Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 12 noiembrie 2015 [1]

Cauzele conexate C-191/14 și C-192/14

Borealis Polyolefine GmbH și OMV Refining & Marketing GmbH
împotriva
Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
[cerere de decizie preliminară formulată de Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Tribunalul Administrativ al Landului Austria Inferioară) (Austria)]
Cauza C-295/14
DOW Benelux BV și alții
împotriva
Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
[cerere de decizie preliminară formulată de Raad van State (Consiliul de Stat) (Țările de Jos)]
precum și
Cauzele conexate C-389/14 și C-391/14-C-393/14
Esso Italiana Srl și alții
împotriva
Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto, Ministero dell'Ambiente et della Tutela del Territorio e del Mare,
Ministero dell'Economia e delle Finanze și
Presidenza del Consiglio dei Ministri

[cerere de decizie preliminară formulată de Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional Lazio) (Italia)]

„Legislația privind mediul — Sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră — Metodă de alocare a cotelor — Alocare de cote cu titlu gratuit — Factor de corecție transfrontalier uniform — Calcul — Gaze reziduale — Cogenerare — Activități nou incluse începând cu anul 2008 și cu anul 2013 — Motivare — Comitologie — Proprietate — Afectare individuală — Limitarea efectelor unei anulări"

Cuprins

I – Introducere 3

II – Cadrul juridic 4

1 — Limba originală: germana.

A – Directiva 2003/87 4

B – Decizia 2011/278 6

C – Decizia 2013/448 8

III – Procedura națională și cererile de decizie preliminară 8

A – Întrebările adresate în cauzele C-191/14 și C-192/14 (Borealis Polyolefine) 9

B – Întrebările adresate în cauza C-295/14 (DOW Netherlands) 10

C – Întrebările adresate în cauzele C-389/14, C-391/14, C-392/14 și C-393/14 (Esso Italiana) 11

D – Procedura în fața Curții 11

IV – Apreciere juridică 12

A – Cu privire la calificarea juridică a factorului de corecție 12

1. Necesitatea instalațiilor industriale recunoscută și calculată de statele membre 13

2. Plafonul de sector calculat de Comisie 14

a) Articolul 10a alineatul (5) litera (a) din Directiva 2003/87 14

b) Articolul 10a alineatul (5) litera (b) din Directiva 2003/87 14

3. Factorul de corecție stabilit 15

4. Cu privire la obiectivele Directivei 2003/87 din perspectiva factorului de corecție 15

B – Cu privire la luarea în considerare a producerii de energie electrică din gaze reziduale și a utilizării industriale a energiei termice provenite din centralele de cogenerare cu randament ridicat 17

1. Cu privire la producerea de energie electrică din gaze reziduale 17

2. Cu privire la instalațiile de cogenerare 19

C – Cu privire la datele utilizate în cadrul plafonului de industrie referitoare la sectoarele care urmează să fie incluse doar începând cu anul 2008 sau cu anul 2013 20

1. Cu privire la dispozițiile de punere în aplicare 20

2. Cu privire la calitatea datelor 21

a) Cu privire la extinderea începând cu anul 2013 22

i) Cu privire la neluarea în considerare a unor noi activități în cadrul datelor prezentate de unele state membre 22

ii) Cu privire la luarea în considerare a unor activități noi în datele altor state membre 23

b) Cu privire la extinderea începând cu anul 2008 24

D – Cu privire la motivarea stabilirii factorului de corecție 24

1. Cu privire la motivarea necesară a stabilirii factorului de corecție în Decizia 2013/448 ... 25

2. Cu privire la datele utilizate de Comisie 26

3. Cu privire la documentul explicativ al Direcției Generale Politica în domeniul Schimbărilor Climatice 28

4. Cu privire la necesitatea unui calcul retroactiv 29

5. Concluzie privind motivarea stabilirii factorului de corecție 29

E – Cu privire la dreptul fundamental de proprietate (a șasea întrebare în cauza Borealis Polyolefine și a doua întrebare în cauza Esso Italiana) 29

F – Cu privire la procedura de adoptare a Deciziei 2013/448 30

G – Cu privire la posibilitatea sesizării în mod direct a instanțelor Uniunii 33

H – Cu privire la efectele nelegalității Deciziei 2013/448 35

V – Concluzie 37

I – **Introducere**

1. Sistemul de comercializare a drepturilor de emisie prevăzut de Directiva 2003/87[2] prevede în continuare în mod tranzitoriu posibilitatea de a aloca cu titlu gratuit, pentru un mare număr de instalații industriale, drepturi de emisie a gazelor cu efect de seră, așa-numitele cote. Directiva conține însă o dispoziție complicată, care, având în vedere aprecierea globală a emisiilor istorice și necesitatea recunoscută a instalațiilor, limitează cantitatea de cote care trebuie alocate cu titlu gratuit printr-un factor de corecție.

2. În prezentele concluzii, vom examina cererile de decizie preliminară din Austria, din Țările de Jos și din Italia referitoare la stabilirea acestui factor de corecție. Ele se întemeiază pe acțiuni formulate de întreprinderi care contestă anumite aspecte ale calculării acestui factor de corecție, pentru a obține în final o cantitate mai mare de drepturi de emisie cu titlu gratuit. Dincolo de această procedură, se află pe rolul Curții alte cereri de decizie preliminară, formulate în același scop de instanțe din Italia, din Finlanda, din Suedia, din Spania și din Germania, care adresează în principal întrebări similare[3].

2 — 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 L 275, p. 32, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 78), în versiunea Tratatului privind aderarea Croației (JO 2012, L 112, p. 21).

3 — Cauzele C-502/14 (Buzzi Unicem SpA și alții, JO 2015, C 26, p. 13), C-506/14 (Yara Suomi Oy și alții, JO 2015, C 34, p. 9), C-180/15 (Borealis AB și alții/Naturvårdsverket, JO 2015, C 205, p. 21), C-369/15-C-373/15 (Siderúrgica Sevillana și alții, JO 2015, C 311, p. 35), precum și C-456/15 (BASF), C-457/15 (Vattenfall Europe), C-460/15 (Schaefer Kalk) și C-461/15 (EON Kraftwerke).

3. Problema centrală ridicată în aceste proceduri este dacă, atunci când a calculat factorul de corecție, Comisia a ținut seama în mod corect de anumite activități. În această privință, este vorba despre utilizarea așa-numitelor gaze reziduale drept combustibil, despre utilizarea energiei termice provenite în urma cogenerării, precum și despre activități industriale care au intrat sub incidența sistemului prevăzut de Directiva 2003/87 abia începând cu anul 2008 sau cu anul 2013. În plus, aceste întreprinderi solicită acces integral la toate datele utilizate de Comisie cu ocazia calculării, pentru a putea dovedi dacă există motive suplimentare pentru a le contesta.

4. Mai mult, trebuie clarificat aspectul dacă Comisia a renunțat în mod întemeiat să utilizeze o anumită procedură, a așa-numitei comitologii, dacă a fost încălcat dreptul fundamental al întreprinderilor la proprietate, dacă întreprinderile ar fi trebuit să formuleze o acțiune direct în fața instanțelor Uniunii în loc să se adreseze instanțelor naționale, precum și consecințele juridice care ar rezulta în cazul în care criticile lor ar fi admise în totalitate sau în parte.

II – **Cadrul juridic**

A – *Directiva 2003/87*

5. Procedurile privesc decizii pe care Comisia le-a adoptat în temeiul Directivei 2003/87 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității. Dispozițiile relevante în prezenta cauză au fost, în principal, introduse în prima directivă menționată prin Directiva de modificare 2009/29[4].

6. Dintre definițiile prevăzute la articolul 3 din Directiva 2003/87 trebuie evidențiate următoarele două definiții:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[…]

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

[…]

(u) «producător de energie electrică» înseamnă o instalație care, la 1 ianuarie 2005 sau după această dată, a produs energie electrică în vederea vânzării către părți terțe și care nu desfășoară nicio altă activitate enumerată în anexa I în afară de «arderea combustibililor».”

7. Articolul 9 din Directiva 2003/87 prevede cantitatea de cote de emisie disponibile și diminuarea lor anuală:

„Cantitatea de cote emise anual la nivel comunitar începând din 2013 se diminuează linear pornind de la mijlocul perioadei 2008-2012. Cantitatea respectivă se reduce cu un factor linear de 1,74 % în raport cu cantitatea medie anuală totală a cotelor emise de statele membre în conformitate cu deciziile Comisiei privind planurile naționale de alocare pentru perioada 2008-2012. Cantitatea de certificate de emisii la nivel comunitar se va mări, în urma aderării Croației, doar cu cantitatea de certificate de emisii licitată de Croația în temeiul articolului 10 alineatul (1).

4 — Directiva 2009/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 (JO L 140, p. 63).

Comisia publică, până la 30 iunie 2010, cantitatea totală la nivel comunitar a cotelor pentru 2013, pe baza totalului cantităților cotelor emise sau care urmează a fi emise de statele membre în conformitate cu deciziile Comisiei privind planurile naționale de alocare pentru perioada 2008-2012.

[…]”

8. Articolul 9a alineatul (2) din directivă reglementează modul în care emisiile provenite de la instalațiile care au fost incluse pentru prima dată în sistem începând cu anul 2013 trebuie stabilite în scopul alocării cotelor de emisii:

„În ceea ce privește instalațiile care desfășoară activitățile menționate în anexa I, incluse în sistemul comunitar doar începând cu 2013, statele membre se asigură că operatorii acestor instalații prezintă autorității competente date privind emisiile, argumentate corespunzător și verificate în mod independent, astfel încât acestea să poată fi luate în considerare la ajustarea cantității de cote care trebuie emise la nivel comunitar.

Toate aceste date se prezintă până la 30 aprilie 2010 autorităților competente vizate, în conformitate cu dispozițiile adoptate în temeiul articolului 14 alineatul (1).

În cazul în care datele prezentate sunt justificate în mod corespunzător, autoritatea competentă informează în acest sens Comisia până la 30 iunie 2010, iar cantitatea cotelor care trebuie emise, ajustată cu factorul linear menționat la articolul 9, se ajustează în consecință. În cazul instalațiilor care generează alte gaze cu efect de seră decât CO_2, autoritatea competentă poate notifica o cantitate mai mică de emisii în conformitate cu potențialul lor de reducere a emisiilor acestor instalații.”

9. Articolul 10a alineatele (1) și (2) din Directiva 2003/87 prevede stabilirea așa-numitelor criterii de referință (*benchmarks*) pentru diferitele activități:

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

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

Măsurile menționate la primul paragraf stabilesc, în măsura posibilului, criteriile de referință *ex ante* la nivel comunitar pentru a se asigura că modalitățile de alocare încurajează tehnici eficiente din punct de vedere al reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră și al ameliorării randamentului energetic, ținând seama de cele mai eficiente tehnici, de produse de substituție, de procese alternative de producție, de cogenerarea cu un randament ridicat, de recuperarea gazelor reziduale în mod eficient din punct de vedere energetic, de utilizarea biomasei și de captarea și stocarea CO_2 în locurile în care există astfel de instalații, fără să se stimuleze creșterea nivelului emisiilor. Sunt interzise alocările cu titlu gratuit pentru producția de energie electrică, cu excepția cazurilor prevăzute la articolul 10c și a energiei electrice produse din gaze reziduale.

[…]

(2) Pentru definirea principiilor de stabilire a criteriilor de referință pentru fiecare sector sau subsector, punctul de plecare îl reprezintă performanța medie a 10 % dintre cele mai eficiente instalații dintr-un sector sau subsector comunitar între 2007 și 2008. […]”

10. Articolul 10a alineatul (3) din Directiva 2003/87 exclude în special alocarea cu titlu gratuit de cote pentru producția de energie electrică:

„Sub rezerva dispozițiilor alineatelor (4) și (8) și fără a aduce atingere articolului 10c, se interzice alocarea de cote cu titlu gratuit pentru producătorii de energie electrică, pentru instalațiile de captare de CO_2, conductele de transport de CO_2 sau siturile de stocare a CO_2."

11. Articolul 10a alineatul (4) din Directiva 2003/87 conține însă dispoziții speciale privind cogenerarea:

„În ceea ce privește producerea de căldură sau răcirea, cotele cu titlu gratuit se alocă pentru sistemele de încălzire centralizată, precum și pentru instalațiile de cogenerare cu randament ridicat, definite de Directiva 2004/8/CE, pentru o cerere justificată din punct de vedere economic. În fiecare an ulterior anului 2013, cantitatea totală a cotelor alocate acestor instalații pentru producția de energie termică se ajustează cu factorul linear menționat la articolul 9."

12. Articolul 10a alineatul (5) din Directiva 2003/87 privește calcularea unui factor de corecție pentru alocarea de cote:

„Cantitatea anuală maximă de cote utilizată ca bază pentru calcularea cotelor alocate instalațiilor care nu intră sub incidența alineatului (3) și care nu sunt nou intrate nu depășește suma reprezentată de:

(a) cantitatea totală anuală la nivel comunitar calculată în conformitate cu articolul 9 înmulțită cu ponderea emisiilor provenite de la instalațiile care nu intră sub incidența alineatului (3) din totalul emisiilor medii verificate în perioada 2005-2007 provenite de la instalațiile incluse în sistemul comunitar în perioada 2008-2012 și

(b) totalul mediei emisiilor anuale verificate ale instalațiilor în 2005-2007, care au fost incluse în sistemul comunitar doar începând cu 2013 și care nu intră sub incidența alineatului (3), ajustat cu factorul linear menționat la articolul 9.

Dacă este cazul, se aplică un factor de corecție transsectorial uniform."

B – *Decizia 2011/278*

13. Articolul 10 din Decizia 2011/278[5] reglementează alocarea cu titlu gratuit a cotelor. Potrivit alineatului (2), statele membre determină mai întâi, pe baza emisiilor istorice și a produsului de referință identificat anterior de Comisie, numărul preliminar de cote care trebuie alocate pentru fiecare subinstalație separat. Rezultatele sunt comunicate Comisiei în conformitate cu articolul 15 alineatul (2) litera (e).

14. Potrivit articolului 15 alineatul (3) din Decizia 2011/278, pe baza acestor informații comunicate de statele membre, Comisia determină factorul de corecție prevăzut la articolul 10a alineatul (5) din Directiva 2003/87:

„La primirea listei menționate la alineatul (1) din prezentul articol, Comisia evaluează includerea fiecărei instalații în listă, precum și cantitățile anuale totale preliminare corespunzătoare ale cotelor de emisii alocate cu titlu gratuit.

5 — 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 L 130, p. 1).

După notificarea de către toate statele membre a cantităților anuale totale preliminare ale cotelor de emisii alocate cu titlu gratuit în perioada 2013-2020, Comisia determină factorul de corecție transsectorial uniform menționat la articolul 10a alineatul (5) din Directiva 2003/87/CE. Acesta este determinat prin compararea sumei cantităților anuale totale preliminare ale cotelor de emisii alocate cu titlu gratuit instalațiilor care nu sunt producătoare de energie electrică în fiecare an al perioadei 2013-2020, fără aplicarea factorilor menționați în anexa VI, cu cantitatea anuală a cotelor calculată în conformitate cu articolul 10a alineatul (5) din Directiva 2003/87/CE pentru instalațiile care nu sunt producătoare de energie electrică sau nou intrate, ținând seama de partea corespunzătoare din cantitatea anuală totală la nivelul Uniunii, determinată în conformitate cu articolul 9 din directiva menționată, și de cantitatea corespunzătoare de emisii care sunt incluse în sistemul Uniunii numai începând din 2013.”

15. În cazul în care cantitatea calculată preliminar a cotelor de emisii care urmează să fie alocate cu titlu gratuit pentru fiecare instalație industrială se înmulțește cu un factor de corecție, se obține, conform articolului 10 alineatul (9) din Decizia 2011/278, cantitatea anuală totală finală a cotelor de emisii.

16. Pentru luarea în considerare a cogenerării la stabilirea criteriilor de referință, prezintă un interes deosebit considerentul (21) al Deciziei 2011/278:

„Atunci când două sau mai multe instalații fac schimb de căldură măsurabilă, alocarea cu titlu gratuit a cotelor de emisii trebuie să se bazeze pe consumul de căldură al unei instalații și să țină seama de riscul de relocare a emisiilor de dioxid de carbon. În acest sens, pentru a se asigura faptul că numărul de cote de emisii care trebuie alocate cu titlu gratuit nu depinde de structura de aprovizionare cu căldură, cotele de emisii trebuie alocate consumatorului de căldură.”

17. Luarea în considerare a gazelor reziduale la determinarea produselor de referință este explicată în considerentul (32) al Deciziei 2011/278:

„De asemenea, este oportun ca produsele de referință să țină seama de recuperarea eficientă a energiei gazelor reziduale și de emisiile legate de utilizarea acestor gaze. În acest scop, la determinarea valorilor de referință pentru produse în a căror producție se generează gaze reziduale, s-a ținut seama, în mare măsură, de conținutul de carbon al acestor gaze. Atunci când gazele reziduale sunt exportate din procesul de producție în afara limitelor sistemului produsului de referință respectiv și arse pentru producerea de căldură în afara limitelor sistemului corespunzător unui proces inclus într-un produs de referință definit în anexa I, emisiile aferente trebuie luate în considerare prin alocarea de cote de emisii suplimentare pe baza căldurii de referință sau a combustibilului de referință. Având în vedere principiul general conform căruia nu trebuie să se aloce cote de emisii cu titlu gratuit pentru nicio metodă de producere a energiei electrice, pentru a evita distorsiuni ale concurenței pe piețele de energie electrică livrată instalațiilor industriale și ținând seama de transferul inerent al prețului carbonului în prețul energiei electrice, atunci când gazele reziduale sunt exportate din procesul de producție în afara limitelor sistemului produsului de referință respectiv și arse pentru producerea de energie electrică, nu trebuie să se aloce cote suplimentare peste cele corespunzătoare conținutului de carbon din gazul rezidual, calculate pentru produsul de referință respectiv.”

C – Decizia 2013/448

18. Articolul 4 din Decizia 2013/448 [6] privește factorul de corecție pentru anii 2013-2020:

„Factorul de corecție transsectorial uniform menționat la articolul 10a alineatul (5) din Directiva 2003/87/CE și determinat în conformitate cu articolul 15 alineatul (3) din Decizia 2011/278/UE este prevăzut în anexa II la prezenta decizie.”

19. Potrivit anexei II la Decizia 2013/448, factorul de corecție pentru anul 2013 este de 94,272151 %. În anii următori, această cotă scade, ajungând la 82,438204 % pentru anul 2020.

20. În considerentul (25), Comisia a prezentat modul în care a ajuns la aceste cifre:

„Limita prevăzută de articolul 10a alineatul (5) din Directiva 2003/87/CE este de 809 315 756 de cote în 2013. Pentru a deriva această limită, Comisia a colectat mai întâi informații din partea statelor membre și a țărilor SEE-AELS, stabilind dacă instalațiile se califică drept producători de energie electrică sau alte categorii de instalații care intră sub incidența articolului 10a alineatul (3) din Directiva 2003/87/CE. În continuare, Comisia a determinat cota de emisii din perioada 2005-2007 corespunzătoare instalațiilor care nu intrau sub incidența dispoziției menționate anterior, dar au fost incluse în EU ETS (sistemul Uniunii Europene de comercializare a emisiilor) în perioada 2008-2012. Comisia a aplicat apoi această proporție de 34,78289436 % cantității determinate pe baza articolului 9 din Directiva 2003/87/CE (1 976 784 044 de cote). Comisia a adunat apoi rezultatul acestui calcul cu 121 733 050 de cote, pe baza emisiilor anuale medii verificate în perioada 2005-2007 pentru instalațiile relevante, ținând cont de domeniul de aplicare revizuit al UE ETS începând din 2013. În această privință, Comisia a utilizat informații furnizate de statele membre și de țările SEE-AELS pentru ajustarea plafonului. Atunci când nu au fost disponibile emisii anuale verificate pentru perioada 2005-2007, Comisia a extrapolat, în măsura posibilului, cifrele relevante privind emisiile verificate din anii ulteriori, prin aplicarea factorului de 1,74 % în sens invers. Comisia a consultat autoritățile statelor membre și a obținut din partea acestora confirmarea informațiilor și a datelor utilizate în acest scop. Prin compararea limitei stabilite la articolul 10a alineatul (5) din Directiva 2003/87/CE cu suma cantităților anuale preliminare de alocări gratuite, fără aplicarea factorilor menționați în anexa VI la Decizia 2011/278/UE, se obțin factorii de corecție anuali transsectoriali prevăzuți în anexa II la prezenta decizie.”

III – **Procedura națională și cererile de decizie preliminară**

21. În anul 2012, Austria, Țările de Jos și Italia au calculat (cu titlu provizoriu) cotele de emisie de gaze cu efect de seră care urmau să fie alocate cu titlu gratuit întreprinderilor reclamante din procedurile principale și au informat Comisia cu privire la acest aspect.

22. La 5 septembrie 2013, Comisia a adoptat Decizia 2013/448 și a stabilit în cadrul acesteia factorul de corecție transsectorial uniform.

23. Pe baza acestui factor de corecție, cele trei state membre menționate au alocat întreprinderilor reclamante o cantitate redusă de cote de emisii raportat la calculul preliminar efectuat.

24. Întreprinderile care au luat parte la procedurile principale au introdus împotriva acestei alocări acțiuni care au condus la formularea cererilor de decizie preliminară din prezentele cauze.

6 — Decizia 2013/448/UE a Comisiei din 5 septembrie 2013 privind măsurile naționale de punere în aplicare pentru alocarea tranzitorie cu titlu gratuit a cotelor de emisii de gaze cu efect de seră în conformitate cu articolul 11 alineatul (3) din Directiva 2003/87 (JO L 240, p. 27).

A – *Întrebările adresate în cauzele C-191/14 (Borealis Polyolefine) și C-192/14 (OMV Refining & Marketing)*

25. Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Tribunalul Administrativ al Landului Austria Inferioară) adresează Curții următoarele întrebări:

„1) Este Decizia 2013/448 nevalidă și încalcă articolul 10a alineatul (5) din Directiva 2003/87, în măsura în care exclude din baza de calcul stabilită la articolul 10a alineatul (5) a doua liniuță literele (a) și (b) emisiile aferente gazelor reziduale produse de instalațiile care intră sub incidența anexei I la Directiva 2003/87 și energia termică utilizată de instalațiile care intră sub incidența anexei I la Directiva 2003/87 și provenită de la instalațiile de cogenerare, în privința cărora se permite alocarea cu titlu gratuit a unor cote conform articolului 10a alineatele (1) și (4) din Directiva 2003/87 și conform Deciziei 2011/278?

2) Este Decizia 2013/448 nevalidă și încalcă articolul 3 literele (e) și (u) din Directiva 2003/87 – în mod izolat și/sau coroborată cu articolul 10a alineatul (5) din Directiva 2003/87 – în măsura în care prevede că emisiile de CO_2 aferente gazelor reziduale – produse de instalațiile care intră sub incidența anexei I la Directiva 2003/87 – și energia termică utilizată de instalațiile care intră sub incidența anexei I la Directiva 2003/87/CE și provenită de la instalațiile de cogenerare reprezintă emisii provenite de la «producătorii de energie electrică»?

3) Este Decizia 2013/448 nevalidă și contrară obiectivelor Directivei 2003/87 în măsura în care creează o asimetrie prin excluderea emisiilor aferente arderii gazelor reziduale și a energiei termice produse prin cogenerare din baza de calcul prevăzută la articolul 10a alineatul (5) literele (a) și (b), în condițiile în care acestea dau dreptul la o atribuire gratuită a cotelor în conformitate cu articolul 10a alineatele (1) și (4) din Directiva 2003/87 și cu Decizia 2011/278?

4) Este Decizia 2011/278 nevalidă și încalcă articolul 290 TFUE și articolul 10a alineatul (5) din Directiva 2003/87 în măsura în care prin articolul 15 alineatul (3) din această decizie se modifică articolul 10a alineatul (5) a doua liniuță literele (a) și (b) din directiva menționată în sensul că se înlocuiește trimiterea la «instalațiile care nu intră sub incidența alineatului (3)» cu trimiterea la «instalațiile care nu sunt producătoare de energie electrică»?

5) Este Decizia 2013/448 nevalidă și încalcă articolul 23 alineatul (3) din Directiva 2003/87 în măsura în care această decizie nu a fost adoptată potrivit procedurii de reglementare cu control, prevăzută la articolul 5a din Decizia 1999/468/CE a Consiliului și la articolul 12 din Regulamentul nr. 182/2011/UE?

6) Articolul 17 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că se opune refuzului de atribuire cu titlu gratuit de cote ca urmare a calculării incorecte a unui factor de corecție transsectorial?

7) Articolul 10a alineatul (5) din Directiva 2003/87 trebuie interpretat, izolat și/sau coroborat cu articolul 15 alineatul (3) din Decizia 2011/278, în sensul că exclude aplicarea unei dispoziții naționale care prevede aplicarea factorului de corecție transsectorial uniform calculat greșit, astfel cum este stabilit la articolul 4 din Decizia 2013/448 și în anexa II la aceasta, în ceea ce privește atribuirile cu titlu gratuit de cote într-un stat membru?

8) Este Decizia 2013/448 nevalidă și încalcă articolul 10a alineatul (5) din Directiva 2003/87 în măsura în care include numai emisiile produse de instalațiile care fac parte din sistemul comunitar începând cu anul 2008, astfel încât exclude acele emisii aferente activităților care au fost incluse în sistemul comunitar începând cu anul 2008 (în versiunea modificată a anexei I la Directiva 2003/87), în cazul în care aceste activități se desfășoară în instalații care fuseseră deja incluse în sistemul comunitar anterior anului 2008?

9) Este Decizia 2013/448 nevalidă și încalcă articolul 10a alineatul (5) din Directiva 2003/87 în măsura în care include numai emisiile produse de instalațiile care fac parte din sistemul comunitar începând cu anul 2013, astfel încât exclude acele emisii aferente activităților care au fost incluse în sistemul comunitar începând cu anul 2013 (în versiunea modificată a anexei I la Directiva 2003/87), în cazul în care aceste activități se desfășurau în instalații care fuseseră deja incluse în sistemul comunitar anterior anului 2013?"

B – *Întrebările adresate în cauza C-295/14 (DOW Benelux)*

26. Întrebările adresate de Raad van State (Consiliul de Stat) din Țările de Jos au următorul cuprins:

„1) Articolul 263 al patrulea paragraf TFUE trebuie interpretat în sensul că operatorii unor instalații pentru care, începând cu anul 2013, s-au aplicat normele cu privire la comercializarea cotelor de emisie prevăzute în Directiva 2003/87 privind comercializarea emisiilor, cu excepția operatorilor de instalații în sensul prevăzut la articolul 10a alineatul (3) din directivă și a instalațiilor nou intrate, ar putea solicita fără nicio îndoială Tribunalului anularea Deciziei 2013/448, în măsura în care prin aceasta se stabilește factorul de corecție transsectorial uniform?

2) Având în vedere că prin Decizia 2013/448 se stabilește factorul de corecție transsectorial uniform, această decizie este nevalidă pentru motivul că nu a fost emisă potrivit procedurii de reglementare cu control prevăzute la articolul 10a alineatul (1) din Directiva 2003/87/CE?

3) Având în vedere că articolul 15 din Decizia 2011/278 interzice ca la stabilirea factorului de corecție transsectorial uniform să se ia în calcul emisiile producătorilor de energie electrică, acest articol încalcă dispozițiile articolului 10a alineatul (5) din Directiva 2003/87? În cazul unui răspuns afirmativ, ce consecințe produce această încălcare asupra Deciziei 2013/448?

4) Având în vedere că prevede stabilirea factorului de corecție transsectorial uniform, Decizia 2013/448 este nevalidă pentru motivul că se bazează pe date transmise în aplicarea dispozițiilor articolului 9a alineatul (2) din Directiva 2003/87, fără să fi fost adoptate prevederile menționate în acest alineat (2), în temeiul articolului 14 alineatul (1) din această directivă?

5) Având în vedere că prevede stabilirea factorului de corecție transsectorial uniform, Decizia 2013/448 încalcă în special articolul 276 TFUE sau articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene pentru motivul că cantitățile de emisii și de cote de emisii care sunt determinante pentru calcularea factorului de corecție sunt indicate doar parțial în decizie?

6) Având în vedere că prevede stabilirea factorului de corecție transsectorial uniform, Decizia 2013/448 încalcă în special articolul 296 TFUE sau articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene pentru motivul că acest factor de corecție a fost stabilit pe baza unor date pe care operatorii instalațiilor care au fost incluse în comercializarea cotelor de emisii nu le-au putut cunoaște?"

C – *Întrebările adresate în cauzele C-389/14 și C-391/14-C-393/14 (Esso Italiana)*

27. În sfârșit, Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional Lazio) din Italia adresează Curții următoarele întrebări:

„1) Decizia 2013/448 este invalidă întrucât nu a ținut seama la calcularea cotelor care trebuie alocate cu titlu gratuit de ponderea emisiilor asociate arderii de gaze reziduale – sau de gaze rezultate din procese siderurgice –, nici de cea a emisiilor asociate energiei termice produse prin cogenerare, prin aceasta încălcând articolul 290 TFUE și articolul 10a alineatele (1), (4) și (5) din Directiva

2003/87, depășind limitele delegării conferite de această directivă și contravenind scopurilor directivei (stimularea celor mai eficiente tehnologii energetice și protejarea cerințelor dezvoltării economice și ale încadrării în muncă)?

2) Decizia 2013/448 este invalidă în lumina articolului 6 TUE întrucât contravine articolului 1 din Protocolul adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO), precum și articolului 17 din această convenție prin faptul că a determinat în mod nejustificat lezarea așteptării legitime a societăților reclamante privind menținerea activului constând în cantitatea de cote alocate în prealabil și care li se cuvin în temeiul prevederilor directivei, prin aceasta determinând privarea de utilitatea economică asociată activului menționat mai sus?

3) De asemenea, Decizia 2013/448 este invalidă în măsura în care stabilește factorul de corecție transsectorial, luând în considerare faptul că decizia încalcă articolul 296 al doilea paragraf TFUE și articolul 41 din Carta de la Nisa, întrucât este lipsită de o motivare corespunzătoare?

4) Decizia 2013/448 este invalidă în măsura în care stabilește factorul de corecție transsectorial, ținând seama că decizia încalcă articolul 10a alineatul (5) din Directiva 2003/87 și principiul proporționalității consacrat de articolul 5 alineatul (4) TUE și, în plus, este viciată prin lipsa examinării și printr-o eroare de apreciere, având în vedere faptul că la calcularea cantității maxime a cotelor care trebuie alocate cu titlu gratuit (date relevante pentru stabilirea factorului de corecție transsectorial uniform) nu a ținut seama de efectele modificărilor intervenite în ceea ce privește interpretarea noțiunii «instalație de ardere» între prima (2005-2007) și a doua etapă (2008-2012) de punere în aplicare a Directivei 2003/87?

5) Decizia 2013/448 este invalidă în măsura în care stabilește factorul de corecție transsectorial, întrucât încalcă articolul 10a alineatul (5) și articolul 9a alineatul (2) din Directiva 2003/87, precum și pentru lipsa examinării și pentru eroare de apreciere, deoarece calcularea cantității maxime a cotelor care trebuie alocate cu titlu gratuit (date relevante pentru stabilirea factorului de corecție transsectorial uniform) a fost efectuată pe baza datelor furnizate de statele membre, care sunt inconsecvente pentru că se bazează pe o interpretare diferită a articolului 9a alineatul (2) din Directiva 2003/87?

6) În sfârșit, Decizia 2013/448 este invalidă în măsura în care stabilește factorul de corecție transsectorial, întrucât încalcă normele privind procedura prevăzută la articolul 10a alineatul (1) și la articolul 23 alineatul (3) din Directiva 2003/87?”

D – *Procedura în fața Curții*

28. Au prezentat observații scrise în calitate de părți la procedurile principale respective, în procedura din Austria, Verfahren Borealis Polyolefine și alții, în procedura din Țările de Jos, DOW Benelux, Esso Nederland și alții, Akzo Nobel Chemicals și alții, precum și Yara Sluiskil și alții, iar în procedura din Italia, Esso Italiana, Eni, precum și Linde Gas Italia. În plus, au prezentat observații scrise Germania, Țările de Jos, Spania (doar în procedura din Italia) și Comisia.

29. Curtea de Justiție a conexat, pe de o parte, cele două cereri de decizie preliminară austriece și, pe de altă parte, cele patru cereri de decizie preliminară italiene, neluând însă în considerare până în prezent și o conexare formală a prezentelor cauze. Totuși, aceasta a organizat la 3 septembrie 2015 o ședință comună. La ședința respectivă au participat, cu excepția Linde, toate părțile menționate mai sus, precum și părțile din procedura italiană Luchini și alții și Buzzi Unicem.

30. Examinăm toate prezentele cauze în cadrul acelorași concluzii și considerăm că este util ca Curtea de Justiție să urmeze acest exemplu, conexând aceste cauze în vederea pronunțării unei decizii comune.

IV – **Apreciere juridică**

31. Întrebările adresate prin intermediul cererilor de decizie preliminară urmăresc contestarea factorului de corecție transsectorial uniform prevăzut la articolul 10a alineatul (5) din Directiva 2003/87 (denumit în continuare „factorul de corecție”), care a fost stabilit de Comisie la articolul 4 din Decizia 2013/448 și în anexa II la aceasta.

32. Pentru a înțelege aceste întrebări, este necesar mai întâi să se prezinte modul de calcul al acestui factor de corecție și semnificația sa în cadrul sistemului prevăzut de Directiva 2003/87 (a se vedea în acest sens secțiunea A). În continuare, vom examina întrebările care se referă la luarea în considerare insuficientă a anumitor surse de emisii (a se vedea în acest sens secțiunile B și C), apoi la motivarea stabilirii factorului de corecție (a se vedea în acest sens secțiunea D) și ulterior la dreptul fundamental de proprietate (a se vedea în acest sens secțiunea E) și la procedura utilizată la adoptarea deciziei (a se vedea în acest sens secțiunea F). Pentru a evita o eventuală inconsecvență în prezentarea domeniului juridic foarte complex, vom arăta apoi mai întâi că întreprinderile reclamante din procedura principală nu trebuiau să își formuleze obiecțiile în mod direct în fața instanțelor Uniunii (a se vedea în acest sens secțiunea G) și consecințele pe care ar trebui să le genereze rezultatul examinării deciziei (a se vedea în acest sens secțiunea H).

A – *Cu privire la calificarea juridică a factorului de corecție*

33. Potrivit articolului 1, Directiva 2003/87 instituie un sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră pentru a promova reducerea emisiilor de aceste gaze într-un mod rentabil și eficient din punct de vedere economic.

34. Instalațiile care sunt supuse sistemului trebuie să obțină drepturi de emisii de gaze cu efect de seră, așa-numitele cote. Practic, aceasta privește aproape în mod exclusiv emisia de CO_2. Potrivit articolelor 9 și 9a din Directiva 2003/87, cantitatea totală de cote disponibile este limitată și se va reduce anual, începând cu anul 2010, cu 1,74 %. Potrivit considerentului (13) al Directivei 2009/29, reducerea contribuie la scăderea emisiilor cu efect nociv asupra mediului cu 20 % până în anul 2020 comparativ cu anul 1990.

35. Începând cu anul 2013, aceste cote mai sunt alocate doar în parte cu titlu gratuit și sunt, în plus, scoase la licitație. Se face diferențiere între producătorii de energie electrică, care, cu puține excepții, nu primesc gratuit *nicio* cotă[7], și instalații industriale care primesc gratuit fie toate[8] cotele necesare, fie cel puțin o parte[9] dintre acestea.

36. Întrebările adresate în prezentele cauze privesc în mod direct doar situația instalațiilor industriale care sunt luate în considerare în vederea alocării de cote cu titlu gratuit, iar nu și producătorii de energie electrică, întrucât factorul de corecție în litigiu conduce la o reducere a cotelor de emisii alocate gratuit instalațiilor industriale.

37. Factorul de corecție se stabilește prin calcularea, pe de o parte, de către statele membre, și, pe de altă parte, de către Comisie a numărului de cote care sunt atribuite în total tuturor instalațiilor industriale existente. În această privință, cele două părți utilizează metode de calcul diferite. Cea mai scăzută dintre cele două valori este decisivă pentru stabilirea numărului de cote care sunt în cele din urmă alocate cu titlu gratuit.

7 — Articolul 10a alineatul (1) al treilea paragraf a doua teză, articolul 10a alineatul (3) și articolul 10a alineatul (7) al treilea paragraf din Directiva 2003/87.

8 — Acestea sunt, conform articolului 10a alineatul (12) din Directiva 2003/87, instalațiile din sectoarele sau subsectoarele expuse la un risc semnificativ de relocare a emisiilor de dioxid de carbon, așa-numitul „*carbon leakage*” (relocare a emisiilor de dioxid de carbon).

9 — Ele primesc, conform articolului 10a alineatul (11) din Directiva 2003/87, mai întâi 80 % din cotele cerute cu titlu gratuit. Până în anul 2020, acest procentaj va fi redus linear până la 30 %, iar până în anul 2027 la 0 %.

38. În cazul în care valoarea calculată de statele membre ar fi fost mai scăzută, nu ar fi fost nevoie de nicio corecție. Statele membre ar fi putut să efectueze alocarea cu titlu gratuit în temeiul valorii lor inițiale.

39. În realitate, valoarea calculată de Comisie era însă mai redusă. Prin urmare, se regăsește situația prevăzută la articolul 10a alineatul (5) al doilea paragraf din Directiva 2003/87: se impunea aplicarea unui factor de corecție transsectorial uniform. El a fost în primul an de aproximativ 94,3 % și va scădea până în anul 2020 până la aproape 80,4 %. Aceasta înseamnă că din cantitatea de cote care urmau să fie alocate cu titlu gratuit, calculată cu titlu provizoriu de statele membre, doar acest procentaj poate fi în cele din urmă alocat.

1. Necesitatea instalațiilor industriale recunoscută și calculată de statele membre

40. Statele membre stabilesc valoarea menționată la începutul articolului 10a alineatul (5) din Directiva 2003/87, respectiv cantitatea de cote care servește drept bază pentru calcularea alocărilor anuale (viitoare) cu titlu gratuit pentru instalațiile industriale. Această cantitate este calculată într-o anumită măsură încă de la început, și anume în temeiul activității istorice a fiecărei instalații individuale și al așa-numitului „benchmark” (criteriu de referință) pe care Comisia l-a stabilit pentru activitatea respectivă în Decizia 2011/278. În cazul criteriului de referință este vorba despre o anumită cantitate de emisii de CO_2, pe care Comisia o recunoaște ca fiind necesară pentru producția unei anumite cantități din produsul respectiv. Vom desemna în continuare această valoare drept *necesitatea recunoscută*.

41. Potrivit articolului 10a alineatul (2) primul paragraf din Directiva 2003/87, punctul de plecare pentru criteriile de referință îl reprezintă performanța medie a 10 % dintre cele mai eficiente instalații dintr-un sector sau subsector din cadrul Uniunii. În plus, conform articolului 10a alineatul (1) al treilea paragraf, aceste criterii de referință trebuie să asigure faptul că modalitățile de alocare încurajează tehnici eficiente din punctul de vedere al reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră și al ameliorării randamentului energetic, ținând seama printre altele de cogenerarea cu un randament ridicat și de recuperarea gazelor reziduale în mod eficient din punct de vedere energetic, fără să se stimuleze creșterea nivelului emisiilor. Este sarcina Comisiei să asigure realizarea acestui obiectiv atunci când stabilește criteriul de referință pentru diferitele activități.

42. Criteriile de referință stabilite de Comisie pentru instalațiile industriale includ în special utilizarea drept combustibil a gazelor reziduale care rezultă în cadrul anumitor procese de producție (a se vedea în această privință secțiunea B punctul 1) și țin seama de utilizarea industrială a energiei termice provenite din instalațiile de cogenerare (a se vedea în această privință secțiunea B punctul 2). În plus, aceste criterii se aplică tuturor instalațiilor industriale care intră în prezent sub incidența sistemului prevăzut de Directiva 2003/87, așadar și instalațiilor care fac parte din sistem abia începând cu anul 2008 [a se vedea în această privință secțiunea C punctul 2 litera (b)] sau cu anul 2013 [a se vedea în această privință secțiunea C punctul 2 litera (a)].

43. Statele membre stabilesc necesitatea recunoscută, care rezultă din aplicarea acestor criterii de referință, a tuturor instalațiilor industriale de pe teritoriul lor național, înmulțind, în conformitate cu articolul 10 din Decizia 2011/278, criteriile de referință pentru activitatea respectivă cu nivelul activității istorice a subinstalației vizate. Ele comunică aceste date Comisiei, în temeiul articolului 11 alineatul (1) din Directiva 2003/87, până la data de 30 septembrie 2011. Comisia însumează cifrele care îi sunt comunicate și stabilește astfel necesitatea recunoscută totală a tuturor instalațiilor industriale din cadrul Uniunii.

2. Plafonul de sector calculat de Comisie

44. Comisia calculează o a doua valoare, așa-numitul plafon de sector, într-o anumită măsură în linii generale, stabilind pe baza datelor privind emisiile istorice procentajul din cantitatea totală de cote de emisii disponibile care revine în ansamblu instalațiilor industriale. Acest plafon de industrie este alcătuit din două cantități parțiale, care sunt prevăzute la literele (a) și (b) ale articolului 10a alineatul (5) din Directiva 2003/87.

a) Articolul 10a alineatul (5) litera (a) din Directiva 2003/87

45. Punctul de plecare al primei cantități parțiale este, potrivit articolului 10a alineatul (5) litera (a) din Directiva 2003/87, cantitatea totală anuală medie de cote, calculată în conformitate cu articolul 9 alineatul (1), care au fost alocate pentru cea de a doua perioadă de alocare 2008-2012, așadar necesitatea istorică a tuturor instalațiilor care au fost incluse în această perioadă în sistemul prevăzut de directivă. Această cantitate totală include ambele categorii, producătorii de energie electrică și instalațiile industriale.

46. Cantitatea acestor cote a fost stabilită de statele membre respective. În această privință, Directiva 2003/87 nu prevedea, în versiunea aplicabilă la momentul respectiv, nicio metodă specifică [10].

47. În vederea calculării cantității totale anuale aplicabile în viitor, cantitatea medie aferentă anilor 2008-2012, stabilită pentru întreaga Uniune pe baza acestor alocări naționale, se reduce anual [11], plecând de la jumătatea acestei perioade, respectiv din anul 2010, cu factorul linear de 1,74 %.

48. Potrivit articolului 10a alineatul (5) litera (a) din Directiva 2003/87, la calcularea plafonului de sector se poate ține însă seama numai de numărul instalațiilor care nu intră sub incidența articolului 10a alineatul (3). Prin urmare, în practică, cotele alocate producătorilor de energie electrică până în anul 2012 nu sunt luate în considerare. Comisia calculează acest număr în funcție de cantitatea medie de cote care au fost alocate instalațiilor industriale în perioada 2005-2007.

49. Prin urmare, nu fac parte din plafonul de sector cotele care au fost alocate în trecut producătorilor de energie electrică pentru emisii care au fost generate cu ocazia utilizării gazelor reziduale drept combustibil (a se vedea în această privință secțiunea B punctul 1) sau a producției de energie termică la nivel industrial în instalațiile de cogenerare (a se vedea în această privință secțiunea B punctul 2). În plus, referirea la partea din industrie în perioada 2005-2007 împiedică luarea în considerare a instalațiilor industriale care au intrat sub incidența Directivei 2003/87 abia începând cu anul 2008 (a se vedea în această privință secțiunea C punctul 2 litera (b)]. Aceasta privește anumite instalații de ardere de pe teritoriul statelor din SEE. Totuși, toate aceste emisii sunt luate în considerare la stabilirea criteriilor de referință industriale.

b) Articolul 10a alineatul (5) litera (b) din Directiva 2003/87

50. A doua cantitate parțială include, potrivit articolului 10a alineatul (5) litera (b) din Directiva 2003/87, instalațiile care au fost incluse în sistemul prevăzut de directivă doar începând cu anul 2013. Astfel, începând cu acest an, sunt incluse în plus în sistem, de exemplu, emisii provenite din producția de aluminiu și din anumite sectoare ale industriei chimice.

10 — Hotărârea Comisia/Estonia (C-505/09 P, EU:C:2012:179, punctul 52).

11 — Pentru clarificări, a se vedea considerentul (13) al Deciziei 2010/384/UE a Comisiei din 9 iulie 2010 privind cantitatea de certificate care trebuie emise la nivel comunitar pentru anul 2013 în temeiul Sistemului UE de comercializare a certificatelor de emisii (JO L 175, p. 36).

51. Acest lucru este realizat pe baza totalului mediei emisiilor anuale verificate ale acestor instalații în perioada 2005-2007. Și această valoare scade anual cu factorul linear menționat de 1,74 %, iar producătorii de energie electrică nu sunt luați în considerare.

52. În această privință, se pune problema că nu sunt utilizate date comparabile privind emisiile pentru toate statele membre. Pentru unele state membre au fost utilizate numai date privind emisiile provenite de la instalații care sunt incluse în sistem, în ansamblu, doar începând cu anul 2013. În schimb, pentru alte state membre, au fost utilizate, în plus, date privind emisiile pentru activități care urmau să intre recent sub incidența sistemului, desfășurate în cadrul unor instalații incluse deja anterior în sistem din cauza altor activități [a se vedea în această privință secțiunea C punctul 2 litera (a)].

3. Factorul de corecție stabilit

53. La prima vedere, ar fi de așteptat ca o necesitate recunoscută bazată pe cele mai eficiente instalații, astfel cum este calculată de statele membre, să fie mai redusă decât alocările istorice pentru toate instalațiile, inclusiv a celor mai puțin eficiente, care se află la baza valorii calculate de Comisie [12]. Potrivit acesteia, în cadrul comparației dintre cele două valori ar trebui să se reflecte doar reducerea lineară anuală a plafonului de industrie cu respectiv 1,74 %. Un factor de corecție ar trebui să fie necesar după ce „avantajul” faptului de a se baza pe cele mai eficiente instalații se va fi diminuat ca urmare a reducerilor.

54. În fapt, comparația efectuată între valoarea statelor membre și valoarea Comisiei creează însă impresia că necesitatea recunoscută care se află la baza Deciziei 2013/448 are un volum *mai mare* decât alocările istorice. Astfel, factorul de corecție are de la bun început efecte mai semnificative decât reducerea lineară: factorul de corecție de 94,272151 % în primul an, 2013, reduce alocarea cu titlu gratuit cu 5,727849 %. Reducerea lineară acumulată până la această dată pentru anii 2011-2013 este însă de numai 5,22 %. Cu timpul, acest efect se diminuează totuși puțin. În ultimul an, 2020, factorul de corecție este de 82,438204 %, conducând, așadar, la o reducere de 17,561796 %. Acesta depășește doar cu puțin reducerea lineară cumulată de 17,4 % pentru acești zece ani.

55. Prin urmare, întreprinderile reclamante din procedura principală consideră că corecția este prea mare. Ele atribuie acest efect în special faptului că anumite activități au fost luate în considerare în cadrul necesității recunoscute [13], dar nu și la stabilirea plafonului de industrie [14]. În plus, acestea solicită acces la datele necesare pentru a putea verifica în mod temeinic modul de calculare a factorului de corecție (a se vedea în această privință secțiunea D).

4. Cu privire la obiectivele Directivei 2003/87 din perspectiva factorului de corecție

56. Acestei susțineri i se poate adăuga argumentul potrivit căruia o luare în considerare „asimetrică” [15] a anumitor activități se află în contradicție cu unul dintre obiectivele factorului de corecție. Deși aceste obiective nu au fost stabilite în mod expres, potrivit economiei generale a acestuia, el urmărește un dublu scop.

12 — Spre deosebire de opinia Comisiei exprimată în prezenta procedură, aceasta corespundea în anul 2010, potrivit argumentației prezentate de Esso Nederland și alții, și prezumției Comisiei.

13 — A se vedea punctul 42 de mai sus.

14 — A se vedea punctele 49 și 52 de mai sus.

15 — Direcția Generală Politica în domeniul Schimbărilor Climatice a Comisiei Europene, „Calculations for the determination of the cross-sectoral correction factor in the UE ETS in 2013 to 2020” din 22 octombrie 2013, anexa 1, p. 4 din memoriul scris al Borealis Polyolefine din 12 august 2015, accesibilă și pe site-ul web al Comisiei la adresa http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/allocation/docs/cross_sectoral_correction_factor_en.pdf.

57. În primul rând, se aplică factorul de reducere linear de 1,74 %. Acestei finalități nu i se aduce atingere prin asimetria contestată. Factorul de reducere ar putea fi însă obținut și fără comparația complicată dintre necesitatea recunoscută și plafonul de industrie.

58. Prin urmare, o importanță mai mare o prezintă cea de a doua funcție a factorului de corecție: acesta ar trebui să asigure faptul că alocările cu titlu gratuit în temeiul criteriului de referință nu alterează în favoarea industriei echilibrul existent potrivit sistemului de alocare anterior între activitățile industriale și producția de energie electrică.

59. Acest echilibru este important. Astfel, în cazul în care ponderea activităților industriale în cantitatea totală de cote disponibile ar crește, ar scădea concomitent și cantitatea de cote care este pusă la dispoziție în vederea scoaterii la licitație. În cazul în care această cantitate nu este suficientă pentru a satisface întreaga necesitate care trebuie acoperită prin licitație, ar exista temeri privind majorări neproporționale ale prețului. Acest lucru ar împovăra în special industria energetică și consumatorii de energie electrică. În plus, ar fi afectate însă și unele sectoare ale industriei care trebuie să achiziționeze o parte dintre cotele necesare.

60. Totuși, se deviază de la acest echilibru istoric în cazul în care activitățile sunt atribuite în prezent industriei pe baza unei noi metode de calcul, deși în trecut erau atribuite producției de energie electrică sau nu erau deloc luate în considerare.

61. Astfel cum arată, de exemplu, Linde, o asemenea necesitate de corecție asimetrică este, în plus, în contradicție cu obiectivul urmărit de Directiva 2003/87 privind evitarea „*relocării emisiilor de dioxid de carbon*”. Prin aceasta se înțelege relocarea în țări terțe a activităților care generează emisii de gaze cu efect de seră. O asemenea migrare ar prezenta nu numai un dezavantaj politico-economic, ci ar submina și obiectivul general, și anume scăderea emisiilor de gaze cu efect de seră la nivel mondial.

62. Prin urmare, pentru a împiedica *relocarea emisiilor de dioxid de carbon*, în conformitate cu articolul 10a alineatul (12) din Directiva 2003/87, instalațiilor din sectoarele sau subsectoarele expuse la un risc semnificativ de relocare a emisiilor de dioxid de carbon li se atribuie cote cu titlu gratuit la un nivel de 100 % din necesitatea recunoscută pe baza criteriului de referință. Un factor de corecție prea ridicat poate să aibă însă drept consecință faptul că aceste instalații primesc în final mai puțin de 100 % din cotele necesare, sistemul prevăzut de Directiva 2003/87 creând astfel un stimulent pentru relocarea acestor activități.

63. Pe de altă parte, luarea în considerare asimetrică a utilizării gazelor reziduale corespunde obiectivului general prevăzut de Directiva 2003/87, și anume reducerea emisiilor cu efecte nocive asupra mediului. Întrucât diminuează cantitatea de cote alocate cu titlu gratuit, aceasta întărește stimulentul privind limitarea emisiilor de CO_2. Prin urmare, ea contribuie la conservarea și la protecția mediului, la combaterea schimbărilor climatice și la asigurarea unui nivel ridicat de protecție, astfel cum se prevede la articolul 191 TFUE.

64. Din această perspectivă, trebuie examinate mai detaliat cele patru domenii în care întreprinderile reclamante contestă asemenea derogări, și anume luarea în considerare a gazelor reziduale și a instalațiilor de cogenerare (a se vedea în această privință secțiunea B) și luarea în considerare a activităților și a instalațiilor care au fost incluse în sistemul prevăzut de Directiva 2003/87 doar începând cu anul 2013, respectiv cu anul 2008 (a se vedea în această privință secțiunea C).

B – *Cu privire la luarea în considerare a producerii de energie electrică din gaze reziduale și a utilizării industriale a energiei termice provenite din centralele de cogenerare cu randament ridicat*

65. Prima, a doua, a treia și a patra întrebare din cauza Borealis Polyolefine, a treia întrebare din cauza Dow Benelux și prima întrebare din cauza Esso Italiana privesc luarea în considerare la calcularea factorului de corecție a producerii de energie electrică din gaze reziduale (a se vedea în această privință secțiunea 1) și a utilizării industriale a energiei termice provenite din centralele de cogenerare cu randament ridicat (instalații de cogenerare, a se vedea în această privință secțiunea 2). Ambele activități sunt atribuite în prezent industriei, deși în trecut erau luate în considerare la producția de energie electrică.

1. Cu privire la producerea de energie electrică din gaze reziduale

66. Gazele reziduale rezultă în cadrul anumitor procese de producție industriale, de exemplu în cadrul producției de cocs și de oțel, și pot fi utilizate drept combustibil, în special în vederea producerii de energie electrică. Acest lucru este, în sensul unei exploatări durabile a resurselor, mai rezonabil decât devierea sau arderea gazelor respective.

67. Din această utilizare se poate prezuma că articolul 10a alineatul (1) al treilea paragraf prima teză din Directiva 2003/87 include promovarea utilizării gazelor reziduale printre stimulentele privind reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră și privind tehnicile eficiente din punctul de vedere al ameliorării randamentului energetic. În plus, acesta ar putea să fie și motivul pentru care a doua teză a dispoziției menționate stabilește, în ceea ce privește energia electrică produsă din gaze reziduale, o excepție de la excluderea producției de energie electrică de la alocarea de cote cu titlu gratuit.

68. După cum arată Comisia, la stabilirea produsului de referință ea a ținut seama, prin urmare, de împrejurarea că în unele sectoare gazele reziduale sunt arse pentru producerea de energie electrică. Acest lucru a condus în special la o majorare a produsului de referință pentru cocs, pentru metal lichid și pentru minereu sinterizat, așadar la o creștere a necesității recunoscute în aceste sectoare.

69. Comisia admite că emisiile corespunzătoare au fost incluse doar parțial în plafonul de industrie, și anume numai în măsura în care gazele reziduale au fost arse în instalațiile industriale. În schimb, în măsura în care gazele reziduale au fost arse de un producător de energie electrică în sensul articolului 10 alineatul (3) din Directiva 2003/87, ele nu au fost luate în considerare la stabilirea plafonului de industrie. Întrucât în această privință plafonul rezultă a fi mai redus, luarea în considerare a gazelor reziduale în criteriul de referință duce la creșterea în mod corespunzător a factorului de corecție.

70. Prin urmare, trebuie să se examineze aspectul dacă această luare în considerare asimetrică a utilizării gazelor reziduale este compatibilă cu Directiva 2003/87.

71. În această privință, trebuie constatat că asimetria este inerentă modului de redactare a articolului 10a alineatele (1), (3) și (5) din Directiva 2003/87. Așadar, potrivit alineatelor (3) și (5), producătorii de energie electrică și producătorii de energie electrică din gaze reziduale nu trebuie luați în considerare la calcularea plafonului de industrie. Dimpotrivă, din cuprinsul alineatului (1) al treilea paragraf se deduce că Comisia trebuia să ia în considerare producția de energie electrică din gaze reziduale la stabilirea criteriilor de referință pe baza cărora rezultă necesitatea recunoscută a instalațiilor industriale.

72. Pe de altă parte, nu poate fi admis nici argumentul întreprinderilor reclamante din procedurile principale potrivit căruia trimiterea de la articolul 10a alineatul (5) din Directiva 2003/87 la „instalațiile care nu intră sub incidența alineatului (3)” nu trebuie interpretată în sensul că emisiile provenite de la producătorii de energie electrică sunt excluse de la această luare în considerare. Deși ele consideră că prin aceasta se înțelege instalațiile care intră în discuție la alocarea de cote cu titlu gratuit, textul nu conține temeiul necesar în acest scop.

73. Contrar argumentului prezentat de Buzzi Unicem, nu constituie în special o condiție pentru aplicarea articolului 10a alineatul (3) din Directiva 2003/87 faptul că pentru producția de energie electrică nu are loc nicio alocare cu titlu gratuit. Excluderea unei alocări cu titlu gratuit este, dimpotrivă, consecința juridică a acestei dispoziții de la care alte dispoziții permit excepții.

74. După cum am arătat mai sus [16], trebuie să se admită astfel că această asimetrie nu corespunde în fapt obiectivului urmărit de factorul de corecție, și anume garantarea echilibrului istoric între instalațiile industriale și producția de energie electrică. De asemenea, ea sporește stimulentul privind relocarea activităților generatoare de emisii. Totodată, aceasta corespunde însă și obiectivelor de mediu prevăzute de Directiva 2003/87.

75. Într-o asemenea situație, caracterizată prin obiective contradictorii și considerații sistematice, se speră că legiuitorul își face cunoscute în mod expres intențiile. Acest lucru s-a întâmplat, de exemplu, în cazul unei alte norme prevăzute de Directiva 2003/87, articolul 9 alineatul (1) a treia teză, care a fost introdusă în directivă cu ocazia aderării Croației. Potrivit acesteia, cantitatea de cote la nivelul Uniunii trebuie să crească, ca urmare a aderării Croației, numai cu cantitatea de cote pe care Croația trebuie să le liciteze în conformitate cu articolul 10 alineatul (1). Întrucât astfel nu sunt luate în considerare cotele atribuite cu titlu gratuit Croației, acest fapt conduce în mod obligatoriu la o diminuare a cotelor disponibile în întreaga Uniune și la o nevoie de corecție în sensul articolului 10a alineatul (5).

76. În ceea ce privește gazele reziduale, nu există în schimb o normă corespunzătoare clară și nici vreo referire în acest sens în considerente sau în lucrările pregătitoare. Dimpotrivă, există indicii care sugerează că legiuitorul a ignorat pur și simplu această problemă la momentul redactării Directivei de modificare 2009/29. Astfel, mențiunea privind gazele reziduale a fost introdusă în text abia relativ târziu – în cadrul trilogului pentru adoptarea Directivei 2009/29 în primă lectură. Gazele reziduale sunt menționate pentru prima dată într-o propunere de modificare a Parlamentului [17] care a fost încorporată în decurs de câteva săptămâni în acordul de compromis interinstituțional pentru adoptarea Directivei 2009/29 [18]. Mai mulți membri ai Parlamentului au deplâns în această privință marea grabă cu care s-a adoptat directiva [19].

77. Pe de altă parte, legiuitorul nu a făcut cunoscut în mod expres nici faptul că garantarea reală a echilibrului dintre instalațiile industriale și producătorii de energie electrică, precum și degrevarea instalațiilor industriale ar trebui să fie, în orice caz, privilegiate.

78. Prin urmare, conflictul dintre obiective prezentat de luarea asimetrică în considerare a producției de energie electrică din gaze reziduale nu justifică interpretarea Directivei 2003/87 dincolo de modul de redactare a acesteia în sensul evitării acestei asimetrii.

16 — A se vedea punctul 56 și următoarele de mai sus.

17 — A 48-a propunere de modificare (Documentul 14764/08 al Consiliului din 24 octombrie 2008, p. 80).

18 — Adoptat de Parlament la 17 decembrie 2008 (a se vedea Documentul 17146/08 al Consiliului din 14 ianuarie 2010) și confirmat de Consiliu la 4 aprilie 2009.

19 — Documentul 17146/08 al Consiliului din 14 ianuarie 2010, p. 5.

79. Poate rămâne nesoluționată și problema dacă Comisia ar fi fost totuși competentă să înlăture asimetria cu ocazia luării în considerare a gazelor reziduale prin intermediul competenței de executare. Astfel, articolul 10a alineatul (1) din Directiva 2003/87 o autorizează, în legătură cu articolul 10a alineatul (5), să adopte dispoziții de punere în aplicare destinate să modifice elemente neesențiale ale directivei prin completarea acesteia. Totuși, având în vedere obiectivele contrare, Comisia nu era, în orice caz, obligată să facă uz de această competență pentru a înlătura asimetria.

80. Prin urmare, trebuie să se constate că examinarea întrebărilor referitoare la producția de energie electrică din gaze reziduale nu a evidențiat niciun element de natură să pună în discuție legalitatea stabilirii factorului de corecție prin Decizia 2013/448.

2. Cu privire la instalațiile de cogenerare

81. Cogenerarea corespunde unei utilizări mai complete a energiei provenite din combustibili. În cazul în care puterea produsă este utilizată în mod exclusiv, de exemplu pentru producția de energie electrică, energia termică rezultată se pierde în mod inutil. Prin urmare, în centralele de cogenerare energia termică rezultată este colectată și pusă la dispoziție pentru alte activități. În parte, această energie termică este utilizată și pentru producția de energie destinată răcirii.

82. Întrebările privind luarea în considerare a instalațiilor de cogenerare privesc numai acele instalații de cogenerare care corespund definiției unui producător de energie electrică prevăzute la articolul 3 litera (u) din Directiva 2003/87. Producătorii de energie electrică înseamnă instalațiile care produc energie electrică în vederea vânzării către părți terțe și care nu desfășoară nicio altă activitate enumerată în anexa I în afară de „arderea combustibililor”.

83. După ce în cadrul procedurii scrise participanții erau încă în dezacord cu privire la modul în care aceste instalații de cogenerare producătoare de energie electrică sunt luate în considerare la calcularea factorului de corecție, ca urmare a unei întrebări adresate în ședință, s-a ajuns la un acord în această privință.

84. Prezintă importanță în acest sens situația în care o instalație de cogenerare producătoare de energie electrică furnizează energie termică sau energie destinată răcirii unor consumatori industriali. După cum precizează în special considerentul (21) al Deciziei 2011/278, acest lucru este luat în considerare în cadrul criteriului de referință al consumatorului industrial. Așadar, necesitatea recunoscută a acesteia crește, însă emisiile corespunzătoare nu sunt incluse în plafonul de industrie, întrucât sunt generate în instalațiile de cogenerare, deci în cadrul producției de energie electrică. Prin urmare, energia termică utilizată la nivel industrial provenită din instalațiile de cogenerare majorează factorul de corecție și conduce la o asimetrie și mai mare.

85. În această privință, pot fi admise în esență aceleași considerații precum cele prezentate în cazul producției de energie electrică din gaze reziduale.

86. Această asimetrie este stabilită la articolul 10a alineatele (1), (3) și (5) din Directiva 2003/87. Pe de o parte, producătorii de energie electrică, așadar și instalațiile de cogenerare producătoare de energie electrică, nu sunt luați în considerare la stabilirea plafonului de industrie în conformitate cu alineatele (3) și (5). Pe de altă parte, alineatul (1) al treilea paragraf prima teză prevede că criteriile de referință creează stimulente pentru reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră și pentru tehnici eficiente din punctul de vedere al ameliorării randamentului energetic, ținând seama printre altele de cogenerarea cu un randament ridicat.

87. Integrarea consumului de căldură în cadrul produsului de referință industrial, prevăzută de Comisie în Decizia 2011/278, este în conformitate cu acest obiectiv și facilitează gestionarea practică a utilizării energiei termice provenite din industrie în cadrul alocării cu titlu gratuit. Facilitarea rezultă din faptul că instalațiile care produc ele însele căldură și instalațiile care obțin căldura de la instalațiile de cogenerare sunt tratate în mod similar. Prin urmare, în ceea ce privește alocarea de cote pentru aceste instalații, nu trebuie să se verifice în mod individual volumul de energie termică și sursele din care se obține aceasta. Iar efectul de încurajare rezultă întrucât, în cazul aprovizionării cu energie termică de la instalațiile de cogenerare, instalațiile industriale economisesc cotele pe care le pot vinde.

88. La prima vedere, o diferență pare să se regăsească la articolul 10a alineatul (4) prima teză din Directiva 2003/87. Potrivit acestuia, în ceea ce privește *producerea* de căldură sau răcirea, cotele se alocă pentru instalațiile de cogenerare cu randament ridicat pentru o cerere justificată din punct de vedere economic. Posibilitatea unei asemenea alocări directe nu exclude însă luarea în considerare în cadrul criteriilor de referință, ci permite mai ales alocarea către instalațiile de cogenerare de cote pentru producția de căldură sau de răcire pe care acestea nu o livrează unor consumatori care fac parte din sistemul prevăzut de directivă, de exemplu gospodăriilor.

89. Prin urmare, stabilirea criteriilor de referință în privința utilizării industriale a energiei termice provenite din instalații de cogenerare are loc în cadrul competenței de executare a Comisiei în conformitate cu articolul 10a alineatul (1) din Directiva 2003/87.

90. În rest, este valabilă aceeași concluzie ca în cazul luării în considerare a gazelor reziduale. Astfel, există conflicte între obiective și nu se identifică niciun fel de afirmații clare din partea legiuitorului. Totuși, nici aceasta nu impune o interpretare a Directivei 2003/87 care să excludă asimetria și nici Comisia nu era obligată să înlăture această asimetrie cu ocazia exercitării competenței sale de executare.

91. Prin urmare, nici examinarea întrebărilor referitoare la luarea în considerare a cogenerării nu a evidențiat niciun element de natură să pună în discuție legalitatea stabilirii factorului de corecție prin Decizia 2013/448.

C – *Cu privire la datele utilizate în cadrul plafonului de industrie referitoare la sectoarele care urmează să fie incluse doar începând cu anul 2008 sau cu anul 2013*

92. Toate cele trei instanțe exprimă îndoieli privind datele utilizate în cadrul plafonului de industrie referitoare la sectoarele care urmează să fie incluse doar începând cu anul 2013. Totuși, prin intermediul celei de a patra întrebări adresate, Consiliul de Stat (Staatsrat) solicită să se stabilească dacă dispozițiile de punere în aplicare necesare referitoare la punerea la dispoziție a datelor existau deja (a se vedea în această privință secțiunea 1), în timp ce întrebările celorlalte două instanțe se referă la calitatea și la volumul datelor transmise și utilizate [a se vedea în această privință secțiunea 2 litera (a)]. Aceste două instanțe exprimă îndoieli și cu privire la luarea adecvată în considerare a unor instalații și activități care au fost incluse în sistem abia începând cu anul 2008 [a se vedea în această privință secțiunea 2 litera (b)].

1. Cu privire la dispozițiile de punere în aplicare

93. Prin intermediul celei de a patra întrebări, Consiliul de Stat solicită să se stabilească dacă stabilirea factorului de corecție este nelegală pentru motivul că se întemeiază printre altele pe date transmise în temeiul dispozițiilor articolului 9a alineatul (2) din Directiva 2003/87, fără să fi fost adoptate prevederile menționate la acest alineat (2), în temeiul articolului 14 alineatul (1) din această directivă.

94. Abia la o examinare mai atentă rezultă în mod clar că articolul 9a alineatul (2) din Directiva 2003/87 are legătură cu factorul de corecție în litigiu. Acesta precizează astfel modul de stabilire a totalului mediei emisiilor anuale verificate, care trebuie adăugat, în conformitate cu articolul 10a alineatul (5) litera (b), la plafonul de industrie aferent, în perioada 2005-2007, instalațiilor care au fost incluse în sistem doar începând cu anul 2013 și care nu sunt producătoare de energie electrică.

95. În ceea ce privește aceste instalații, potrivit articolului 9a alineatul (2) primul paragraf din Directiva 2003/87, operatorii trebuie să prezinte autorității competente date privind emisiile, argumentate corespunzător și verificate în mod independent, astfel încât acestea să poată fi luate în considerare la ajustarea plafonului de industrie.

96. Articolul 9a alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2003/87 prevede astfel că toate aceste date trebuie prezentate în conformitate cu dispozițiile adoptate în temeiul articolului 14 alineatul (1).

97. Consiliul de Stat pleacă de la premisa că în cazul acestor dispoziții este vorba despre Regulamentul (UE) nr. 601/2012 [20], care însă nu fusese încă adoptat la data transmiterii acestor date către Comisie. Datele trebuiau astfel prezentate, conform articolului 9a alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2003/87, până la 30 aprilie 2010.

98. După cum susține în mod întemeiat Germania, transmiterea datelor în anul 2010 se putea întemeia totuși pe dispoziții uniforme care au fost stabilite prin Decizia 2007/589 [21]. Acestea erau prevăzute în versiunea articolului 14 alineatul (1) din Directiva 2003/87 aplicabilă anterior Directivei de modificare 2009/29.

99. Trebuie să ia în considerare și premisa că articolul 9a alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2003/87 face referire la dispozițiile Deciziei 2007/589. Astfel, se impunea transmiterea datelor la o dată la care noile dispoziții de punere în aplicare prevăzute de Regulamentul nr. 601/2012 nu trebuiau să fie încă adoptate. Articolul 14 alineatul (1) din Directiva 2003/87, astfel cum a fost modificat, stabilea într-adevăr în acest scop un termen până la data de 31 decembrie 2011.

100. În plus, în dispozițiile relevante nu se poate identifica niciun indiciu care să sugereze că datele necesare pentru stabilirea factorului de corecție trebuiau să fie determinate din nou și prezentate în temeiul Regulamentului nr. 601/2012.

101. Prin urmare, această întrebare adresată de Consiliul de Stat nu a evidențiat niciun element de natură să ridice îndoieli privind legalitatea stabilirii factorului de corecție la articolul 4 din Decizia 2013/448 și în anexa II la aceasta.

2. Cu privire la calitatea datelor

102. În cererile de decizie preliminară din Italia și din Austria se exprimă în acest context și îndoieli cu privire la calitatea și la volumul datelor transmise de statele membre. Aceste întrebări se întemeiază pe împrejurarea că sistemul prevăzut de Directiva 2003/87 a fost extins în continuare atât între prima fază (2005-2007) și a doua fază (2008-2012) [a se vedea în această privință litera b)], cât și prin cea de a treia fază (2013-2020) [a se vedea în această privință litera a)].

20 — 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 L 181, p. 30).

21 — Decizia Comisiei din 18 iulie 2007 de stabilire a unor orientări privind monitorizarea și raportarea emisiilor de gaze cu efect de seră în conformitate cu Directiva 2003/87 (Orientările generale privind monitorizarea) (JO L 229, p. 1).

a) Cu privire la extinderea începând cu anul 2013

i) Cu privire la neluarea în considerare a unor noi activități în cadrul datelor prezentate de unele state membre

103. În cadrul celei de a noua întrebări, Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Tribunalul Administrativ al Landului Austria Inferioară) pleacă de la premisa că datele privind emisiile aferente instalațiilor, care înainte de anul 2013 intrau doar *parțial* sub incidența sistemului prevăzut de Directiva 2003/87, au fost luate în considerare în mod incomplet la stabilirea plafonului de industrie, și anume numai în măsura în care erau incluse anterior în sistem.

104. Această ipoteză se află în final și la baza celei de a cincea întrebări adresate de Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional Lazio), care se referă în mod superficial la interpretările diferite date de statele membre articolului 9a alineatul (2) din Directiva 2003/87. Aceste diferențe se întemeiază tocmai pe aspectul dacă statele membre trebuie să transmită doar date privind instalațiile care au fost incluse în sistem abia începând cu anul 2013 sau și date referitoare la activități nou incluse în sistem desfășurate în instalații care erau deja incluse în sistem din cauza altor activități.

105. Articolul 10a alineatul (5) litera (b) și articolul 9a alineatul (2) al treilea paragraf prima teză din Directiva 2003/87 oferă un răspuns clar la această întrebare, întrucât nu abordează emisii aferente unor *activități* nou incluse desfășurate în instalații care fac deja parte din sistem. Ambele dispoziții menționează doar emisiile verificate provenite de la *instalații* care au fost incluse în sistem doar începând cu 2013.

106. Cu toate acestea, în cazul în care emisiile care au fost incluse în sistem doar începând cu anul 2013, aferente unor activități desfășurate în instalații deja incluse, nu sunt luate în considerare la stabilirea plafonului de industrie, acest lucru conduce în mod obligatoriu la o nevoie de corecție crescută, întrucât aceste activități sunt luate totuși în calcul în cadrul necesității recunoscute.

107. În mod similar, la fel ca în cazul luării în considerare a producției de energie electrică din gaze reziduale [22] și a energiei termice provenite din instalații de cogenerare [23], modul de redactare a normei relevante conduce, așadar, la o luare în considerare asimetrică a emisiilor. Și în această privință există conflicte cunoscute între obiective și lipsesc formulările clare din partea legiuitorului.

108. Astfel, nici în acest caz nu se impune o interpretare diferită a articolului 10a alineatul (5) litera (b) din Directiva 2003/87, iar Comisia nu era obligată în acest sens să remedieze asimetria în cadrul normelor de punere în aplicare.

109. Prin urmare, trebuie să se constate că examinarea întrebărilor referitoare la instalațiile și la activitățile nou incluse în sistemul prevăzut de Directiva 2003/87 începând cu anul 2013 nu a arătat că *neluarea* în considerare la stabilirea plafonului de industrie a unor noi activități, desfășurate în instalații deja incluse în datele unor state membre, pune în discuție legalitatea stabilirii factorului de corecție la articolul 4 din Decizia 2013/448 și în anexa II la aceasta.

22 — A se vedea punctul 71 și următoarele de mai sus.

23 — A se vedea punctul 86 și următoarele de mai sus.

ii) Cu privire la luarea în considerare a unor activități noi în datele altor state membre

110. Această examinare a arătat totuși că luarea în considerare a unor activități noi desfășurate în instalații deja incluse în datele *altor* state membre la stabilirea plafonului de industrie pune cu siguranță în discuție legalitatea stabilirii factorului de corecție la articolul 4 din Decizia 2013/448 și în anexa II la aceasta. Astfel, articolul 10a alineatul (5) litera (b) din Directiva 2003/87 prevede în mod clar doar luarea în considerare a unor instalații noi.

111. Contrar argumentului invocat de Germania, nu există nicio marjă de apreciere la interpretarea articolului 10a alineatul (5) litera (b) din Directiva 2003/87 care ar autoriza unele state membre să ia în considerare doar instalații nou incluse în sistem, în timp ce altele iau în calcul și activități noi, desfășurate în instalații deja incluse. Desigur, poate exista o marjă de apreciere din partea autorităților statelor membre la aprecierea datelor transmise de operatori, însă, în ceea ce privește luarea în considerare a unor activități noi în instalații deja incluse, lipsește temeiul juridic în sine.

112. Deși Comisia – precum și Germania – arată în mod corect că Directiva 2003/87 nu îi permite să modifice datele statelor membre, de aici nu rezultă totuși că factorul de corecție poate fi stabilit în temeiul unor date care nu pot fi luate în considerare conform dispozițiilor aplicabile. Dimpotrivă, Comisia trebuie să exprime cel puțin îndoieli cu privire la calitatea datelor și, după caz, să se asigure că statele membre efectuează corecțiile necesare cât mai rapid posibil. Acest lucru corespunde misiunii sale prevăzute la articolul 17 alineatul (1) TUE, și anume supravegherea aplicării dreptului Uniunii.

113. Nici din Hotărârea Comisia/Estonia nu rezultă o concluzie diferită. Astfel, această hotărâre viza versiunea aflată anterior în vigoare a Directivei 2003/87, care conferea statelor membre o marjă de apreciere semnificativ mai mare decât cea conferită în prezent de dreptul aplicabil. În plus, Curtea de Justiție nu a exclus nici în această situație un control de legalitate [24].

114. Nici necesitatea stabilirii factorului de corecție la o anumită dată nu modifică cu nimic această concluzie. În cazul în care nu rezultă în mod clar care sunt datele ce trebuie utilizate, Comisia trebuie să stabilească, dacă este necesar, un factor de corecție provizoriu, sub rezerva ajustării ulterioare.

115. Așadar, trebuie să se constate că articolul 10a alineatul (5) litera (b) din Directiva 2003/87 permite doar luarea în considerare a emisiilor aferente instalațiilor nou incluse în sistemul prevăzut de directivă începând cu anul 2013, însă nu și luarea în considerare a unor activități nou incluse în sistem, desfășurate în instalații deja incluse.

116. În cadrul prezentei proceduri s-a susținut însă că cel puțin Franța, Belgia, Germania, Italia și Spania au transmis și date privind emisiile aferente unor activități nou incluse în sistem, desfășurate în instalații care sunt deja incluse în sistem din cauza altor activități. Comisia a utilizat, la rândul său, aceste date la calcularea plafonului de industrie.

117. Comisia a stabilit, așadar, un plafon de industrie prea *ridicat*, luând în considerare la calculul efectuat emisii aferente unor activități nou incluse în sistem începând cu anul 2013, desfășurate în instalații deja incluse. În această privință, stabilirea factorului de corecție este nelegală, iar articolul 4 din Decizia 2013/448, precum și anexa II la aceasta sunt nevalide.

118. În plus, trebuie să se sublinieze că aceeași rațiune ar trebui admisă nu numai în cazul stabilirii factorului de corecție, ci și în cazul determinării cantității totale de cote disponibile în conformitate cu articolul 9a alineatul (2). Din asimetria existentă nu ar rezulta nici în acest caz o alocare cu titlu gratuit mai redusă, ci o cantitate mai mică de cote disponibile, așadar o diminuare a emisiilor cu efecte nocive

24 — Hotărârea Comisia/Estonia (C-505/09 P, EU:C:2012:179, punctul 54).

asupra mediului. Acest lucru ar corespunde chiar *mai evident* obiectivelor prioritare de mediu prevăzute de Directiva 2003/87 și de articolul 191 TFUE decât limitarea alocării cu titlu gratuit. Totuși, în prezentele proceduri nu se pune problema cantității totale disponibile, astfel încât Curtea de Justiție nu trebuie să se pronunțe în această privință.

b) Cu privire la extinderea începând cu anul 2008

119. Prin intermediul celei de a patra întrebări, Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional Lazio) solicită în plus să se clarifice aspectul dacă respectiva calculare a plafonului de industrie este eronată, pentru motivul că la stabilirea plafonului de industrie nu s-a luat în considerare extinderea sistemului care a avut loc între prima fază (2005-2007) și a doua fază (2008-2012) a punerii în aplicare a Directivei 2003/87. Acest fapt conține și pretinsa eroare pe care Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Tribunalul Administrativ al Landului Austria Inferioară) o supune examinării în cadrul celei de a opta întrebări adresate. Această instanță prezumă că datele privind emisiile provenite de la instalații, care anterior anului 2008 intrau doar *parțial* sub incidența sistemului prevăzut de Directiva 2003/87, au fost luate în considerare în mod incomplet, și anume numai în măsura în care au fost incluse anterior în sistem.

120. Modificările intervenite în cea de a doua perioadă de alocare au rezultat din clarificările Comisiei privind noțiunea instalație de ardere, în temeiul cărora unele state membre au trebuit să includă o serie de instalații suplimentare [25]. În plus, Norvegia, Islanda și Liechtenstein au aderat la sistem.

121. Atunci când a stabilit emisiile istorice în vederea determinării plafonului de industrie, Comisia s-a întemeiat pe Registrul european al emisiilor de poluanți [26]. Acest registru nu conține însă date privind emisiile aferente instalațiilor care au fost incluse pentru prima dată în sistem în cursul celei de a doua perioade de alocare.

122. Astfel cum susține în mod corect Comisia, acest lucru este în conformitate cu articolul 10a alineatul (5) litera (a) din Directiva 2003/87. Potrivit acestuia, la calcularea plafonului de industrie poate fi luată în considerare numai media emisiilor verificate în anii 2005-2007. Iar pentru activitățile deja incluse începând cu anul 2008 nu există o normă comparabilă cu articolul 9a alineatul (2), care să oblige statele membre să comunice datele privind emisiile verificate și cu privire la aceste activități. Emisiile care au fost incluse abia începând cu anul 2008 nu erau astfel verificate și, prin urmare, nu puteau fi luate în considerare.

123. Și în această privință, modul de redactare a normei relevante conduce, așadar, la o luare în considerare asimetrică a emisiilor. În ceea ce privește acest aspect, sunt valabile aceleași considerații precum cele prezentate în cazul asimetriilor examinate anterior.

124. Prin urmare, examinarea acestor întrebări nu a evidențiat niciun element de natură să pună în discuție validitatea stabilirii factorului de corecție în Decizia 2013/448.

D – *Cu privire la motivarea stabilirii factorului de corecție*

125. Consiliul de Stat (a cincea și a șasea întrebare) și Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional Lazio) (a treia întrebare) sesizează Curtea de Justiție și cu îndoieli privind motivarea stabilirii factorului de corecție.

25 — Comunicarea Comisiei din 22 decembrie 2005 intitulată „Orientări complementare referitoare la planurile de alocare în perioada de comercializare 2008-2012 a EU ETS”, COM(2005) 703 final, punctul 36 și anexa 8.

26 — Documentul Direcției Generale Politica în domeniul Schimbărilor Climatice (citat la nota de subsol 15, p. 2).

126. Aceste întrebări se referă la faptul că motivarea Deciziei 2013/448, în esență considerentul (25) al acesteia, nu conține toate elementele necesare pentru a înțelege modul de calculare a factorului de corecție. În detaliu, este vorba despre faptul că anumite cifre pot fi deduse doar în mod indirect din datele prezentate în motivare (a se vedea în această privință punctul 4) și că un document explicativ publicat ulterior al Direcției Generale Politica în domeniul Schimbărilor Climatice conține într-adevăr date suplimentare importante, însă acesta, în primul rând, nu face parte din motivare (a se vedea în această privință punctul 3) și, în al doilea rând, lipsesc în continuare multe informații necesare (a se vedea în această privință punctul 2). Pentru a răspunde la aceste întrebări, trebuie clarificate mai întâi cerințele privind motivarea (a se vedea în această privință punctul 1).

1. Cu privire la motivarea necesară a stabilirii factorului de corecție în Decizia 2013/448

127. Este cunoscut faptul că motivarea prevăzută la articolul 296 al doilea paragraf TFUE trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință despre temeiurile măsurii luate, iar instanței competente să își exercite controlul [27].

128. Curtea de Justiție a concretizat acest lucru în sensul că motivarea *deciziilor individuale* are ca scop, în afară de a permite un control judiciar, să furnizeze persoanei interesate indicații suficiente pentru a ști dacă decizia este eventual afectată de un viciu care permite contestarea validității sale [28].

129. Pe de altă parte, în cazul *actelor cu aplicabilitate generală*, motivarea se poate limita la a menționa, pe de o parte, situația de ansamblu care a condus la adoptarea acestora și, pe de altă parte, scopurile generale pe care își propun să le atingă; aceasta trebuie doar să permită ca din actul respectiv să rezulte esențialul scopului urmărit [29]. În acest caz, ar fi inutil să se impună o motivare specifică pentru fiecare dintre alegerile tehnice pe care instituția le-a efectuat [30].

130. Stabilirea factorului de corecție în litigiu nu este, fără nicio îndoială, o decizie individuală, ci un act juridic cu aplicabilitate generală și totodată o decizie tehnică a Comisiei. Prin urmare, s-ar putea prezuma că cerințele privind motivarea sunt limitate.

131. Această prezumție ar fi însă falsă.

132. Cerințele de motivare limitate prevăzute pentru actele cu aplicabilitate generală rezultă din marja de apreciere legislativă care se află în general la baza acestora. Marja de apreciere respectivă face obiectul unui control judiciar doar în limite stricte, astfel încât este suficient dacă motivarea conține elementele necesare pentru un asemenea control limitat.

27 — A se vedea de exemplu Hotărârile Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, punctul 63), AJD Tuna (C-221/09, UE:C:2011:153, punctul 58) și Banco Privado Português și Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, punctul 44).

28 — Hotărârile SISMA/Comisia (32/86, EU:C:1987:187, punctele 8 și 145), Corus UK/Comisia (C-199/99 P, EU:C:2003:531, punctul 145), Ziegler/Comisia (C-439/11 P, EU:C:2013:513, punctul 115) și Dole Food și Dole Fresh Fruit Europe/Comisia (C-286/13 P, EU:C:2015:184, punctul 93).

29 — Hotărârile AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punctul 59), precum și Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Comisia (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punctul 29).

30 — Hotărârile Eridania zuccherifici nazionali și alții (250/84, EU:C:1986:22, punctul 38), Italia/Consiliul și Comisia (C-100/99, EU:C:2001:383, punctul 64), British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 166), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punctul 62), Alliance for Natural Health și alții (C-154/04 și C-155/04, EU:C:2005:449, punctul 134), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punctul 59), precum și Estonia/Parlamentul și Consiliul (C-508/13, EU:C:2015:403, punctul 60).

133. La stabilirea factorului de corecție în Decizia 2013/448, Comisia nu a exercitat însă nicio competență care să îi confere o asemenea marjă de apreciere. Metoda de calcul și datele care trebuie colectate rezultă din Directiva 2003/87 și din Decizia 2011/278. Prin urmare, un control judiciar acoperă în esență aspectul dacă această metodă a fost aplicată în mod corect și dacă au fost utilizate datele exacte. Așadar, motivarea trebuie să conțină informațiile necesare care să permită efectuarea acestui control.

2. Cu privire la datele utilizate de Comisie

134. De aici reiese deja un element esențial al răspunsului la cea de a șasea întrebare adresată de Consiliul de Stat, și anume aspectul dacă motivarea trebuie să conțină *toate* datele necesare pentru a verifica în detaliu modul de calcul al factorului de corecție.

135. În fapt, motivarea Deciziei 2013/448 trebuie să se refere tocmai la aceste date, întrucât, în caz contrar, Curtea de Justiție nu poate controla dacă Comisia a utilizat datele exacte la calcularea factorului de corecție și dacă a aplicat în mod corect metoda de calcul. În consecință, și persoanele interesate necesită aceste date, pentru a putea introduce căile de atac corespunzătoare – în fața instanțelor Uniunii sau a instanțelor naționale.

136. Este evident că motivarea stabilirii factorului de corecție din considerentul (25) al Deciziei 2013/448 nu respectă aceste cerințe, întrucât nu conține toate datele pe care Comisia le-a utilizat în vederea calculării factorului de corecție. Consiliul de Stat evidențiază în această privință în special trei factori:

137. În primul rând, pentru a putea verifica modul de stabilire a ponderii instalațiilor care nu sunt producătoare de energie electrică în cadrul emisiilor din perioada 2005-2007, ar trebui să se cunoască instalațiile pe care Comisia le-a considerat producătoare de energie electrică.

138. În al doilea rând, modul de calcul al cantității totale de emisii provenite de la instalații în privința cărora normele privind comercializarea cotelor de emisii se aplică doar începând cu anul 2013 poate fi înțeles numai dacă se cunosc datele prezentate în acest scop Comisiei de către statele membre în temeiul articolului 9a alineatul (2) din Directiva 2003/87.

139. Și, *în al treilea rând*, alocarea necorectată se poate verifica numai dacă se obține acces la listele prezentate de statele membre care includ cantitățile anuale provizorii ale cotelor de emisii care urmează să fie alocate cu titlu gratuit.

140. Cu toate acestea, considerăm că nu este obligatorie încorporarea completă a acestor date în motivarea actului juridic, întrucât, în acest caz, motivarea ar fi foarte cuprinzătoare. Astfel, Curtea de Justiție a recunoscut că gradul de precizie a motivării unei decizii trebuie să fie proporțional cu posibilitățile materiale și cu cerințele tehnice sau de timp în care aceasta este adoptată [31]. Prin urmare, ar fi fost suficient să se ofere posibilitatea de a se lua cunoștință despre datele brute necesare și să se facă o referire corespunzătoare în motivare.

141. Totuși, situația prezentată nu se regăsește în speță. Iar acest lucru nu este tot: Comisia a refuzat, după formularea solicitărilor corespunzătoare, chiar accesul la date. Ea a lipsit astfel de temei protecția jurisdicțională corespunzătoare legată de calcularea factorului de corecție.

142. Comisia și Germania se întemeiază însă pe faptul că aceste date conțineau secrete comerciale.

31 — Hotărârea Delacre și alții/Comisia (C-350/88, EU:C:1990:71, punctul 16).

143. Acestei susțineri i se poate adăuga argumentul potrivit căruia protecția informațiilor confidențiale, precum și a secretelor comerciale trebuie pusă în aplicare astfel încât să fie compatibilă cu cerințele unei protecții juridice efective și cu respectarea dreptului la apărare al părților în litigiu [32].

144. Aceasta înseamnă în general că instanța care exercită controlul, cel mai adesea o instanță judecătorească, trebuie să dispună de toate informațiile necesare pentru a se putea pronunța în cunoștință de cauză. Acestea includ informațiile confidențiale și secretele comerciale. În schimb, trebuie să fie posibil ca unei părți să i se refuze accesul la aceste informații în cazul în care partea adversă convinge autoritatea care exercită controlul că există un interes superior cu privire la tratamentul confidențial al acestora [33].

145. În prezenta cauză, există însă îndoieli privind existența unui interes superior legat de tratamentul confidențial al tuturor datelor necesare. Articolul 17 din Directiva 2003/87 prevede astfel că deciziile privind alocarea cotelor și rapoartele privind emisiile prevăzute în permisul de emisie de gaze cu efect de seră, care sunt deținute de autoritatea competentă în conformitate cu Directiva privind informațiile despre mediu [34], trebuie să fie puse la dispoziția publicului. Aceeași concluzie rezultă din articolul 15a din Directiva 2003/87.

146. Astfel cum stabilește articolul 15a alineatul (2) din Directiva 2003/87, deși acest lucru nu exclude într-adevăr protecția secretelor comerciale oricum existente, pentru a motiva totuși un asemenea secret, trebuie stabilite cerințe severe, întrucât obligația de păstrare a acestui secret nu poate fi interpretată într-un sens atât de larg încât prin aceasta cerința de motivare să fie subminată în detrimentul dreptului de a fi ascultat [35].

147. În special, trebuie să se țină seama de faptul că, potrivit articolului 4 alineatul (2) a patra teză din Directiva privind informațiile despre mediu și articolului 6 alineatul (1) prima teză din Regulamentul de la Aarhus [36], accesul la informațiile referitoare la emisiile generate în mediu nu poate fi refuzat prin invocarea confidențialității informațiilor comerciale sau industriale.

148. Contrar poziției exprimate de Comisie, nici Hotărârea Ville de Lyon nu schimbă cu nimic această concluzie. Deși hotărârea respectivă privește în egală măsură accesul la anumite informații referitoare la aplicarea Directivei 2003/87, aceste informații intrau sub incidența unei norme speciale care, prin derogare de la Directiva privind informațiile despre mediu, excludea accesul [37]. În privința informațiilor care prezintă interes în prezenta cauză, nu pare să existe, în schimb, nicio normă specială care să excludă transpunerea aprecierilor din cadrul Directivei privind informațiile despre mediu și al Regulamentului de la Aarhus în privința obligației de motivare.

149. Împrejurarea că numeroase, probabil chiar toate informațiile relevante în speță se referă la emisii în mediu ar trebui să fie cel puțin evidentă. Prin urmare, ar fi necesară o examinare atentă a datelor care nu se referă la emisii în mediu și care trebuie totodată tratate confidențial, ca secrete comerciale. Pe lângă considerațiile menționate deja, Comisia trebuie să examineze în această privință și aspectul

32 — Hotărârile Mobistar (C-438/04, EU:C:2006:463, punctul 40) și Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, punctul 52).

33 — Hotărârea Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, punctele 53 și 54), iar în ceea ce privește informațiile legate de siguranță, Hotărârea Comisia și alții/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, punctele 117-129).

34 — Directiva 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE a Consiliului (JO L 41, p. 26, Ediție specială, 15/vol. 9, p. 200).

35 — Hotărârea Țările de Jos și Leeuwarder Papierwarenfabriek/Comisia (296/82 și 318/82, EU:C:1985:113, punctul 27).

36 — Regulamentul (CE) nr. 1367/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 septembrie 2006 privind aplicarea, pentru instituțiile și organismele comunitare, a dispozițiilor Convenției de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în domeniul mediului (JO L 264, p. 13, Ediție specială, 15/vol. 17, p. 126).

37 — Hotărârea Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, punctul 40).

dacă interesul privind protecţia secretelor comerciale care trebuie recunoscute iniţial a dispărut între timp prin expirarea termenului [38]. Toate celelalte date care sunt necesare pentru verificarea modului de stabilire a factorului de corecţie ar trebui să fie accesibile publicului şi, prin urmare, şi întreprinderilor vizate.

150. În prezenta procedură, nu este posibil să se decidă în mod definitiv care sunt datele utilizate la calcularea factorului de corecţie care trebuie tratate confidenţial din cauza existenţei unor motive superioare. Astfel, Germania a precizat în şedinţă că datele referitoare la emisiile totale anuale provenite de la instalaţii sunt publice, în timp ce datele privind părţile de instalaţii ar fi considerate secrete comerciale, întrucât permit deducerea unor concluzii referitoare la producţie. Măsura în care aceste din urmă date sunt necesare pentru o verificare a modului de calcul al factorului de corecţie şi aspectul dacă, în acest caz, ele ar trebui în realitate tratate confidenţial nu fac obiectul prezentei proceduri.

151. Cu toate acestea, este cert că stabilirea factorului de corecţie la articolul 4 din Decizia 2013/448 şi în anexa II la aceasta este motivată insuficient şi este, aşadar, nevalidă. Revine Comisiei sarcina să adopte o nouă decizie care să conţină o motivare suficientă şi să examineze în această privinţă măsura în care tratamentul confidenţial al datelor iniţiale este justificat. În cazul existenţei unor discrepanţe, va trebui, dacă este necesar, să se iniţieze o nouă procedură referitoare la acest aspect.

3. Cu privire la documentul explicativ al Direcţiei Generale Politica în domeniul Schimbărilor Climatice

152. În plus, trebuie clarificat aspectul că, independent de conţinutul său, documentul explicativ al Direcţiei Generale Politica în domeniul Schimbărilor Climatice din 22 octombrie 2013 [39], citat de Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional Lazio) în cadrul celei de a treia întrebări preliminare, nu putea remedia nemotivarea descrisă.

153. Tribunalul Administrativ pleacă astfel de la raţiunea corectă potrivit căreia motivarea unui act al Uniunii trebuie să figureze în acesta şi, pe de altă parte, potrivit căruia aceasta trebuie să fie adoptată chiar de autorul actului [40].

154. Astfel, întinderea obligaţiei de motivare poate fi limitată în cazul în care informaţiile relevante le sunt cunoscute persoanelor interesate [41]. Cu toate acestea, o asemenea cunoaştere poate cel mult să limiteze obligaţia de motivare în cazul în care persoanele interesate pot lua cunoştinţă despre informaţiile respective odată cu decizia. Documentul în discuţie datează însă din 22 octombrie 2013, în timp ce Decizia 2013/448 fusese deja adoptată la 5 septembrie 2013 şi publicată două zile mai târziu.

155. În schimb, datele ulterioare sunt în măsură doar să completeze o motivare suficientă în sine, însă nu pot înlătura o nemotivare. În prezenta cauză ar trebui adăugat că aceste date nu au fost publicate de Comisie ca autoare a Deciziei 2013/448, ci doar de una dintre agenţiile sale. Faptul că în speţă Comisia nu face nicio precizare directă cu privire la acest document, iar între timp, având în vedere luarea în considerare a instalaţiilor de cogenerare, chiar l-a contrazis arată că acest document nu are aceeaşi calitate precum motivarea unui act juridic.

38 — Articolul 4 alineatul (7) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European şi al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului şi ale Comisiei (JO L 145, p. 43, Ediţie specială, 01/vol. 3, p. 76) şi Hotărârea Internationaler Hilfsfonds/Comisia (C-362/08 P, EU:C:2010:40, punctele 56 şi 57).

39 — Citat la nota de subsol 15.

40 — Hotărârile Comisia/Parlamentul şi Consiliul (C-378/00, EU:C:2003:42, punctul 66) şi Etimine (C-15/10, EU:C:2011:504, punctul 113).

41 — A se vedea cu titlu ilustrativ Hotărârea Krupp Stahl/Comisia (275/80 şi 24/81, EU:C:1981:247, punctul 13).

4. Cu privire la necesitatea unui calcul retroactiv

156. În sfârșit, Consiliul de Stat ridică problema compatibilității cu obligația de motivare a faptului că cantitățile de emisii și de cote de emisii considerate decisive la calcularea factorului de corecție au fost indicate doar parțial în decizie. Această întrebare se întemeiază pe aspectul că anumite valori inițiale pot fi stabilite numai dacă se efectuează un calcul retroactiv pornind de la datele indicate cu aplicarea regulilor de calcul.

157. În această privință nu există însă o nemotivare, întrucât întinderea obligației de motivare trebuie stabilită în raport cu contextul actului juridic, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă [42]. În măsura în care acest context permite identificarea în mod fiabil a unor informații suplimentare, prin depunerea de eforturi rezonabile și pornind de la datele prezentate în motivare, obligația de motivare este respectată. Astfel cum am arătat deja, nu se pot identifica însă toate datele necesare.

5. Concluzie privind motivarea stabilirii factorului de corecție

158. Stabilirea factorului de corecție la articolul 4 din Decizia 2013/448 și în anexa II la aceasta este motivată insuficient și este, așadar, nevalidă.

E – *Cu privire la dreptul fundamental de proprietate (a șasea întrebare în cauza Borealis Polyolefine și a doua întrebare în cauza Esso Italiana)*

159. Atât cererea de decizie preliminară din Austria, cât și cererea din Italia ridică problema dacă, având în vedere factorul de corecție, reducerea cantității calculate în prealabil a cotelor care trebuie alocate cu titlu gratuit este compatibilă cu dreptul fundamental de proprietate.

160. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional Lazio) se întemeiază în această privință pe articolul 1 alineatul (1) din Primul protocol suplimentar la CEDO și pe articolul 17 din CEDO, care interzice abuzul de drept și de libertăți. Întrucât CEDO nu este însă în mod direct obligatorie pentru Uniune [43], prezintă importanță dispozițiile relevante ale Cartei drepturilor fundamentale, așadar articolele 17 și 54, precum și principiile generale corespunzătoare de drept al Uniunii.

161. Cu toate acestea, nu este evident în ce măsură ar putea exista un abuz de drepturi fundamentale în sensul articolului 54 din cartă.

162. Prin urmare, trebuie să se examineze doar dreptul de proprietate protejat la articolul 17 din cartă și principiul general de drept corespunzător. Protecția conferită de articolul 17 nu poate fi aplicată în ceea ce privește protejarea unor simple interese sau a unor ocazii de ordin comercial, al căror caracter aleatoriu este inerent însești esenței activității economice, ci în ceea ce privește drepturi care au o valoare patrimonială din care rezultă, având în vedere ordinea juridică, o poziție juridică deja stabilită care permite o exercitare autonomă a acestor drepturi de către și în beneficiul titularului lor [44].

163. Acest lucru este însă exclus în cazul calculării în prealabil a alocării cu titlu gratuit în conformitate cu articolul 10 din Decizia 2011/278. Ea nu putea să întemeieze o poziție juridică deja stabilită, întrucât articolul 10a alineatul (5) din Directiva 2003/87 prevede posibilitatea unei reduceri.

42 — A se vedea de exemplu Hotărârile Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punctul 62), precum și Gauweiler și alții (C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 70).

43 — Hotărârile Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punctul 60) și Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 44), precum și Avizul 2/13 (EU:C:2014:2454, punctul 179).

44 — Hotărârea Sky Austria (C-283/11, EU:C:2013:28, punctul 34).

164. Nici referirile făcute de Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional Lazio) la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, potrivit căreia protecția proprietății în temeiul articolului 1 alineatul (1) din Primul protocol suplimentar la CEDO poate include și așteptări legitime privind dobândirea unui bun, nu pot schimba cu nimic această concluzie [45]. Deși, potrivit articolului 52 alineatul (3), înțelesul și întinderea articolului 17 din cartă sunt aceleași ca și cele prevăzute de dreptul de proprietate din CEDO la interpretarea dată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului [46], împrejurarea că se prevede un factor de corecție în vederea reducerii calculării efectuate în prealabil exclude existența unei încrederi legitime [47].

165. Prin urmare, factorul de corecție nu încalcă dreptul fundamental de proprietate.

F – *Cu privire la procedura de adoptare a Deciziei 2013/448*

166. Prin intermediul celei de a cincea întrebări preliminare în cauzele Borealis Polyolefine, al celei de a doua întrebări preliminare în cauza Dow Benelux și al celei de a șasea întrebări preliminare în cauzele Esso Italiana, instanțele de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă stabilirea factorului de corecție este nevalidă, întrucât Comisia nu a adoptat Decizia 2013/448 în temeiul procedurii de reglementare cu control prevăzute la articolul 5a din Decizia 1999/468.

167. Aceste probleme se ridică în contextul în care, potrivit articolului 10a alineatul (1) din Directiva 2003/87, Comisia este astfel împuternicită să adopte dispoziții de punere în aplicare, însă trebuie să utilizeze în acest sens procedura de reglementare cu control. Această procedură are ca obiectiv supravegherea Comisiei atunci când își exercită competențele cvasilegislative. Această supraveghere se efectuează, pe de o parte, prin sesizarea unui comitet de reglementare alcătuit din reprezentanți ai statelor membre, precum și, pe de altă parte, prin posibilitatea de intervenție ulterioară a Parlamentului și a Consiliului.

168. Comisia a adoptat Decizia 2011/278 în conformitate cu această procedură și a prevăzut la articolul 15 alineatul (3) din această decizie – întemeindu-se pe articolul 10a alineatul (5) din Directiva 2003/87 – modalitățile de calcul al factorului de corecție. În schimb, stabilirea cantitativă a factorului de corecție a avut loc prin adoptarea articolului 4 din Decizia 2013/448 și a anexei II la aceasta, *fără* aplicarea unei proceduri separate.

169. Temeiul juridic direct pentru adoptarea articolului 4 din Decizia 2013/448 și a anexei II la aceasta este articolul 15 alineatul (3) din Decizia 2011/278, potrivit căreia Comisia stabilește factorul de corecție. Deși articolul 15 alineatul (3) din Decizia 2011/278 nu este menționat în mod explicit ca temei juridic în preambulul Deciziei 2013/448, acesta este totuși menționat în mod expres ca temei juridic la articolul 4 din decizia menționată [48].

170. Articolul 15 alineatul (3) din Decizia 2011/278 nu a prevăzut însă nicio modalitate specifică de stabilire a factorului de corecție. Prin urmare, Comisia era împuternicită în principiu să adopte articolul 4 din Decizia 2013/448 printr-o procedură simplă.

45 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, de exemplu Hotărârea din 28 septembrie 2004, Kopecký împotriva Slovaciei (cererea nr. 44912/98, *Recueil des arrêts et décisions* 2004-IX, punctul 35), și Hotărârea din 25 iunie 2013, Gáll împotriva Ungariei (cererea nr. 49570/11, punctele 33 și 34).

46 — A se vedea în acest sens Hotărârile Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve (C-562/13, EU:C:2014:2453, punctul 47), precum și Hotărârea Minister for Justice and Equality (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punctele 56 și 57).

47 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 6 octombrie 2005, Maurice împotriva Franței (cererea nr. 11810/03, *Recueil des arrêts et décisions* 2005-IX, punctele 65 și 66).

48 — Astfel sunt îndeplinite și cerințele privind identificarea temeiului juridic în cadrul motivării. A se vedea Hotărârile Comisia/Consiliul (45/86, EU:C:1987:163, punctul 9) și Comisia/Consiliul (C-370/07, EU:C:2009:590, punctul 56).

171. Unele părți critică totuși faptul că, prin articolul 15 alineatul (3) din Decizia 2011/278, Comisia s-a împuternicit ea însăși în mod inadmisibil în vederea stabilirii factorului de corecție sau a eludat cel puțin procedura de reglementare cu control.

172. Trebuie să se examineze mai întâi aspectul dacă, prin articolul 15 alineatul (3) din Decizia 2011/278, Comisia putea să își confere ei înseși un temei juridic pentru adoptarea articolului 4 din Decizia 2013/448.

173. Potrivit articolului 10a alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2003/87, Comisia adoptă dispoziții de punere în aplicare pentru alocarea armonizată a cotelor. Decizia 2011/278 reprezintă o asemenea dispoziție de punere în aplicare. Dat fiind că împuternicirea privind stabilirea factorului de corecție prevăzută la articolul 15 alineatul (3) servește și la punerea în aplicare, crearea unui astfel de temei juridic constituie în principiu un obiect de reglementare adecvat pentru asemenea dispoziții de punere în aplicare.

174. Limite materiale privind dispozițiile de punere în aplicare pot rezulta însă din articolele 290 TFUE și 291 TFUE.

175. În conformitate cu articolul 290 alineatul (1) TFUE, un act legislativ poate delega Comisiei competența de a adopta acte fără caracter legislativ și cu domeniu de aplicare general, care completează sau modifică anumite elemente neesențiale ale actului legislativ. Aceasta este așa-numita competență legislativă delegată.

176. În schimb, potrivit articolului 291 alineatul (2) TFUE, în cazul în care sunt necesare condiții unitare de punere în aplicare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii, aceste acte conferă competențe de executare Comisiei sau, în cazuri speciale, Consiliului.

177. Includerea Deciziei 2013/448 în una dintre aceste două categorii este îngreunată de faptul că Comisia nu o desemnează nici ca act delegat, nici ca dispoziție de punere în aplicare, deși o caracterizare corespunzătoare este impusă de articolul 290 alineatul (3) TFUE și de articolul 291 alineatul (4) TFUE. Considerăm însă că această eroare procedurală în prezenta cauză nu este suficient de gravă pentru a justifica o anulare a deciziei, întrucât din economia și din conținutul acesteia rezultă într-un mod suficient de clar că este vorba despre o dispoziție de punere în aplicare [49].

178. În susținerea ideii unei intenții a Comisiei de a adopta o dispoziție de punere în aplicare se poate invoca deja faptul că Decizia 2013/448 se întemeiază pe Decizia 2011/278. Astfel, un act delegat poate, conform articolului 290 alineatul (1) TFUE, să fie întemeiat numai pe un act legislativ. În această privință este vorba, potrivit articolului 289 TFUE, despre acte juridice care sunt adoptate, în temeiul tratatelor, de Parlamentul European și Consiliu, iar nu despre acte juridice ale Comisiei. În schimb, în conformitate cu articolul 291 alineatul (2) TFUE, competențele de executare pot fi transferate prin simple „acte obligatorii din punct de vedere juridic”, așadar și prin acte juridice ale Comisiei, precum Decizia 2011/278.

179. Conținutul articolului 4 din Decizia 2013/448 și anexa II la aceasta confirmă calificarea drept dispoziție de punere în aplicare.

49 — A se vedea prin analogie jurisprudența Curții de Justiție referitoare la desemnarea temeiului juridic ca parte a obligației de motivare în Hotărârile Comisia/Consiliul (45/86, EU:C:1987:163, punctul 9) și Comisia/Consiliul (C-370/07, EU:C:2009:590, punctul 56).

180. În cadrul exercitării competențelor de executare în sensul articolului 291 TFUE, instituția în cauză trebuie să precizeze conținutul actului juridic de bază, pentru a asigura punerea sa în aplicare în condiții uniforme în toate statele membre [50]. O asemenea *precizare* are loc în limitele permise, în cazul în care dispozițiile actului de punere în aplicare pe care îl adoptă, pe de o parte, respectă obiectivele generale esențiale urmărite de actul legislativ de bază și, pe de altă parte, sunt necesare sau utile pentru punerea în aplicare a acestuia [51]. Sunt excluse totuși modificarea sau completarea actului legislativ de bază, inclusiv în ceea ce privește elementele sale neesențiale [52]. În acest scop, Comisia poate fi împuternicită într-adevăr doar în temeiul articolului 290 TFUE.

181. Prin stabilirea factorului de corecție ca urmare a adoptării articolului 4 din Decizia 2013/448 și a anexei II la aceasta, Decizia 2011/278 nu a fost modificată, și cu atât mai puțin Directiva 2003/87. Nu s-a intervenit asupra textului acestor acte juridice; dimpotrivă, conținutul lor normativ a rămas nemodificat [53]. Nu există nicio completare. Astfel, prin Decizia 2013/448, Comisia nu a instituit factorul de corecție. Acesta din urmă a fost deja stabilit în Directiva 2003/87 și a fost concretizat într-un mod mai detaliat în Decizia 2011/278.

182. Stabilirea cantitativă a factorului de corecție constituie, dimpotrivă, rezultatul aplicării modalităților de calcul reglementate deja în acest scop și pune astfel în aplicare articolul 10a alineatul (5) din Directiva 2003/87, precum și articolul 15 alineatul (3) din Decizia 2011/278. Întrucât în acest context trebuie recunoscută în mod necontestat și necesitatea unei stabiliri uniforme la nivelul Uniunii, în cazul adoptării articolului 4 din Decizia 2013/448 și a anexei II la aceasta este vorba despre o dispoziție de punere în aplicare ce intră sub incidența articolului 291 alineatul (2) TFUE.

183. În ceea ce privește dispozițiile de punere în aplicare ale Comisiei, articolul 291 alineatul (3) TFUE prevede că Parlamentul European și Consiliul stabilesc, în prealabil, normele și principiile generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către Comisie.

184. Aceste norme și principii generale sunt stabilite în Regulamentul (UE) nr. 182/2011 [54]. Regulamentul menționat nu justifică însă existența unor cerințe procedurale obligatorii, întrucât, potrivit articolului 1, aceste norme și principii se aplică (numai) în cazul în care un act juridic al Uniunii cu caracter juridic obligatoriu impune ca adoptarea de către Comisie a unor acte de punere în aplicare să fie supusă unui control din partea statelor membre.

185. Prin urmare, Comisia putea să se împuternicească ea însăși prin articolul 15 alineatul (3) din Decizia 2011/278 în vederea stabilirii factorului de corecție, fără a prevedea o procedură de control suplimentară.

186. Întrucât stabilirea factorului de corecție la articolul 4 din Decizia 2013/448 și în anexa II la aceasta constituie o măsură de punere în aplicare în sensul articolului 291 TFUE, se poate răspunde cu ușurință și la critica privind eludarea procedurii de reglementare cu control.

187. Astfel, articolul 10a alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2003/87 impune această procedură numai pentru măsuri destinate să modifice elemente neesențiale ale acestei directive. Potrivit considerațiilor prezentate mai sus, în situația analizată nu este vorba despre acest lucru.

50 — A se vedea Hotărârile Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-427/12, EU:C:2014:170, punctul 39), Parlamentul/Comisia (C-65/13, EU:C:2014:2289, punctul 43) și Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-88/14, EU:C: 2015:499, punctul 30).

51 — A se vedea Hotărârea Parlamentul/Comisia (C-65/13, EU:C:2014:2289, punctul 46).

52 — A se vedea Hotărârile Parlamentul/Comisia (C-65/13, EU:C:2014:2289, punctul 45) și Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-88/14, EU:C: 2015:499, punctul 31).

53 — A se vedea și Hotărârea Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-88/14, EU:C: 2015:499, punctul 44).

54 — Regulamentul (UE) nr. 182/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 de stabilire a normelor și principiilor generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către Comisie (JO L 55, p. 13).

188. Examinarea întrebărilor preliminare referitoare la neaplicarea procedurii de reglementare cu control nu a evidențiat, prin urmare, niciun element de natură să pună în discuție legalitatea stabilirii factorului de corecție la articolul 4 din Decizia 2013/448 și în anexa II la aceasta.

G – *Cu privire la posibilitatea sesizării în mod direct a instanțelor Uniunii*

189. Prin intermediul primei întrebări, Consiliul de Stat ridică problema dacă operatorii instalațiilor industriale existente, în privința cărora s-au aplicat începând cu anul 2013 normele prevăzute de Directiva 2003/87 privind comercializarea emisiilor, puteau să introducă fără nicio îndoială în fața Tribunalului, în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, o acțiune în anularea factorului de corecție stabilit prin Decizia 2013/448.

190. Această întrebare se referă la jurisprudența constantă potrivit căreia recunoașterea dreptului unei părți de a invoca nevaliditatea unui act al Uniunii în fața instanțelor naționale presupune că aceasta nu dispunea de dreptul de a introduce, în temeiul articolului 263 TFUE, o acțiune directă împotriva actului menționat în fața instanțelor Uniunii [55]. Astfel, a admite că un justițiabil care, cu certitudine, ar fi avut calitate procesuală activă în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE în cadrul unei acțiuni în anularea unui act al Uniunii poate contesta, după expirarea termenului de introducere a acțiunii prevăzut la articolul 263 al șaselea paragraf TFUE, la instanța națională, validitatea aceluiași act ar însemna să i se recunoască acestuia posibilitatea de a eluda caracterul definitiv pe care actul menționat îl are în privința sa după expirarea termenului pentru introducerea acțiunii [56].

191. Prin urmare, relevanța întrebărilor deja examinate referitoare la validitatea stabilirii factorului de corecție în Decizia 2013/448 ar fi îndoielnică în cazul în care întreprinderile reclamante din procedurile principale ar fi putut să introducă o acțiune, iar această calitate procesuală activă ar fi existat în mod clar. Vom arăta totuși că nu considerăm că această situație se regăsește în spețe.

192. Conform articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, orice persoană fizică sau juridică poate formula o acțiune împotriva actelor al căror destinatar este (prima posibilitate) sau care o privesc direct și individual (a doua posibilitate), precum și împotriva actelor normative care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare (a treia posibilitate).

193. Existența unei calități procesuale active a întreprinderilor reclamante din procedurile principale în temeiul primei și al celei de a treia posibilități prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE este exclusă. Destinatarele Deciziei 2013/448 nu sunt ele însele, ci, conform articolului 5, statele membre. Iar factorul de corecție stabilit la articolul 4 impune adoptarea unor măsuri de punere în aplicare de către statele membre, și anume o ajustare a cantității cotelor care trebuie alocate cu titlu gratuit, calculată deja în mod provizoriu.

194. Prin urmare, întreprinderile reclamante ar putea să aibă doar în temeiul celei de a doua posibilități prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE dreptul de a introduce o acțiune împotriva Ordonanței 2013/448 în fața instanțelor Uniunii. Aceasta presupune că decizia le privește în mod direct și individual.

55 — Hotărârile TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, punctul 23), Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punctul 41) și Banco Privado Português și Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, punctul 28).

56 — Hotărârile TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, punctele 18 și 24), Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punctul 41) și Banco Privado Português și Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, punctul 28).

195. Alte persoane în afara destinatarilor unei decizii nu pot pretinde că respectiva decizie le privește în mod individual decât dacă aceasta le aduce atingere în temeiul anumitor calități care le sunt specifice sau în temeiul unei situații de fapt care le caracterizează în raport cu orice altă persoană și, din acest motiv, le individualizează ca și în cazul destinatarului unei astfel de decizii [57].

196. Astfel, factorul de corecție privește potențial orice persoană, întrucât trebuie aplicat și instalațiilor care sunt nou incluse în sistemul de comercializare a drepturilor de emisii. Cu toate acestea, faptul că o dispoziție are, prin natura și prin domeniul său de aplicare, caracter general prin aceea că se aplică tuturor operatorilor economici interesați nu exclude că aceasta îi poate viza în mod individual pe unii dintre acești operatori [58].

197. În prezenta cauză există un cerc delimitabil de persoane interesate, și anume instalațiile industriale deja existente. Pentru acestea s-a calculat în prealabil numărul de cote de emisii care trebuie să li se aloce cu titlu gratuit, iar această cantitate provizorie este redusă prin aplicarea factorului de corecție. În plus, potrivit articolului 4 din Directiva 2003/87, toate instalațiile incluse în sistemul de comercializare necesită un permis pentru eliberarea de emisii de gaze cu efect de seră.

198. Jurisprudența referitoare la problema dacă membrii unui asemenea cerc delimitabil pot fi afectați în mod individual nu este însă foarte clară.

199. Curtea de Justiție a decis, pe de o parte, că, atunci când o decizie afectează un grup de persoane care erau identificate sau identificabile la momentul în care a fost adoptată această decizie și în funcție de criterii specifice membrilor acestui grup, decizia poate să le privească individual pe respectivele persoane în măsura în care ele fac parte dintr-un cerc restrâns de operatori economici [59]. Situația se poate prezenta astfel în special atunci când decizia modifică drepturile dobândite de către particular *anterior adoptării deciziei* [60].

200. Contrar opiniei exprimate de Țările de Jos, proprietarii instalațiilor vizate nu au dobândit însă niciun drept de emisie înainte de adoptarea deciziei privind factorul de corecție, întrucât calcularea anterioară a cotelor efectuată în conformitate cu articolul 10 alineatul (2) și cu articolul 15 alineatul (2) litera (e) din Decizia 2011/278 avea un caracter provizoriu [61]. Astfel cum a arătat în mod corect Comisia, dimpotrivă, în vederea determinării drepturilor întreprinderilor, este necesar mai întâi să se stabilească factorul de corecție. În această privință, situația din prezenta cauză se deosebește, de exemplu, de cea din cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Codorniu, care privea o reglementare ce încălca drepturile existente conferite de marcă [62], sau de Hotărârea Infront, în care era vorba despre drepturi de difuzare a programelor de televiziune pentru evenimente sportive [63].

201. Prin urmare, trebuie luată în considerare jurisprudența în care se stabilește poziția contrară. În cadrul acesteia, Curtea de Justiție a statuat că posibilitatea de a determina, cu mai mare sau cu mai mică precizie, numărul ori chiar identitatea subiectelor de drept cărora li se aplică o măsură nu presupune în niciun caz că aceste subiecte trebuie considerate vizate în mod individual de măsura

57 — Hotărârile Plaumann/Comisia (25/62, EU:C:1963:17, 238), Sahlstedt și alții/Comisia (C-362/06 P, EU:C:2009:243, punctul 26), Stichting Woonpunt și alții/Comisia (C-132/12 P, EU:C:2014:100, punctul 57) și T & L Sugars și Sidul Açúcares/Comisia (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punctul 63).

58 — Hotărârea Sahlstedt și alții/Comisia (C-362/06 P, EU:C:2009:243, punctul 29).

59 — Hotărârea Sahlstedt și alții/Comisia (C-362/06 P, EU:C:2009:243, punctul 30).

60 — Hotărârea Stichting Woonpunt și alții/Comisia (C-132/12 P, EU:C:2014:100, punctul 59).

61 — A se vedea punctul 163 de mai sus.

62 — Hotărârea Codorniu/Consiliul (C-309/89, EU:C:1994:197, punctele 21 și 22).

63 — Hotărârea Comisia/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, punctele 73-77).

respectivă atunci când este cert că această aplicare se realizează pe baza unei situații obiective de drept sau de fapt definite de actul în cauză [64]. Tribunalul interpretează acest lucru în sensul că apartenența la un cerc restrâns nu poate individualiza persoana în cauză în măsura în care acest cerc rezultă din însăși natura sistemului instituit de reglementarea contestată [65].

202. Prin urmare, Curtea de Justiție a exclus recent, într-un caz foarte asemănător, posibilitatea afectării individuale. În această privință era vorba despre stabilirea unui coeficient de alocare, care a fost aplicat în privința cererilor de pe piața zahărului ce au fost depuse într-o anumită perioadă. Astfel, deși cercul de solicitanți era stabilit în mod definitiv [66], coeficientul a fost calculat totuși numai în funcție de cantitatea disponibilă și de cantitatea solicitată, fără a ține seama de conținutul cererilor individuale sau de situația specifică a solicitanților [67].

203. Tocmai această situație se regăsește în prezenta cauză: factorul de corecție este calculat în temeiul datelor prezentate de statele membre referitoare la necesitatea recunoscută a instalațiilor industriale în conformitate cu criteriul de referință și cu plafonul de industrie, fără a se ține seama de situația instalațiilor individuale. Prin urmare, potrivit jurisprudenței Curții de Justiție, în pofida existenței unui cerc delimitabil al operatorilor economici, trebuie să se respingă concluzia privind existența unei afectări individuale. Nu exista, așadar, o calitate procesuală activă.

204. Independent de aspectul dacă Curtea de Justiție împărtășește opinia menționată, această dezbatere arată că, în orice caz, nu ar fi existat în mod clar o eventuală calitate procesuală activă pentru a introduce o acțiune în fața instanțelor Uniunii. Prin urmare, aceasta nu s-ar opune chestiunilor privind validitatea factorului de corecție.

205. În consecință, la prima întrebare adresată în cauza Dow Benelux ar trebui să se răspundă în sensul că operatorii de instalații în privința cărora s-au aplicat începând cu anul 2013 normele prevăzute de Directiva 2003/87 privind comercializarea emisiilor, cu excepția operatorilor de instalații în sensul articolului 10a alineatul (3) din această directivă și a unor noi instalații intrate pe piață, nu puteau să introducă fără nicio îndoială în fața Tribunalului, în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, o acțiune în anularea Deciziei 2013/448, în măsura în care prin aceasta se stabilește factorul de corecție.

H – *Cu privire la efectele nelegalității Deciziei 2013/448*

206. Prin intermediul celei de a șaptea întrebări, Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Tribunalul Administrativ al Landului Austria Inferioară) dorește să afle dacă stabilirea nevalidității factorului de corecție exclude aplicarea acestuia. Este vorba, așadar, despre aspectul dacă, în cazul anulării factorului de corecție de către Curtea de Justiție, instalațiile primesc cantitatea de cote care trebuie alocate cu titlu gratuit, calculată provizoriu, fără nicio reducere.

64 — Hotărârile Sahlstedt și alții/Comisia (C-362/06 P, EU:C:2009:243, punctul 31), Stichting Woonpunt și alții/Comisia (C-132/12 P, EU:C:2014:100, punctul 58) și T & L Sugars și Sidul Açúcares/Comisia (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punctul 64).

65 — Hotărârea Tribunalului T & L Sugars și Sidul Açúcares/Comisia (T-279/11, EU:T:2013:299, punctul 84).

66 — Respectiv, Hotărârea Tribunalului T & L Sugars și Sidul Açúcares/Comisia (T-279/11, EU:T:2013:299, punctul 81).

67 — Hotărârea T & L Sugars și Sidul Açúcares/Comisia (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punctele 65 și 66).

207. Această problemă se pune întrucât mai sus am stabilit că articolul 4 din Decizia 2013/448 și anexa II la aceasta sunt nevalide. O hotărâre în acest sens a Curții de Justiție produce un efect retroactiv, la fel ca o decizie de anulare [68]. În plus, constatarea nevalidității constituie un motiv suficient pentru fiecare instanță de a considera la rândul său, în vederea adoptării unei hotărâri, actul respectiv ca fiind nevalid [69].

208. Prin urmare, s-ar putea prezuma că, după anularea factorului de corecție, trebuie să aibă loc o alocare definitivă neredusă, având un cuantum egal cu valoarea stabilită la calculul provizoriu. Acest lucru ar avea drept consecință faptul că instalațiile ar primi pentru anii 2013-2015, anual, cu 6 %-10 % mai multe cote cu titlu gratuit. Nu trebuie exclus aspectul că această alocare suplimentară ar impune în ansamblu o majorare corespunzătoare a cantității totale de cote cel puțin pentru trecut, întrucât cotele care nu au fost alocate cu titlu gratuit au fost probabil deja scoase la licitație. În anii următori, cantitatea de cote suplimentare gratuite ar fi și mai mare, însă aceasta ar putea fi dedusă din cantitatea de cote care urmează să fie licitate.

209. Asemenea alocări gratuite suplimentare ar fi în mod evident inadecvate, întrucât, potrivit răspunsului propus în prezentele concluzii la cererile de decizie preliminară, alocarea cu titlu gratuit nu era prea scăzută, ci prea ridicată [70].

210. Împotriva acestui mod de interpretare a efectelor nevalidității factorului de corecție, Germania invocă în plus faptul că stabilirea factorului de corecție reprezintă o condiție pentru efectuarea unei alocări definitive. În acest caz, anularea sa ar pune în discuție temeiul juridic al alocărilor definitive anterioare și s-ar opune unor alocări definitive viitoare. Acest lucru ar putea afecta în mod semnificativ capacitatea de funcționare a sistemului.

211. În sfârșit, este posibil ca efectele absenței unui factor de corecție să nu prezinte relevanță întrucât trebuie amintit că instituțiile competente ale Uniunii sunt obligate să adopte măsurile necesare, pentru a remedia ilegalitatea constatată, atunci când Curtea, în cadrul unei proceduri inițiate în temeiul articolului 267 TFUE, constată nevaliditatea unui act adoptat de o autoritate a Uniunii. Obligația prevăzută la articolul 266 TFUE în ceea ce privește hotărârile de anulare se aplică în astfel de cazuri prin analogie [71].

212. Anularea factorului de corecție ar fi, prin urmare, doar de natură temporară. Comisia ar trebui să îl stabilească imediat, în lumina deciziei privind prezentele cereri de decizie preliminară.

213. În consecință, pentru a evita insecuritatea juridică existentă până la adoptarea unei noi decizii a Comisiei, Curtea de Justiție ar trebui – astfel cum a susținut cu titlu subsidiar Comisia – să adopte deja o normă de tranziție odată cu anularea factorului de corecție. Atunci când se justifică prin considerente imperioase de securitate juridică, Curtea beneficiază, în temeiul articolului 264 al doilea paragraf TFUE, aplicabil prin analogie și în cadrul unei trimiteri preliminare în aprecierea validității actelor adoptate de instituțiile Uniunii Europene, potrivit articolului 267 TFUE, de o putere de apreciere pentru indicarea, în fiecare caz, a acelor efecte ale actului vizat care trebuie considerate definitive [72].

68 — Hotărârile Roquette Frères (C-228/92, EU:C:1994:168, punctul 17) și Centre d'exportation du livre français (C-199/06, EU:C:2008:79, punctele 61 și 63).

69 — Hotărârea International Chemical Corporation (66/80, EU:C:1981:102, punctul 13), și Ordonanța Fratelli Martini und Cargill (C-421/06, EU:C:2007:662, punctul 54).

70 — A se vedea punctul 110 de mai sus și următoarele.

71 — Hotărârile FIAMM și alții/Consiliul și Comisia (C-120/06 P și C-121/06 P, EU:C:2008:476, punctul 123) și Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, punctul 124).

72 — Hotărârile Hotărârea Parlamentul European/Consiliul (C-22/96, EU:C:1998:258, punctul 42) și Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, punctul 121).

214. Prin urmare, este necesar ca efectele factorului de corecție existent în prezent să se mențină cel puțin până la o nouă stabilire a acestuia.

215. În plus, Curtea de Justiție ar trebui să excludă în sens larg faptul că, în temeiul noului factor de corecție, vor trebui să fie modificate alocările care au fost deja efectuate și care mai trebuie efectuate înainte de noua stabilire a factorului de corecție.

216. O asemenea limitare a efectelor hotărârii este posibilă în cazul în care, pe de o parte, există un risc de repercusiuni economice grave cauzate în special de numărul mare de raporturi juridice constituite cu bună-credință pe baza reglementării considerate ca fiind în mod valabil în vigoare și, pe de altă parte, în cazul în care rezultă că particularii și autoritățile naționale au fost determinați să adopte un comportament neconform reglementării Uniunii ca urmare a unei incertitudini obiective și importante privind domeniul de aplicare al normelor de drept al Uniunii, incertitudine la care contribuise eventual și comportamentul altor state membre sau al Comisiei [73].

217. Aceste condiții nu sunt îndeplinite în prezenta cauză. O *reducere* cu efect retroactiv ar aduce astfel atingere încrederii legitime a unui număr mare de operatori de instalații în existența alocării definitive. Iar în ceea ce privește perioada cuprinsă între pronunțarea hotărârii Curții de Justiție și adoptarea unui nou factor de corecție, aceștia ar fi supuși unui risc legat de cheltuieli neimputabil, în cazul în care alocările cu titlu gratuit viitoare ar fi efectuate sub rezerva unor reduceri.

218. În cazul în care Curtea de Justiție limitează însă în timp, sub această formă, aplicarea factorului de corecție calculat corect, Comisia ar trebui să îl stabilească cât mai rapid posibil. Prin urmare, Curtea de Justiție ar trebui să fixeze un termen în acest sens. Un termen de un an pare a fi adecvat în această privință.

V – **Concluzie**

219. În consecință, propunem Curții să se pronunțe după cum urmează:

1) Conexează cauzele C-191/14 și C-192/14, C-295/14, precum și C-389/14 și C-391/14-C-393/14 în vederea pronunțării hotărârii.

2) În mod cert, operatorii de instalații în privința cărora s-au aplicat începând cu anul 2013 normele prevăzute de Directiva 2003/87/CE, cu excepția operatorilor de instalații în sensul articolului 10a alineatul (3) din această directivă și a unor instalații noi intrate pe piață, nu puteau să introducă în fața Tribunalului Uniunii Europene, în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, o acțiune în anularea Deciziei 2013/448, în măsura în care prin aceasta se stabilește factorul de corecție transsectorial uniform.

3) Anulează articolul 4 din Decizia 2013/448 și anexa II la aceasta.

4) Menține efectele articolului 4 din Decizia 2013/448 și ale anexei II la aceasta până la adoptarea de către Comisie într-un termen rezonabil, care nu poate să depășească un an, a unei noi decizii în temeiul articolului 10a alineatul (5) din Directiva 2003/87 și al articolului 15 alineatul (3) din Decizia 2011/278/UE. Exclude aplicarea acestei noi decizii în privința alocărilor efectuate anterior adoptării sale.

73 — Hotărârile Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, punctul 69) și Richards (C-423/04, EU:C:2006:256, punctul 42).