003/87, dopo la sua modifica mediante la direttiva 2009/29, è quello di ridurre da qui al 2020 le emissioni globali di gas a effetto serra dell'Unione di almeno il 20 % rispetto ai loro livelli del 1990 (sentenza Polonia/Commissione, EU:T:2013:113, punto 68).

68 Tale obiettivo deve essere raggiunto nel rispetto di una serie di sotto-obiettivi e mediante il ricorso a taluni strumenti. Lo strumento principale a questo fine è costituito dal sistema di scambio di diritti di emissioni di gas a effetto serra, come risulta dall'articolo 1, primo comma, della direttiva 2003/87 e dal suo considerando 2. L'articolo 1, primo comma, di tale direttiva espone che tale sistema favorisce la riduzione delle suddette emissioni secondo criteri di sufficiente validità in termini di costi e di efficienza economica. Gli altri sotto-obiettivi ai quali il suddetto sistema deve rispondere sono, tra l'altro, come è esposto nei considerando 5 e 7 di tale direttiva, il mantenimento dello sviluppo economico e dell'occupazione nonché quello dell'integrità del mercato interno e delle condizioni di concorrenza (sentenze Commissione/Polonia, EU:C:2012:178, punto 77; Commissione/Estonia, EU:C:2012:179, punto 79, e Polonia/Commissione, EU:T:2013:113, punto 69).

69 In primo luogo, per quanto riguarda l'obiettivo principale della direttiva 2003/87, vale a dire la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nell'Unione, non si può sostenere che, in assenza di una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive, le regole di assegnazione contenute nella decisione 2011/278 sono manifestamente inidonee per raggiungere tale obiettivo. Infatti, le regole di calcolo relative alle assegnazioni di quote di emissioni, previste dalla decisione 2011/278 sulla base di parametri di riferimento di prodotto, di calore e di combustibile nonché delle emissioni di processo mirano alla riduzione del quantitativo di quote da assegnare a titolo gratuito per il terzo periodo di scambio, vale a dire a partire dal 2013, rispetto alla quota da assegnare per il secondo periodo di scambio, vale a dire il periodo dal 2008 al 2012. Tali misure fanno parte delle norme transitorie relative al rilascio di quote a titolo gratuito previste all'articolo 10 bis della direttiva 2003/87 e, come emerge dal paragrafo 1, terzo comma di tale disposizione, sono dirette a garantire che l'assegnazione avvenga in modo da incentivare tecniche efficienti per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e migliorare il rendimento energetico e da non incentivare l'incremento delle emissioni.

70 Tale conclusione non viene rimessa in discussione dal fatto che, se l'assegnazione di quote a titolo gratuito supplementari sulla base di una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive fosse autorizzata, il quantitativo massimo annuo di quote gratuite di cui all'articolo 10 bis, paragrafo 5, della direttiva 2003/87 non verrebbe aumentato in ragione dell'applicazione necessaria del fattore di correzione transettoriale uniforme, che condurrebbe ad una riduzione uniforme dei quantitativi iniziali di quote gratuite in tutti i settori e sottosettori interessati. Infatti, come afferma la Commissione, se esistesse una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive, i gestori di impianti potrebbero essere meno incentivati a ridurre le loro emissioni mediante misure di adeguamento economiche e tecniche, poiché potrebbero chiedere che vengano accordate ai loro impianti quote a titolo gratuito supplementari in casi di difficoltà eccessive.

71 Per quanto riguarda l'argomento della ricorrente secondo cui la scomparsa del suo impianto non comporterebbe una riduzione assoluta delle emissioni, dato che la domanda di prodotti non cesserebbe e sarebbe coperta da concorrenti situati fuori dall'Unione che non genererebbero meno emissioni, occorre rilevare, da un lato, che l'obiettivo principale della direttiva 2003/87 consiste nel ridurre le emissioni di gas a effetto serra nell'Unione. Dall'altro occorre osservare che è inerente a regole generali di assegnazione che queste abbiano un impatto più importante su taluni impianti piuttosto che su altri (sentenza Polonia/Commissione, EU:T:2013:113, punto 85). Inoltre l'articolo 10 bis, paragrafo 12, della direttiva 2003/87 contiene una regola speciale per l'assegnazione di quote gratuite agli impianti dei settori o sottosettori esposti a un rischio importante di «rilocalizzazione di emissioni di carbonio» vale a dire un rischio di rilocalizzazione delle attività imprenditoriali dei settori esposti ad una forte concorrenza internazionale, insediate nell'Unione, in un paese terzo in cui i requisiti in materia di emissioni di gas a effetto serra siano meno rigorosi. Tale regola speciale riduce il rischio di un semplice spostamento delle emissioni.

72 In secondo luogo, per quanto riguarda i sotto-obiettivi della direttiva 2003/87, vale a dire il mantenimento dello sviluppo economico e dell'occupazione, è vero che il Tribunale ha già affermato che l'obiettivo di riduzione dei gas a effetto serra conformemente agli impegni assunti dall'Unione e dagli Stati membri in base al Protocollo di Kyoto, deve essere perseguito, nei limiti del possibile, rispettando le necessità dell'economia europea (sentenza del 23 novembre 2005, Regno Unito/Commissione, T-178/05, Racc., EU:T:2005:412, punto 60). Occorre tuttavia tener conto del fatto che, come indica il considerando 15, della direttiva 2009/29, a partire dal terzo periodo di scambio l'assegnazione delle quote si basa sul principio della messa all'asta, come previsto dall'articolo 10 della direttiva 2003/87 (sentenza Polonia/Commissione, EU:T:2013:113, punto 72). Poiché tale principio è stato corredato da eccezioni per attenuare eventuali effetti negativi del sistema di scambio di quote su tali sotto-obiettivi, vale a dire le regole transitorie previste all'articolo 10 bis della direttiva 2003/87 comportanti l'assegnazione di quote a titolo gratuito per un periodo transitorio, la possibilità di misure finanziarie prevista al paragrafo 6 di tale articolo e le regole speciali applicabili ai settori

esposti ad un rischio significativo di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio previste al paragrafo 12 de detto articolo, non si può sostenere che le regole di assegnazione previste nella decisione 2011/278 sono manifestamente inidonee rispetto a tali sotto-obiettivi.

73 Di conseguenza, la ricorrente non ha dedotto elementi che consentano di considerare che la decisione 2011/278, a causa dell'assenza di una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive, era manifestamente inidonea con riferimento agli obiettivi da raggiungere.

74 In secondo luogo, per quanto riguarda la proporzionalità in senso stretto della decisione 2011/278, per quanto riguarda l'assenza di una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive, si deve ricordare che, in applicazione di tale principio, anche se idonea e necessaria alla realizzazione dei fini legittimamente perseguiti, la suddetta decisione non deve causare inconvenienti smisurati rispetto agli obiettivi previsti. (v., in tal senso, sentenza Polonia/Commissione, EU:T:2013:113, punto 89).

75 Occorre dunque esaminare se l'assenza, nella decisione 2011/278, di una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive sia idonea a provocare per i gestori di impianti, assoggettati al sistema di scambio di quote di emissioni, inconvenienti smisurati rispetto agli obiettivi cui mira l'introduzione di tale sistema, per cui tale decisione sarebbe manifestamente sproporzionata in senso stretto.

76 A tal proposito, occorre constatare che, adottando misure di attuazione interamente armonizzate su scala dell'Unione relative all'assegnazione armonizzata di quote a titolo gratuito ai sensi dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2003/87, la Commissione doveva bilanciare, da un lato, i diritti fondamentali dei gestori di impianti assoggettati a un sistema di scambio di quote di emissioni e, dall'altro, la protezione dell'ambiente, prevista all'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali, all'articolo 3, paragrafo 3, primo comma, TUE e agli articoli 11 TFUE e 191 TFUE.

77 Qualora più diritti e libertà fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione siano in discussione, la valutazione dell'eventuale carattere sproporzionato di una disposizione del diritto dell'Unione dev'essere effettuata nel rispetto della necessaria conciliazione tra i requisiti connessi alla tutela di questi diversi diritti e libertà e di un giusto equilibrio tra di essi (v. sentenza Sky Österreich, EU:C:2013:28, punto 60 e la giurisprudenza ivi citata; v. anche, in tal senso, sentenza del 12 giugno 2003, Schmidberger, C-112/00, Racc., EU:C:2003:333, punti 77 e 81).

78 La ricorrente fa valere che la Commissione non ha correttamente valutato né bilanciato la protezione del clima e la sua rovina economica. La Commissione avrebbe considerato che la sua messa in liquidazione giudiziaria sarebbe una misura positiva a favore di una migliore protezione del clima. Secondo la ricorrente, la Commissione ha ignorato il fatto che un miglioramento della protezione del clima non era garantito nella specie a causa del rischio di spostamento delle emissioni fuori dall'Unione. Inoltre, la Commissione non avrebbe preso in considerazione le gravi conseguenze che risulterebbero per essa, per i suoi dipendenti e per i suoi clienti dalla cessazione delle sue attività. Secondo la ricorrente, la Commissione ha erroneamente considerato che la protezione del clima dovesse prevalere sul mantenimento di un grande numero di posti di lavoro.

79 Occorre rilevare che la ricorrente non ha dedotto elementi che consentano di considerare che, in assenza di una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive, la decisione 2010/278 era manifestamente sproporzionata in senso stretto.

80 Infatti, in primo luogo, contrariamente a quanto deduce la Commissione, l'introduzione di una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive non è certo incompatibile con gli obiettivi della direttiva 2003/87 poiché l'obiettivo principale della riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nell'Unione deve essere raggiunto nel rispetto di una serie di sotto-obiettivi e mediante il ricorso a taluni strumenti (v. punto 68 supra). L'articolo 1, primo comma, di tale direttiva espone che il sistema di scambio di quote favorisce la riduzione delle suddette emissioni secondo criteri di sufficiente validità in termini di

costi e di efficienza economica. Uno degli altri sotto-obiettivi che detto sistema deve raggiungere è, come esposto al considerando 5 di tale direttiva, il mantenimento dello sviluppo economico e dell'occupazione. L'assegnazione di quote a titolo gratuito sulla base di una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive mirerebbe proprio a evitare tali difficoltà per gli impianti di cui trattasi e sarebbe quindi favorevole al mantenimento dello sviluppo economico e dell'occupazione.

81 Tuttavia, l'introduzione di una tale clausola è difficilmente conciliabile con il principio del chi inquina paga di cui all'articolo 191, paragrafo 2, TFUE. Infatti, conformemente a tale principio, lo scopo del sistema di scambio di quote era quello di fissare un prezzo alle emissioni di gas a effetto serra e di lasciare agli operatori la scelta del pagamento del prezzo o la riduzione delle loro emissioni (sentenza Polonia/Commissione, EU:T:2013:113, punto 90). Il principio del chi inquina paga mira dunque, in sostanza, a responsabilizzare ciascun impianto interessato in maniera individuale. Orbene, dall'introduzione di una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive discenderebbe l'assegnazione di quote supplementari a titolo gratuito a taluni impianti e la riduzione uniforme del medesimo quantitativo di tale tipo di quote per gli impianti di tutti i settori e sottosettori interessati, in ragione dell'applicazione necessaria del fattore di correzione transettoriale uniforme, poiché il quantitativo massimo annuo di quote previsto all'articolo 10 bis, paragrafo 5, della direttiva 2003/87 non può essere aumentato. L'aumento dei quantitativi di quote da concedere a titolo gratuito per gli impianti interessati in applicazione di una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive potrebbe pertanto avere la conseguenza di ridurre tale tipo di quote per gli altri impianti (v., in tal senso, sentenza Polonia/Commissione, EU:T:2013:113, punto 83). Ciò potrebbe avvenire se l'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito conformemente al sistema di scambio di quote fosse retta dal principio di solidarietà, come avveniva nel caso del regime di quote stabilito sulla base dell'articolo 58 CA, in presenza di una crisi manifesta dell'industria siderurgica, per ripartire equamente sul complesso di tale industria le conseguenze che derivano dall'adeguamento della produzione alle ridotte possibilità di smercio (sentenza del 29 settembre 1987, Fabrique de fer de Charleroi e Dillinger Hüttenwerke/Commissione, 351/85 e 360/85, Racc., EU:C:1987:392, punti da 13 a 16). Tuttavia, l'introduzione di un sistema di scambio di quote di emissioni rientra nel settore ambientale che è disciplinato dal principio del chi inquina paga.

82 In secondo luogo, occorre rilevare che le regole introdotte con la direttiva 2009/29 per i periodi di scambio a partire dal 2013 hanno modificato profondamente i metodi di assegnazione delle quote per istituire, con riferimento all'esperienza acquisita durante il primo e il secondo periodo di scambio, vale a dire i periodi dal 2005 al 2007 e dal 2008 al 2012, un sistema più armonizzato di scambi di quote di emissioni al fine di trarre miglior profitto dai vantaggi dello scambio di quote, di evitare le distorsioni del mercato interno e di favorire l'istituzione di collegamenti fra i differenti sistemi di scambio, come enunciato al considerando 8 della direttiva 2009/29 (sentenza Polonia/Commissione, EU:T:2013:113, punto 53). Inoltre, dall'articolo 1, secondo comma e dal considerando 3 della direttiva 2003/87 risulta che, in seguito alla sua modifica avvenuta con la direttiva 2009/29, la direttiva 2003/87 prevede riduzioni più consistenti delle emissioni di gas a effetto serra al fine di raggiungere i livelli di riduzione considerati scientificamente necessari per evitare un cambiamento climatico pericoloso (sentenza Polonia/Commissione, EU:T:2013:113, punto 68). Per il terzo periodo di scambio, l'articolo 9 della direttiva 2003/87 dispone che il quantitativo di quote rilasciate ogni anno per l'insieme dell'Unione a partire dal 2013 diminuisce in modo lineare a partire dall'anno intermedio del periodo 2008-2012. Secondo l'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 2003/87 e il considerando 15 della direttiva 2009/29, a partire dal 2013, l'assegnazione delle quote si basa sul principio della vendita all'asta. In virtù dell'articolo 10 bis, paragrafo 3, della direttiva 2003/87, in linea di principio, nessuna quota a titolo gratuito viene più assegnata agli impianti di produzione di elettricità. Conformemente all'articolo 10 bis, paragrafo 11, seconda frase, della direttiva 2003/87, le quote assegnate a titolo gratuito dopo il 2013 diminuiscono ogni anno di un importo uguale, raggiungendo una percentuale del 30 % nel 2020, in vista della loro completa cessazione nel 2027.

83 Per attenuare le conseguenze di tale sistema di scambio di quote per i settori e i sottosettori interessati, il legislatore dell'Unione ha previsto regole transitorie all'articolo 10 bis della direttiva 2003/87 dirette al rispetto dei diritti fondamentali e dei principi riconosciuti segnatamente dalla Carta dei diritti fondamentali, come emerge dal considerando 50 della direttiva 2009/29. Così, è stato istituito un sistema transitorio relativo al rilascio di quote a titolo gratuito per i settori diversi da quelli della produzione di elettricità, per il quale, in virtù dell'articolo 10 bis, paragrafo 3, della direttiva 2003/87, non è stata assegnata alcuna quota a titolo gratuito. Secondo il considerando 19 della direttiva 2009/29, questo settore ha la capacità di trasferire i maggiori costi di $CO_2$.

84 Inoltre, il legislatore ha creato regole speciali per taluni settori in vista della minor riduzione possibile dello sviluppo economico e dell'occupazione, come emerge dal considerando 5 della direttiva 2003/87.

85 Da un lato, secondo l'articolo 10 bis, paragrafo 6, della direttiva 2003/87, gli Stati membri possono altresì adottare misure finanziarie a favore di settori o sottosettori considerati esposti a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio a causa dei costi connessi alle emissioni di gas a effetto serra trasferiti sui prezzi dell'energia elettrica, al fine di compensare tali costi e ove tali misure finanziarie siano conformi alle norme sugli aiuti di Stato applicabili e da adottare in tale ambito. A tal proposito, la Commissione ha adottato gli Orientamenti relativi a determinati aiuti di Stato nell'ambito del sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra dopo il 2012 (GU 2012, C 158, pag. 4). Essa ha anche già autorizzato aiuti di Stato destinati alle imprese tedesche esposte a un rischio significativo di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio in ragione dei costi connessi alle emissioni di gas e effetto serra trasferiti sui prezzi dell'energia elettrica (GU 2013, C 353, pag. 2).

86 Dall'altro, il legislatore ha previsto, all'articolo 10 bis, paragrafo 12, della direttiva 2003/87 una regola speciale per l'assegnazione delle quote gratuite agli impianti dei settori o sottosettori esposti a un rischio importante di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio. Secondo tale regola, nel 2013 e in ogni anno successivo fino al 2020, agli impianti interessati sono assegnate quote a titolo gratuito per un importo che può raggiungere il 100 % del quantitativo determinato conformemente alle misure di cui all'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87. Tale regola, secondo il considerando 24 della direttiva 2009/29, è stata introdotta per evitare svantaggi sotto il profilo economico per i settori e i sottosettori dell'Unione ad alta intensità energetica che operano in un regime di concorrenza internazionale, che non è soggetta a restrizioni paragonabili in materia di emissioni di carbonio.

87 Inoltre, a norma dell'articolo 10, paragrafo 3, della direttiva 2003/87, gli Stati membri determinano l'uso dei proventi della vendita all'asta di quote. A tal proposito sono tenuti ad usare una percentuale minima del 50 % dei proventi della vendita all'asta delle quote per scopi elencati in tale disposizione, tra cui, segnatamente, secondo il suo paragrafo 3, lettere a) e g), da una parte, la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e, dall'altra, il finanziamento della ricerca e dello sviluppo dell'efficienza energetica e delle tecnologie pulite nei settori che rientrano nella direttiva 2003/87.

88 Di conseguenza, dato che il principio di base della vendita all'asta delle quote di emissioni, previsto dalla direttiva 2003/87 non è rimesso in discussione dalla ricorrente, lo svantaggio che i gestori di impianti assoggettati al sistema di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra possono subire a causa dell'assenza di una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive consiste nel fatto che, durante il periodo transitorio, i medesimi possono ottenere quote solo in applicazione delle regole della decisione 2011/278 e non, in aggiunta, a titolo di una tale clausola.

89 Ciò premesso, non sembra che la decisione 2011/278 sia manifestamente sproporzionata in senso stretto a causa del fatto che essa non prevede, a titolo aggiuntivo, una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive riguardanti casi particolari. La ricorrente non ha dedotto elementi che consentano di considerare che, oltre al rischio di un'economia di mercato, l'esistenza dei gestori di impianti assoggettati al sistema di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra è tipicamente minacciato dall'applicazione delle regole di assegnazione previste dalla decisione 2011/278. Il fatto che tale decisione non preveda clausole per evitare le situazioni in cui l'esistenza di un'impresa sia

minacciata a causa di difficoltà economiche e finanziarie risultanti dalla sua gestione individuale non consente di concludere che essa è manifestamente sproporzionata in senso stretto. A tal proposito, occorre rilevare che gli Stati membri possono, nel rispetto degli articoli 107 TFUE e 108 TFUE, prendere in considerazione misure di aiuti di Stato.

90 Nel caso di specie, occorre constatare che, secondo la ricorrente, le sue difficoltà economiche e finanziarie derivano in sostanza dal fatto che la Commissione si è erroneamente rifiutata di determinare, nella decisione 2011/278, un parametro di riferimento di prodotto specifico per la cera di lignite di cui essa è l'unico fabbricante in Europa. Secondo la ricorrente se un tale parametro di riferimento di prodotto fosse stato determinato, le regole di assegnazione previste dalla decisione 2011/278 le avrebbero consentito di ottenere quote gratuite sufficienti. Orbene, le circostanze all'origine di tali difficoltà, che riguardano la determinazione di un parametro di riferimento per un prodotto specifico da parte della Commissione, non consentono di ritenere che l'esistenza degli impianti sia tipicamente minacciata dall'applicazione delle regole di assegnazione previste dalla decisione 2011/278, tanto più che la ricorrente non ha dedotto, nell'ambito del presente ricorso, alcun motivo vertente sull'omessa determinazione in tale decisione di un parametro di riferimento di prodotto per la cera di lignite, come risulta anche dall'udienza.

91 In particolare, non risulta dagli elementi di fatto e di diritto dedotti dalla ricorrente che le regole previste all'articolo 10 bis, paragrafo 12, della direttiva 2003/87 non siano idonee ad evitare, in taluni casi, difficoltà economiche per gli impianti rientranti in un settore esposto a un rischio elevato di rilocalizzazione di emissioni di carbonio, in virtù della decisione 2010/2/UE della Commissione, del 24 dicembre 2009, che determina, a norma della direttiva 2003/87, un elenco dei settori e dei sottosettori ritenuti esposti a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio (GU 2010, L 1, pag. 10), come modificata, da ultimo, dalla decisione 2014/9/UE della Commissione, del 18 dicembre 2013 (GU 2014, L 9, pag. 9). A tal proposito, occorre constatare che la ricorrente fa parte di un tale settore, in virtù del punto 1.2 dell'allegato della decisione 2010/2. Infatti, la ricorrente rientra nel settore «Fabbricazione di prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio», corrispondente al codice 2320 della nomenclatura generale delle attività economiche nelle Comunità europee (NACE). La ricorrente beneficia dunque già di un trattamento particolare in quanto ha ottenuto nel 2013 e otterrà ogni anno successivo sino al 2020 un quantitativo di quote gratuite per un importo che può raggiungere il 100 % del quantitativo determinato conformemente alla decisione 2011/278 e non solo l'80 % con una diminuzione ogni anno in quantità uguali per raggiungere il 30 % a decorrere dal 2020, ciò che è previsto dal regime generale, in virtù dell'articolo 10 bis, paragrafo 11, della direttiva 2003/87.

92 Secondo la giurisprudenza, il vantaggio finale per l'ambiente dipende quindi dal rigore con cui viene stabilita la quantità totale di quote concesse, la quale costituisce il limite globale delle emissioni autorizzate dal sistema di scambio di quote (sentenza Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, EU:C:2013:664, punto 26). Come afferma la Commissione, se esistesse una clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive, i gestori sarebbero meno incentivati a ridurre le loro emissioni mediante misure di adeguamento economiche o tecniche, perché potrebbero sempre chiedere, in caso di difficoltà eccessive, l'assegnazione di quote gratuite supplementari.

93 Inoltre, è già stato dichiarato che, se è pur vero che le istituzioni, nell'esercizio dei loro poteri, devono aver cura di evitare che gli oneri imposti agli operatori economici superino la misura necessaria al raggiungimento degli scopi che l'istituzione stessa deve perseguire, ciò non significa che detto obbligo debba essere commisurato alla particolare situazione di un operatore o di una determinata categoria di operatori. Una valutazione del genere, data la molteplicità e la complessità dei fenomeni economici, non solo sarebbe impossibile, ma costituirebbe altresì una perpetua fonte d'incertezza giuridica (sentenze del 24 ottobre 1973, Balkan-Import-Export, 5/73, Racc., EU:C:1973:109, punto 22, e del 15 dicembre 1994, Unifruit Hellas/Commissione, T-489/93, Racc., EU:T:1994:297, punto 74). Ancora, è stato dichiarato che il risanamento del mercato cui mirano provvedimenti restrittivi dell'Unione non impone alla Commissione l'obbligo di garantire alle singole imprese un minimo di produzione in

relazione ai loro criteri di redditività e di sviluppo (v., in tal senso, sentenze del 7 luglio 1982, Klöckner-Werke/Commissione, 119/81, Racc., EU:C:1982:259, punto 13, e del 30 novembre 1983, Ferriere San Carlo/Commissione, 235/82, Racc., EU:C:1983:356, punto 18).

94 Ne consegue che l'argomento della ricorrente presentato in subordine e, di conseguenza, il primo e il terzo motivo devono essere respinti.

Sul secondo motivo, vertente su una violazione delle competenze degli Stati membri e del principio di sussidiarietà

95 La ricorrente fa valere che, respingendo l'assegnazione di quote a titolo gratuito sulla base della clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive prevista dall'articolo 9, paragrafo 5, del TEHG, la Commissione ha violato le competenze degli Stati membri. A suo avviso, gli Stati membri sono competenti per determinare tutte le regole di assegnazione che possono applicarsi accanto ai metodi di assegnazione definiti dalla Commissione nella decisione 2011/278. La direttiva 2003/87 non prevedrebbe che l'Unione sia competente in via esclusiva a fissare le regole di assegnazione. La ricorrente fa anche valere che la Commissione ha violato così il principio di sussidiarietà.

96 In primo luogo, quanto all'argomento secondo cui gli Stati membri sono competenti per determinare tutte le regole di assegnazione che possono applicarsi accanto ai metodi di assegnazione definiti dalla Commissione nella decisione 2011/278, la ricorrente fa valere che dall'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 emerge che possono esistere altre regole di assegnazione accanto ai metodi di assegnazione definiti dalla Commissione; se così non fosse il rifiuto cui si riferisce questa disposizione non avrebbe alcun senso. A suo avviso, l'ambito di applicazione dell'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 può comprendere solo i casi che riguardano non assegnazioni individuali e il loro calcolo, ma regole di assegnazione generali perché il diritto di controllo da parte della Commissione delle assegnazioni individuali di quote da parte degli Stati membri sarebbe già previsto dall'articolo 51 del regolamento (UE) n. 389/2013 della Commissione, del 2 maggio 2013, che istituisce un registro dell'Unione conformemente alla direttiva 2003/87, alle decisioni n. 280/2004/CE e n. 406/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga i regolamenti (UE) n. 920/2010 e n. 1193/2011 della Commissione (GU L 122, pag. 1).

97 Tale argomento va respinto. Infatti, l'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 riguarda assegnazioni individuali dato che questa disposizione letta in combinato disposto con il paragrafo 1 del medesimo articolo prevede segnatamente che la Commissione verifica che gli elenchi degli impianti nonché le quote gratuite assegnate a ciascun impianto siano conformi alle regole di cui all'articolo 10 bis della direttiva 2003/87.

98 Per quanto riguarda l'argomento relativo al regolamento n. 389/2013, occorre rilevare che detto regolamento è un regolamento di esecuzione fondato sull'articolo 19 della direttiva 2003/87, che non può dunque derogare alle disposizioni dell'articolo 11, paragrafo 3, di tale direttiva. Peraltro, occorre rilevare che, in virtù dell'articolo 1 del regolamento n. 389/2013, quest'ultimo si riferisce solo, da un lato, alla gestione e alla tenuta del catalogo indipendente delle operazioni di cui all'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva 2003/87, nonché dei registri di cui all'articolo 6 della decisione n. 280/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, relativa ad un meccanismo per monitorare le emissioni di gas a effetto serra nella Comunità e per attuare il protocollo di Kyoto (GU L 49, pag. 1), nonché, dall'altro, alla comunicazione con tale registro.

99 La ricorrente fa anche valere che rientra in un'analisi globale dell'economia del regime di assegnazione di quote previsto dalla decisione 2011/278 che, dato che i metodi di assegnazione riguarderebbero solo il caso generale e non prevedrebbero eccezione per le fattispecie atipiche, la Repubblica federale di Germania aveva il diritto di colmare tale lacuna mediante l'articolo 9, paragrafo 5, del TEHG. A suo

avviso, anche se gli Stati membri non sono competenti a regolamentare i casi disciplinati dalla decisione 2011/278, essi lo sono per determinare tutte le altre regole di assegnazione che potrebbero applicarsi accanto ai metodi di assegnazione definiti dalla Commissione.

100 Tale argomento deve essere parimenti respinto.

101 Infatti, in primo luogo, occorre rilevare che l'articolo 10 della direttiva 2003/87 prevede norme transitorie riguardanti il rilascio di quote a titolo gratuito. Secondo il paragrafo 1, primo comma, di questa disposizione, la Commissione adotta misure di attuazione interamente armonizzate a livello dell'Unione relative all'assegnazione armonizzata delle quote di emissioni di gas a effetto serra, cosa che essa fa adottando la decisione 2011/278, che stabilisce secondo il suo articolo 1, norme transitorie per l'insieme dell'Unione ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote di emissioni conformemente alla direttiva 2003/87 a partire dal 2013. L'articolo 10 della decisione 2011/278 contiene i metodi di calcolo per l'assegnazione di tali quote agli impianti (v. punto 44 supra). Come afferma la Commissione, una tale armonizzazione totale per l'insieme dell'Unione presuppone che le regole di assegnazione adottate nella decisione 2011/278 siano esaustive ed escludano necessariamente qualsiasi assegnazione di quote gratuite in virtù di norme nazionali.

102 In secondo luogo, l'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito sulla base di una norma nazionale che va oltre le regole adottate con la decisione 2011/278 è contraria all'obiettivo del legislatore dell'Unione, che prevedeva, come è già stato constatato (v. punto 82 supra), di istituire un sistema più armonizzato di scambi di quote di emissioni al fine di trarre miglior beneficio dai vantaggi dello scambio di quote, di evitare distorsioni del mercato interno e di facilitare l'istituzione di collegamenti tra i differenti sistemi di scambio (sentenza Polonia/Commissione, EU:T:2013:113, punto 41).

103 In terzo luogo, non si può sostenere che le regole di assegnazione previste nella decisione 2011/278 riguardano solo il caso generale e che, pertanto, le fattispecie atipiche possono essere disciplinate dal diritto nazionale. Infatti, la Commissione era tenuta, in virtù dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2003/87, ad adottare misure interamente armonizzate a livello dell'Unione relative all'assegnazione armonizzata di quote da assegnare a titolo gratuito. Poiché è inerente a regole generali di assegnazione che queste abbiano un impatto più importante su taluni impianti piuttosto che su altri (v. punto 71 supra), tali regole riguardano tutte le fattispecie e anche le fattispecie atipiche. Una deroga alle norme armonizzate dell'Unione non può essere concessa unilateralmente da uno Stato membro (v., per analogia, sentenza del 14 maggio 1996, Faroe Seafood e a., C-153/94 e C-204/94, Racc., EU:C:1996:198, punto 56).

104 Occorre peraltro rilevare che l'articolo 9, paragrafo 5, del TEHG non prevede che la Repubblica federale di Germania sia competente per assegnare quote a titolo gratuito ai gestori di impianti che affrontano difficoltà eccessive. Infatti, una tale assegnazione è possibile, sulla base di detta disposizione, solo a condizione che la Commissione non la rifiuti.

105 In secondo luogo, quanto all'argomento della ricorrente secondo cui la Commissione ha violato il principio di sussidiarietà rifiutando l'assegnazione di quote a titolo gratuito sulla base della clausola relativa ai casi presentanti difficoltà eccessive prevista all'articolo 9, paragrafo 5, del TEHG, occorre ricordare che, ai termini dell'articolo 5, paragrafo 3, TUE, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

106 Nella fattispecie, tale argomento deve essere respinto. Infatti, occorre rilevare che le norme transitorie relative all'assegnazione di quote a titolo gratuito adottate con la decisione 2011/278 sulla base dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2003/87 sono esaustive e escludono necessariamente qualsiasi assegnazione di quote gratuite in virtù di norme nazionali (vedi punto 101 supra). Inoltre la ricorrente non ha contestato il fatto che l'introduzione del sistema di scambio di quote di emissioni nell'Unione mediante la direttiva 2003/87 non poteva essere realizzata sufficientemente dagli Stati membri che agivano individualmente e che l'istituzione di tale sistema poteva dunque, a causa delle sue dimensioni e dei suoi effetti, essere realizzata meglio a livello dell'Unione. Emerge anche dal considerando 8 della direttiva 2009/29, che un riesame effettuato nel 2007 alla luce dell'esperienza maturata nel primo e secondo periodo di scambi ha confermato che era necessario istituire un sistema più armonizzato di scambi di quote di emissioni al fine di trarre miglior beneficio dai vantaggi dello scambio di quote, di evitare distorsioni del mercato interno e di facilitare l'istituzione di collegamenti tra i differenti sistemi di scambio.

107 Conseguentemente, il secondo motivo deve essere respinto.

108 Alla luce di quanto precede il ricorso dev'essere respinto.

**Sulle spese**

109 Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La ricorrente, essendo rimasta soccombente, va condannata alle spese, comprese quelle inerenti al procedimento sommario, conformemente alla domanda della Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **La Romonta GmbH sopporterà le spese relative al procedimento principale e al procedimento sommario.**

Dittrich Schwarcz Tomljenović

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 26 settembre 2014.

Firme