SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

8 settembre 2011 *

Nel procedimento C-279/08 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'art. 56 dello Statuto della Corte di giustizia, proposta il 23 giugno 2008,

Commissione europea, rappresentata dai sigg. C. Urraca Caviedes, K. Gross e H. van Vliet, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dalla sig.ra C.M. Wissels e dal sig. D.J.M.de Grave, in qualità di agenti,

ricorrente in primo grado,

sostenuto da:

Repubblica francese, rappresentata dal sig. G. de Bergues, dalla sig.ra A.-L. Vendrolini, dai sigg. J. Gstalter e B. Cabouat, in qualità di agenti,

* Lingua processuale: l'olandese.

Repubblica di Slovenia, rappresentata dalla sig.ra V. Klemenc, in qualità di agente,

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dalle sig.re E. Jenkinson, S. Behzadi-Spencer, dal sig. S. Ossowski e dalla sig.ra H. Walker, in qualità di agenti, assistite dal sig. K. Bacon, barrister,

intervenienti in sede d'impugnazione,

Repubblica federale di Germania, rappresentata dai sigg. M. Lumma, B. Klein e T. Henze, in qualità di agenti,

interveniente in primo grado,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. K. Lenaerts, presidente di sezione, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. E. Juhász, G. Arestis (relatore) e J. Malenovský, giudici,

avvocato generale: sig. P. Mengozzi
cancelliere: sig.ra C. Strömholm, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 14 ottobre 2010,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 22 dicembre 2010,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con la presente impugnazione, la Commissione delle Comunità europee chiede l'annullamento della sentenza 10 aprile 2008, causa T-233/04, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. II-00591; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con la quale il Tribunale di primo grado delle Comunità europee ha annullato la decisione della Commissione 24 giugno 2003, C (2003)1761 def., relativa all'aiuto di Stato N 35/2003 riguardante un sistema di scambio di diritti di emissione per gli ossidi d'azoto notificato dal Regno dei Paesi Bassi (in prosieguo: la «decisione controversa»).

2 Con impugnazione incidentale il Regno dei Paesi Bassi chiede alla Corte di annullare la sentenza impugnata nella parte in cui il primo motivo sollevato da tale Stato, relativo all'assenza di vantaggi finanziati mediante risorse di Stato, è stato respinto.

3 Con la sua impugnazione incidentale la Repubblica federale di Germania chiede alla Corte di annullare la sentenza impugnata.

Contesto normativo

4 La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 ottobre 2001, 2001/81/CE, fissa limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici (GU L 309, pag. 22). Gli Stati membri dovevano mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi a tale direttiva entro il 27 novembre 2002 ed informarne immediatamente la Commissione.

5 A norma dell'art. 4 di tale direttiva gli Stati membri riducono entro il 2010 le loro emissioni nazionali di ossidi di azoto (in prosieguo: i «NO_x») a quantitativi che non superano il limite massimo annuo di emissione indicato nell'allegato I della predetta direttiva. Tale limite per il Regno dei Paesi Bassi è fissato in 260 chilotonnellate.

Fatti

6 I punti 8-20 della sentenza impugnata, riprodotti qui di seguito, espongono il contesto di merito all'origine della controversia:

«8 Con lettera 23 gennaio 2003 le autorità olandesi notificavano alla Commissione, ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE, un sistema di scambio di diritti di emissione per gli NO_x (in prosieguo: la "misura controversa"). Esse chiedevano alla Commissione di adottare una decisione che constatasse l'inesistenza di un aiuto, ai sensi dell'art. 4, n. 2, del regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del Trattato CE (GU L 83, pag. 1).

9 Il 24 giugno 2003 la Commissione adottava la [decisione controversa].

10 Nella [decisione controversa] la Commissione descrive anzitutto, al punto 1, la misura controversa. Nell'ambito del limite nazionale olandese di emissione di NO_x fissato dalla direttiva 2001/81, le autorità olandesi hanno stabilito un obiettivo di 55 chilotonnellate di emissione di NO_x nel 2010 per i loro grandi impianti industriali, vale a dire per circa 250 imprese.

11 Al punto 1.2 della [decisione controversa] la Commissione espone il funzionamento di tale sistema: una legge nazionale stabilisce, per ogni impianto industriale, un parametro relativo di emissione di NO_x da rispettare. L'impresa può

rispettare il parametro di emissione così prescritto o adottando misure di riduzione delle emissioni di NO_x nel proprio impianto, o acquistando diritti di emissione da altre imprese, oppure combinando le due opzioni. Le riduzioni delle emissioni, in forma di crediti di NO_x, sono proposte sul mercato di scambio dei diritti di emissione da parte degli impianti le cui emissioni sono inferiori al parametro prescritto.

12 L'emissione annuale complessiva di NO_x di un impianto, corretta dagli eventuali crediti di NO_x venduti o acquistati, deve corrispondere al livello di emissione autorizzato per il detto impianto. L'emissione annuale autorizzata, in valore assoluto, è calcolata in base al parametro di emissione relativo e alla quantità di energia utilizzata dal detto impianto.

13 Alla fine di ogni anno le autorità olandesi verificano se gli impianti hanno rispettato il parametro di emissione prescritto. Ogni anno possono essere acquistati, risparmiati o dati in prestito crediti di NO_x per periodi futuri. Se un impianto supera il parametro di emissione prescritto, esso deve compensare l'eccedenza l'anno successivo. Questa eccedenza da compensare è aumentata inoltre del 25 % per scoraggiare ogni superamento del parametro. Se un impianto non riesce a rispettare il suo parametro di emissione, le autorità olandesi gli infliggono un'ammenda effettiva, proporzionata e dissuasiva.

14 Infine, nel contesto della misura controversa, le imprese non devono acquistare diritti di emissione per poter produrre. Esse si devono limitare a rispettare il parametro di emissione.

15 Al punto 1.3 della [decisione controversa] la Commissione descrive il metodo di calcolo del parametro di emissione, poi, al punto 1.4 di quest'ultima, le differenze tra i sistemi del tipo "cap-and-trade" e i sistemi del tipo "dynamic cap", tra i quali rientra la misura controversa. Essa spiega che, secondo le autorità olandesi, la misura controversa differisce dall'altra variante dei sistemi di diritti negoziabili, del tipo "cap-and-trade", nell'ambito della quale vengono assegnate alle imprese

quote di emissione. Le nuove imprese o quelle che vogliono accrescere le loro attività devono anzitutto acquistare la quantità necessaria di quote. Nell'ambito della misura controversa tali imprese non hanno quest'obbligo, ma devono semplicemente rispettare il loro parametro di emissione, che dipende dal loro consumo di energia e viene adeguato in funzione di quest'ultimo.

16 Successivamente, ai punti 1.5 e 1.6 della [decisione controversa], la Commissione precisa che la misura controversa sarà applicata a tutte le imprese industriali che possiedano una potenza installata superiore a 20 megawatt termici (in prosieguo: "MWth"), conformemente alla normativa comunitaria. Le autorità olandesi continueranno ad applicare i valori limite di emissione stabiliti dalle diverse direttive comunitarie in vigore.

17 Nell'ambito della sua valutazione della misura controversa (punto 3 della [decisione controversa]) la Commissione richiama in primo luogo la sua prassi decisionale relativa ai regimi di scambio di diritti di emissione e distingue due tipi di sistemi, come di seguito indicato:

"1) I sistemi nei quali i permessi di emissione o di inquinamento negoziabili sono considerati attivi immateriali rappresentanti un valore commerciale che lo Stato avrebbe altresì potuto vendere o aggiudicare, con la conseguenza di un mancato guadagno (o di una perdita di risorse statali) e la configurazione di un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, [CE];

2) i sistemi in cui i permessi di emissione o di inquinamento negoziabili sono considerati come prova ufficiale del fatto che una determinata produzione non potrà essere venduta o aggiudicata al beneficiario del permesso, in modo che non si configuri un mancato guadagno, e quindi nessuna risorsa statale controversa, il che a sua volta esclude la configurabilità di un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, [CE]".

18 Successivamente la Commissione espone le ragioni che l'hanno condotta a ravvisare un aiuto di Stato nella misura controversa, vale a dire, in sostanza, nella

concessione gratuita da parte dello Stato di crediti di NO_x ad un gruppo specifico di imprese che esercitano il commercio tra Stati membri. Secondo la [decisione controversa] le autorità olandesi avevano la possibilità di vendere o aggiudicare i diritti di emissione. Offrendo gratuitamente crediti di NO_x come attivi immateriali, lo Stato membro subirebbe quindi un danno nella forma di un mancato guadagno. La Commissione ne deduce che tale regime riguardi risorse statali ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE. Il rafforzamento della posizione delle imprese interessate inciderebbe sul commercio tra Stati membri.

19 Infine, al punto 3.3 della [decisione controversa] la Commissione esamina la compatibilità della misura controversa con il mercato comune.

20 Concludendo, al punto 4 della [decisione controversa] la Commissione constata che la misura controversa dà luogo ad un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, aggiungendo che tale aiuto è compatibile con il mercato comune in conformità all'art. 87, n. 3, CE e all'art. 61, n. 3, lett. c), dell'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE). La Commissione invita le autorità olandesi a trasmetterle annualmente una relazione riguardante l'esecuzione della misura controversa e a notificarle preventivamente qualsiasi modifica delle condizioni alle quali l'aiuto è concesso».

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

7 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 5 settembre 2003, il Regno dei Paesi Bassi ha proposto ricorso avverso la decisione controversa (causa C-388/03).

8 Con ordinanza 17 febbraio 2004 il presidente della Corte ha ammesso la Repubblica federale di Germania a intervenire nel procedimento a sostegno del Regno dei Paesi Bassi.

9 Con ordinanza 8 giugno 2004 la Corte ha rinviato la causa dinanzi al Tribunale in applicazione della decisione del Consiglio 26 aprile 2004, 2004/407/CE, Euratom, che modifica gli articoli 51 e 54 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia (GU L 132, pag. 5).

10 Con lettera 13 dicembre 2004 il Tribunale ha invitato il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica federale di Germania a presentare le loro osservazioni sulle conclusioni da trarre dall'ordinanza della Corte 28 gennaio 2004, causa C-164/02, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-1177), circa la ricevibilità del ricorso. Tali paesi hanno depositato le loro osservazioni il 14 e, rispettivamente, il 12 gennaio 2005.

11 Il Regno dei Paesi Bassi, sostenuto dalla Repubblica federale di Germania, chiede che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata nella parte in cui la Commissione ritiene che la misura controversa configuri un aiuto ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, e

— condannare la Commissione alle spese.

12 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— in via principale, dichiarare il ricorso irricevibile o, in subordine, respingerlo, e

— condannare il Regno dei Paesi Bassi alle spese.

13 La Commissione sosteneva che il ricorso proposto avverso la decisione controversa era irricevibile. Tale decisione, che qualifica la misura di cui trattasi come aiuto di Stato compatibile con il mercato comune, non sarebbe impugnabile, perché non inciderebbe sugli interessi del Regno dei Paesi Bassi.

14 Il Tribunale ha dichiarato il ricorso ricevibile concludendo, al punto 42 della sentenza impugnata, che la predetta decisione produceva in modo certo effetti giuridici obbligatori. In primo luogo, ha concluso che la qualificazione come aiuto di Stato ha consentito alla Commissione di procedere alla valutazione della compatibilità di tale misura con il mercato comune. In secondo luogo, tale qualificazione avrebbe comportato l'applicazione del procedimento previsto per i regimi di aiuto esistenti dal regolamento n. 659/1999 e, in particolare, quello degli artt. 17-19 e 21 di tale regolamento, il quale impone allo Stato membro l'obbligo di comunicare un rapporto annuale sull'insieme dei regimi di aiuto esistenti. In terzo luogo, tale qualificazione poteva altresì avere un'influenza sulla concessione di un nuovo aiuto, in forza delle norme relative al cumulo di aiuti di origini diverse, previste in particolare dal punto 74 della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente (GU 2001, C 37, pag. 3).

15 A sostegno delle proprie conclusioni, il Regno dei Paesi Bassi ha invocato due motivi che vertono, l'uno, sulla violazione dell'art. 87 CE e, l'altro, sulla violazione dell'obbligo di motivazione.

16 Per quanto riguarda il primo motivo, che si suddivide in due parti, il Regno dei Paesi Bassi, sostenuto dalla Repubblica federale di Germania, sostiene che la misura controversa non costituisce un vantaggio finanziato mediante risorse di Stato e che la condizione di selettività posta dall'art. 87 CE non è soddisfatta nei confronti delle imprese beneficiarie di tale misura.

17 Per quanto riguarda la prima parte del primo motivo, vertente sull'assenza di vantaggi finanziati mediante risorse di Stato, il Tribunale rileva che la misura controversa non è fondata su diritti di emissione attribuiti direttamente dallo Stato. Tuttavia, la

negoziabilità di tali diritti conferirebbe loro un valore sul mercato che sarebbe vendibile dalle imprese in qualsiasi momento. Inoltre, acquistando diritti di emissione, le imprese si sottrarrebbero ad un'ammenda. I diritti di emissione, assimilati ad attivi immateriali, sarebbero stati messi gratuitamente a disposizione delle imprese interessate, mentre avrebbero potuto essere venduti o messi all'asta. Il Regno dei Paesi Bassi avrebbe così rinunciato a percepire risorse di Stato. Di conseguenza, la misura di cui trattasi costituirebbe un vantaggio concesso alle imprese interessate mediante risorse di Stato.

18 Per quanto riguarda la seconda parte del primo motivo, vertente sull'assenza di selettività, il Tribunale ha concluso che, globalmente considerata, la misura controversa non favoriva talune imprese o talune produzioni, ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE.

19 In primo luogo, il criterio di applicazione della misura, che è la capacità termica totale degli impianti industriali, costituirebbe un criterio obiettivo. Secondo il Tribunale, poiché la misura controversa verte sulle imprese maggiormente inquinanti, tale criterio obiettivo è conforme allo scopo perseguito, cioè la tutela dell'ambiente, e alla logica interna del sistema.

20 In secondo luogo, viene constatato che la situazione fattuale e giuridica delle imprese assoggettate a tale limite specifico di emissioni di NO_x non può essere giudicata comparabile a quella delle imprese alle quali tale limite non si applica. Ai grandi impianti industriali che ricadono sotto tale specifico regime verrebbe imposto, a pena di ammenda, un parametro di emissione o un rigoroso livello standard di prestazione che verrebbe progressivamente ridotto fino al 2010. La Commissione non avrebbe dimostrato l'esistenza di un regime generale che s'imporrebbe ad imprese in una situazione fattuale e giuridica analoga a quella degli impianti soggetti alla misura controversa, ma che non offrirebbe il vantaggio rappresentato dalla negoziabilità dei diritti di emissione di NO_x. La misura controversa non derogherebbe dunque a nessun regime generale. Ciò considerato, la misura controversa non favorirebbe talune imprese o talune produzioni, ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE. Poiché il criterio della selettività non è

di conseguenza soddisfatto, la suddetta misura non potrebbe essere qualificata come aiuto di Stato.

21 Il Tribunale non ha pertanto dovuto pronunciarsi sul secondo motivo in quanto a seguito dell'esame del primo motivo ha annullato la decisione impugnata.

Procedimento dinanzi alla Corte

22 Con ordinanza del presidente della Corte 23 dicembre 2008, la Repubblica di Slovenia nonché il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sono stati autorizzati ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Regno dei Paesi Bassi.

23 Con ordinanza del presidente della Corte 8 maggio 2009, la Repubblica francese è stata ammessa ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Regno dei Paesi Bassi nel corso della fase orale del procedimento, qualora questa dovesse aver luogo.

Conclusioni delle parti

24 Con la presente impugnazione, la Commissione chiede alla Corte di:

— annullare la sentenza impugnata;

— dichiarare irricevibile il ricorso d'annullamento;

— in subordine, respingere il ricorso di annullamento, e

— condannare il Regno dei Paesi Bassi alle spese del procedimento dinanzi al Tribunale ed alla Corte.

25 Nella comparsa di risposta, il Regno dei Paesi Bassi chiede che la Corte voglia:

— respingere l'impugnazione;

— annullare, su impugnazione incidentale, la sentenza impugnata nella parte in cui disattende il primo motivo sollevato da tale Stato, relativo all'assenza di vantaggio finanziato mediante risorse di Stato, e

— condannare la Commissione alle spese del procedimento di primo grado e della presente impugnazione.

26 Nella sua comparsa di risposta, la Repubblica federale di Germania chiede che la Corte voglia:

— in via principale:

— respingere l'impugnazione;

— annullare, su impugnazione incidentale, la sentenza impugnata, e

— condannare la Commissione alle spese;

— in subordine, qualora la Corte dovesse ritenere irricevibile l'impugnazione incidentale:

— respingere l'impugnazione;

— qualora la Corte dovesse accogliere l'impugnazione della Commissione, annullare totalmente la sentenza impugnata, e

— condannare la Commissione alle spese.

27 Nella memoria di intervento, la Repubblica di Slovenia chiede alla Corte di:

— respingere l'impugnazione, e

— condannare la Commissione alle spese.

28 Nella memoria di intervento, il Regno Unito conclude che la Corte voglia:

— respingere l'impugnazione, e

— condannare la Commissione alle spese del procedimento di primo grado e della presente impugnazione.

Sull'impugnazione

29 La Commissione ha sollevato due motivi a sostegno dell'impugnazione. Con il primo motivo, deduce la violazione dell'art. 230 CE, relativo alla legittimazione ad agire di uno Stato membro la cui misura di aiuto è approvata. Con il secondo motivo, sollevato in subordine, la Commissione deduce la violazione dell'art. 87, n. 1, CE, circa le nozioni di «talune imprese» o di «talune produzioni» contemplate in tale disposizione.

Sul primo motivo

Argomenti delle parti

30 Il primo motivo si articola su due parti. Con la prima parte la Commissione sostiene che la precisa formulazione del dispositivo della decisione della Commissione di cui è chiesto l'annullamento non è determinante. Inoltre, al punto 47 della sentenza impugnata, il Tribunale darebbe un'erronea presentazione del dispositivo della decisione della Commissione adottata nella causa che ha dato luogo alla sopra citata ordinanza Paesi Bassi/Commissione. Di conseguenza, il punto 47 della sentenza impugnata comporterebbe uno snaturamento dei fatti e sarebbe pertanto fondato su un errato criterio di ricevibilità. Comunque, la distinzione operata dal Tribunale, al punto 47 della sentenza impugnata, tra la decisione in considerazione nella sopra citata ordinanza Paesi Bassi/Commissione e la decisione impugnata non sarebbe pertinente.

31 Con la seconda parte del primo motivo, la Commissione sostiene che l'affermazione secondo cui la qualificazione della misura controversa come aiuto di Stato ha prodotto

talune conseguenze giuridiche sarebbe inesatta. Infatti, è costante giurisprudenza che la nozione di aiuto di Stato è una nozione obiettiva. La misura di Stato controversa o rientrerebbe nell'ambito di applicazione dell'art. 87, n. 1, CE o ne sarebbe esclusa. Non si dovrebbe considerare che le conseguenze della decisione controversa per lo Stato membro interessato, descritte dal Tribunale al punto 41 della sentenza impugnata (comunicazione di relazioni, divieto del cumulo di aiuti), derivino dalla presa di posizione della Commissione, esse dipendono solo dalla questione se la misura controversa rientri nell'ambito dell'art. 87, n. 1, CE. Per quanto riguarda le limitazioni del cumulo di aiuti, sollevate dal Tribunale, la Commissione rileva che queste si applicherebbero se la misura controversa costituisse un aiuto, a prescindere dal fatto che la Commissione abbia o no indicato nella decisione controversa che così era nel caso di specie.

32 Il Regno dei Paesi Bassi, rispondendo alla prima parte del primo motivo, rileva che la decisione controversa diverge sostanzialmente da quella che ha dato luogo alla citata ordinanza Paesi Bassi/Commissione. Nella specie, il Regno dei Paesi Bassi non ha chiesto di controllare la legittimità della misura controversa con riferimento agli artt. 87 CE e 88 CE. Al contrario, tale Stato membro ha espressamente chiesto alla Commissione di non qualificare la predetta misura come aiuto di Stato. Il ricorso di cui qui trattasi verte esplicitamente sul dispositivo della decisione controversa, al contrario di quello che ha dato luogo alla sopra citata ordinanza Paesi Bassi/Commissione.

33 Per quanto riguarda la tesi relativa alla seconda parte del primo motivo, il Regno dei Paesi Bassi sottolinea che solo la qualificazione di una misura nazionale come aiuto di Stato può consentire alla Commissione di esaminare la compatibilità della misura con il mercato comune. La Commissione dispone a tal riguardo di competenza esclusiva. La suddetta qualificazione obbligherebbe uno Stato membro a rispettare gli obblighi derivanti dal regolamento n. 659/1999. Inoltre, la qualificazione, da parte della Commissione, di una misura nazionale come aiuto di Stato produce anche conseguenze circa il procedimento dinanzi ai giudici nazionali per quanto riguarda le analoghe misure nazionali.

34 Peraltro, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, la Repubblica di Slovenia e il Regno Unito sostengono egualmente che la decisione controversa è un atto impugnabile ai sensi dell'art. 230 CE.

Giudizio della Corte

35 Nell'ambito del primo motivo, la Commissione contesta, in primo luogo, la conclusione alla quale il Tribunale è pervenuto al punto 47 della sentenza impugnata, secondo cui la presente fattispecie dev'essere distinta dalla causa che ha dato luogo alla sopra citata ordinanza Paesi Bassi/Commissione. In quest'ultima causa, il Regno dei Paesi Bassi aveva infatti chiesto nel ricorso l'annullamento della decisione di cui trattavasi «nella parte in cui la Commissione conclude[va] che i contributi assegnati alle autorità portuali (…) costitui[va]no aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE», mentre tale conclusione non figurava nel dispositivo della predetta decisione.

36 A questo proposito, risulta dal punto 20 della suddetta ordinanza che, nella notifica del regime di aiuti di cui trattavasi in quella causa, lo Stato membro aveva chiesto alla Commissione di valutare la legittimità della misura con riferimento agli artt. 87 CE e 88 CE, con la conseguenza che la predetta decisione, adottata ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, da un lato, e ai sensi dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE, dall'altro, non poteva modificare in modo grave e manifesto la situazione giuridica del Regno dei Paesi Bassi. La Corte ha altresì concluso, ai punti 21-24 di questa medesima ordinanza, che il dispositivo della decisione di cui trattavasi non costituiva assolutamente una presa di posizione sul carattere di impresa delle autorità portuali né sulla natura economica dell'insieme delle attività di queste ultime, che tale decisione non pregiudicava assolutamente la qualificazione, con riferimento all'art. 87, n. 1, CE, di eventuali altri contributi concessi alle autorità portuali e che la parte contestata della motivazione della predetta decisione non aveva prodotto effetti giuridici obbligatori tali da incidere sugli interessi del Regno dei Paesi Bassi.

37 Nella fattispecie qui in esame, per contro, dal punto 8 della sentenza impugnata risulta che le autorità olandesi, in applicazione dell'art. 88, n. 3, CE, hanno notificato alla Commissione la misura controversa chiedendo a tale istituzione di adottare una decisione con la quale si constati l'assenza di aiuto ai sensi dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 659/1999. Nel ricorso dinanzi al Tribunale il Regno dei Paesi Bassi contesta esplicitamente, da un lato, il rigetto della sua domanda di non qualificare la misura controversa come aiuto di Stato e, dall'altro lato, la motivazione con la quale la decisione controversa respinge tale domanda. Inoltre, dalla decisione controversa, come pure dalla sentenza impugnata, risulta che la Commissione ha qualificato la misura in oggetto come aiuto di Stato prima di dichiararla compatibile con il mercato comune.

38 Ciò considerato, il Tribunale non è incorso in errore di diritto nel distinguere il caso di specie, vertente sulla domanda esplicita dello Stato membro interessato affinché la Commissione constati che una misura è adottata conformemente all'art. 4, n. 2, del regolamento n. 659/1999, da quello che costituiva l'oggetto della causa che ha dato luogo alla citata ordinanza Paesi Bassi/Commissione.

39 In secondo luogo, la Commissione contesta il punto 41 della sentenza impugnata nel senso che la qualificazione della misura controversa come aiuto di Stato ha comportato conseguenze giuridiche nei confronti dello Stato membro interessato. Essa sostiene che la nozione di aiuto di Stato è una nozione obiettiva e che le conseguenze descritte dal Tribunale non dipendono da tale qualificazione, ma dalla questione se la misura di cui trattasi rientri nell'ambito dell'art. 87, n. 1, CE.

40 A questo proposito si deve ricordare che, se la Commissione constata, a seguito dell'esame preliminare, che la misura notificata, nei limiti in cui rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 87, n. 1, CE, non desta dubbi circa la sua compatibilità con il mercato comune, adotta una decisione di non sollevare obiezioni ai sensi dell'art. 4, n. 3, del regolamento n. 659/1999 (sentenza 24 maggio 2011, causa C-83/09 P, Commissione/Kronoply e Kronotex, Racc. pag. I-4441, punto 44). Giustamente il Tribunale, al punto 41 della sentenza impugnata, ha rilevato che una siffatta decisione comporta,

in particolare, l'applicazione della procedura prevista per i regimi di aiuto esistenti dal regolamento n. 659/1999, in particolare dai suoi artt. 17-19 e dal suo art. 21, che impone allo Stato membro l'obbligo di presentare una relazione annuale su tutti i regimi di aiuto esistenti.

41 Come osservato nei paragrafi 24 e 27 delle conclusioni dell'avvocato generale, un'errata qualificazione di una misura come aiuto di Stato ha conseguenze giuridiche per lo Stato membro notificante in quanto tale misura è soggetta ad una costante sorveglianza da parte della Commissione e a un periodico controllo da parte di questa, con la conseguenza che tale Stato membro fruisce di un ristretto margine di manovra nell'attuazione della misura notificata.

42 Da ciò necessariamente consegue che una decisione fondata sui nn. 1 e 3 dell'art. 87 CE, la quale, pur qualificando la misura di cui trattasi come aiuto di Stato, la dichiara compatibile con il mercato comune, dev'essere considerata atto impugnabile ai sensi dell'art. 230 CE. Una siffatta decisione di compatibilità ai sensi dell'art. 87, nn. 1 e 3, CE ha inoltre carattere definitivo e non costituisce una misura preparatoria.

43 Alla luce di quanto sopra, il primo motivo d'impugnazione va respinto.

Sul secondo motivo

44 La Commissione afferma, in sostanza, che l'analisi del Tribunale sulla selettività della decisione controversa è inficiata da errore di diritto. Con il secondo motivo, la Commissione contesta, da un lato, la motivazione della sentenza impugnata secondo cui la misura controversa non favorisce talune imprese o talune produzioni ai sensi

dell'art. 87, n. 1, CE e, dall'altro lato, la conclusione alla quale è pervenuto il Tribunale, secondo la quale la predetta misura, anche se avesse favorito talune imprese o talune produzioni, non avrebbe costituito un aiuto di Stato poiché era destinata a proteggere l'ambiente e trovava la sua giustificazione nella natura o nella struttura generale del sistema nel quale si iscrive.

Sulla prima parte del secondo motivo

— Argomenti delle parti

45 Con la prima parte del secondo motivo, la Commissione sostiene che il fatto che il criterio di applicazione della misura controversa sia, secondo il Tribunale, un criterio obiettivo e non un criterio geografico o settoriale è privo di pertinenza. A questo proposito la Commissione sottolinea, nell'ambito di un primo argomento, che il fatto che tutti i grandi impianti siano assoggettati al limite di emissione è inoperante, poiché tale limite è soltanto idoneo ad accertare che gli aiuti controversi rientrino in un regime di aiuti e non di un aiuto individuale. Secondo la Commissione, la misura controversa, che riguarda un gruppo ristretto di imprese, cioè circa 250, costituisce una misura selettiva.

46 Nell'ambito di un secondo argomento, la Commissione sostiene che il Tribunale ha applicato un criterio erroneo nel constatare la selettività della misura controversa e ha, a torto, imposto alla Commissione un onere della prova non corretto ed impossibile. Essa avrebbe così dovuto produrre elementi che dimostrino che tutte le altre imprese olandesi erano soggette ai medesimi obblighi ai quali sono soggette le 250 imprese considerate. La Commissione a questo proposito espone che, anche se nessun'altra impresa olandese fosse tenuta alla minima limitazione in materia di

emissioni di NO_x, la misura controversa continuerebbe a costituire un aiuto di Stato. Infatti, il Regno dei Paesi Bassi avrebbe potuto imporre a queste 250 imprese una misura «tradizionale» di tipo coercitivo, senza dare loro la facoltà di scambiare diritti di emissione di NO_x. Per contro, il numero di imprese alle quali tale Stato membro offre un siffatto vantaggio è ristretto, poiché nella specie sono interessate soltanto 250 imprese che dispongono di una potenza installata superiore ai 20 MW th. La misura sarebbe, di conseguenza, selettiva.

47 Il Regno dei Paesi Bassi replica che la motivazione con la quale il Tribunale ha constatato che la misura controversa è obiettiva, senza portata geografico-settoriale, non può essere rimessa in discussione in fase di impugnazione per far annullare la constatazione da parte del Tribunale della non selettività della misura. L'argomento della Commissione sarebbe pertanto irricevibile. Il Tribunale menzionerebbe questo punto unicamente a titolo di constatazione di fatto e non come un fondamento essenziale della sua valutazione circa la selettività di siffatta misura. Per quanto riguarda il confronto tra le imprese olandesi che non rientrano sotto il regime di cui trattasi e le 250 imprese che possono negoziare diritti di emissione di NO_x, il Regno dei Paesi Bassi espone che queste ultime imprese, poiché dispongono di grandi impianti industriali, sono soggette a obblighi supplementari. Tali obblighi supplementari avrebbero l'effetto di segnare una differenza sostanziale in materia di emissioni di NO_x tra tali imprese e le altre.

48 Secondo la Repubblica federale di Germania, è chiaro che il criterio dell'obiettività è, per il Tribunale, una condizione necessaria, ma non sufficiente, per risolvere in senso negativo la questione della selettività di una misura. L'effetto della misura sarebbe il criterio decisivo di valutazione. La Corte considererebbe una misura selettiva solo quando è selettiva nei fatti nonostante sia stata posta in atto secondo criteri obiettivi. Tale constatazione risulterebbe altresì dalle sentenze citate dalla Commissione. Il Tribunale nella specie ha giudicato che le 250 imprese che partecipano a sistemi di scambi di diritti di emissione non si sono trovate in una situazione comparabile in diritto o in fatto a quella delle altre imprese. La Repubblica federale di Germania sostiene che spetta alla Commissione dimostrare che altre imprese, in una situazione

analoga a quella delle imprese interessate dalla misura controversa, sono soggette alle medesime regole per le emissioni di NO_x, ma sono escluse dal sistema di scambi di diritti di emissione. Ciò che sarebbe decisivo sarebbe unicamente la questione se la misura controversa costituisca un'eccezione rispetto ad una regola più generale.

49 Secondo la Repubblica di Slovenia, il criterio di cui si deve tener conto per valutare la selettività di una misura è se questa si applichi a tutte le imprese che si trovano in una situazione analoga. Tale Stato membro considera che il regime di cui trattasi ha come obiettivo la protezione dell'ambiente e per raggiungere tale obiettivo tiene conto delle caratteristiche concrete dei grandi inquinatori. Alle imprese inquinanti verrebbero imposti vincoli finanziari più ingenti che alle altre e la loro situazione giuridica sarebbe trattata differentemente.

— Giudizio della Corte

50 Secondo costante giurisprudenza, la circostanza che il numero di imprese che possono aspirare al beneficio di una misura sia assai rilevante, o che tali imprese appartengano a settori di attività diversi, non è sufficiente per far venir meno il carattere selettivo della misura medesima e, quindi, per escludere la sua qualificazione come aiuto di Stato (sentenze 17 giugno 1999, causa C-75/97, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-3671, punto 32; 8 novembre 2001, causa C-143/99, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, Racc. pag. I-8365, punto 48, nonché 13 febbraio 2003, causa C-409/00, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-1487, punto 48). Nel caso in cui la misura di cui trattasi sia retta da criteri oggettivi di applicazione orizzontale, neppure tale circostanza rimette in discussione il suo carattere selettivo, perché sarebbe solo idonea a dimostrare che gli aiuti controversi rientrano in un regime di aiuti e non di un aiuto individuale (v., in tal senso, sentenza Spagna/Commissione, cit., punto 49).

51 Infatti, l'art. 87, n. 1, CE definisce gli interventi statali in funzione dei loro effetti e, quindi, indipendentemente dalle tecniche impiegate dagli Stati membri per mettere in atto i loro interventi (v. sentenza 22 dicembre 2008, causa C-487/06 P, British Aggregates/Commissione, Racc. pag. I-10505, punto 89).

52 Del resto, ai punti 84-86 della sentenza impugnata, il Tribunale, richiamando i punti 34 e 41 della citata sentenza Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, conferma, giustamente, che una misura di Stato costituisce un aiuto solo se è tale da favorire talune imprese o talune produzioni rispetto ad altre imprese che si trovino in una situazione di fatto e di diritto analoga sotto il profilo dell'obiettivo perseguito dalla misura di cui trattasi.

53 Al punto 88 della sentenza impugnata, il Tribunale constata che «il criterio di applicazione della misura controversa è quindi oggettivo, senza alcuna considerazione di carattere geografico o settoriale. Dal momento che la misura controversa riguarda le imprese più inquinanti, questo criterio oggettivo è inoltre conforme allo scopo perseguito, vale a dire la tutela dell'ambiente, e alla logica interna del sistema».

54 Tuttavia, al punto 89 della sentenza impugnata, il Tribunale ha altresì osservato che «soltanto alle imprese rientranti in tale regime è imposto, a pena di ammenda, un parametro di emissione o un rigoroso livello standard di prestazione (Performance Standard Rate; in prosieguo: il "PSR") che sarà progressivamente ridotto sino al 2010». Ha quindi proseguito, ai punti 91 e segg., la sua analisi spiegando in sostanza che la Commissione non ha dimostrato, nella decisione controversa, che imprese diverse da quelle interessate dalla misura controversa sono assoggettate a oneri equivalenti a quelli che da tale misura derivano, con la conseguenza che tali altre imprese potevano essere considerate trovarsi in una situazione analoga a quella delle imprese interessate dalla misura controversa. Sulla base dell'insieme di tali considerazioni, al punto 96 della sentenza impugnata il Tribunale ha concluso che la misura controversa non favorisce talune imprese.

55 Pertanto, da una lettura d'insieme dei punti 84-96 della sentenza impugnata risulta che il Tribunale non ha concluso, come sostenuto dalla Commissione, che l'applicazione del criterio obiettivo della capacità termica totale installata superiore ai 20 MWth delle imprese interessate sia sufficiente a disattendere la tesi della Commissione circa il carattere selettivo della misura controversa. Infatti, il Tribunale rileva che tale misura si applica alle grandi imprese senza altra considerazione geografica o settoriale. Tali constatazioni di fatto operate dal Tribunale circa il carattere obiettivo della misura rafforzano l'iter logico che esso segue secondo cui la misura controversa non è selettiva, dato che, se una misura fosse applicata sulla base di criteri soggettivi, sarebbe selettiva per definizione. Occorre precisare che il Tribunale non si avvale esclusivamente di tali constatazioni per concludere che detta misura non è selettiva.

56 Di conseguenza, il Tribunale non ha constatato, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, che la misura controversa non aveva carattere selettivo ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, per il semplice fatto che la misura era retta da un criterio obiettivo.

57 Ciò considerato, il primo argomento della prima parte del secondo motivo dedotto dalla Commissione va respinto.

58 Nell'ambito del secondo argomento della prima parte del secondo motivo, la Commissione rimette in discussione le considerazioni operate dal Tribunale ai punti 89-96 della sentenza impugnata e, in sostanza, afferma che il Tribunale applicherebbe un criterio errato secondo il quale la Commissione avrebbe dovuto fornire elementi che dimostrassero che tutte le altre imprese nello Stato membro interessato erano assoggettate ai medesimi obblighi risultanti dalla misura controversa. Secondo la Commissione, il Tribunale le avrebbe imposto un onere della prova eccessivo e superfluo in quanto dalla decisione controversa e dalla sentenza controversa risulta chiaramente che tutte le imprese dei Paesi Bassi sono assoggettate a restrizioni in materia di emissioni di NO_x. Secondo la Commissione, il Regno dei Paesi Bassi non ha mai sollevato l'argomento dell'assenza di selettività della misura controversa, per il motivo che le altre imprese non sarebbero assoggettate a obblighi identici o analoghi.

59 In limine si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, dagli artt. 225 CE e 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia risulta che quest'ultima non è competente ad accertare i fatti né, in linea di principio, ad esaminare le prove sulle quali il Tribunale ha basato il proprio accertamento dei fatti stessi. Infatti, una volta che tali prove siano state acquisite regolarmente e che i principi generali del diritto e le norme di procedura applicabili in materia di onere e di produzione della prova siano stati rispettati, spetta unicamente al Tribunale pronunciarsi sul valore da attribuire agli elementi dinanzi ad esso prodotti. Questa valutazione, salvo il caso dello snaturamento di tali elementi, non costituisce pertanto una questione di diritto soggetta, in quanto tale, al sindacato della Corte (v. sentenze 18 marzo 2010, causa C-419/08 P, Trubowest Handel e Makarov/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-2259, punti 30 e 31, nonché 2 settembre 2010, causa C-399/08 P, Commissione/Deutsche Post, Racc. pag. I-7831, punto 63).

60 Tuttavia, per quanto riguarda le regole di procedura applicabili in materia di onere e di produzione della prova, in forza della soprammenzionata giurisprudenza, la Corte è competente a esaminare, nell'ambito dell'impugnazione, se spetti alla Commissione dimostrare il carattere selettivo della misura controversa.

61 Infatti, secondo una costante giurisprudenza, la qualificazione come aiuto richiede che sussistano tutti i presupposti previsti dall'art. 87, n. 1, CE (sentenza 15 luglio 2004, causa C-345/02, Pearle e a., Racc. pag. I-7139, punto 32 e giurisprudenza ivi citata). Come rilevato al punto 52 della presente sentenza, il Tribunale ha giustamente considerato che un vantaggio economico concesso da uno Stato membro riveste carattere di aiuto solo se è tale da favorire talune imprese o talune produzioni.

62 Quindi, al fine di provare che la misura controversa si applica in modo selettivo a talune imprese o a talune produzioni, spetta alla Commissione dimostrare che essa introduce differenziazioni tra imprese che, rispetto all'obiettivo della misura controversa, versano in una situazione di fatto e di diritto analoga. Tuttavia, va altresì ricordato che la nozione di aiuto di Stato non riguarda misure che introducono una distinzione

tra imprese in materia di oneri quando tale distinzione risulta dalla natura o dalla struttura del sistema di oneri in questione (sentenza 29 aprile 2004, causa C-159/01, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-4461, punto 42 e giurisprudenza ivi citata). Spetta allo Stato membro che ha introdotto una siffatta differenziazione tra imprese in materia di oneri dimostrare che essa sia effettivamente giustificata dalla natura e dalla struttura del sistema di cui trattasi (sentenza Paesi Bassi/Commissione, cit., punto 43).

63 Si deve a questo proposito constatare, come osservato dalla Commissione al punto 3.1 della decisione controversa, che le imprese che partecipano ad un sistema «dynamic cap» rientrano in un gruppo specifico di grandi imprese industriali attive nel commercio tra Stati membri e beneficiano di un vantaggio che non è disponibile per altre imprese. Tali imprese beneficiano, infatti, di un vantaggio consistente nel fatto di poter monetizzare il valore economico delle riduzioni di emissioni che esse producono, convertendole in diritti di emissione negoziabili, o, se del caso, di evitare il rischio di dover pagare ammende quando superino il limite di emissioni di NO_x per unità di energia fissato dalle autorità nazionali, acquistando siffatti diritti di emissione presso altre imprese rientranti nell'ambito della misura controversa (v., a tale proposito, i punti 92-96 della presente sentenza), mentre le altre imprese non hanno tali possibilità, il che è sufficiente, in linea di principio, a dimostrare che il Regno dei Paesi Bassi ha introdotto una differenziazione tra imprese in materia di oneri, ai sensi della giurisprudenza citata al punto 61 della presente sentenza.

64 Infatti, non è controverso tra le parti, come dalle stesse confermato nel corso dell'udienza, che ciascuna impresa le cui attività producano emissioni di NO_x debba conformarsi agli obblighi in materia di limitazione o di riduzione di tali emissioni, a prescindere dal fatto che rientri o no nella misura di cui trattasi. Al fine di ottemperare agli obblighi che così incombono loro in forza della normativa nazionale, soltanto le imprese rientranti nella misura controversa dispongono delle possibilità descritte al punto precedente, il che costituisce per esse un vantaggio di cui altre imprese che si trovano in analoga situazione non beneficiano.

65 Si deve a questo proposito rilevare che la Commissione non era tenuta a dettagliare ulteriormente la sua decisione. Nel caso di un programma di aiuti, può limitarsi a studiare le caratteristiche del programma di cui trattasi per valutare, nella motivazione della sua decisione, se, in base alle modalità previste da tale programma, questo assicuri un vantaggio sensibile ai beneficiari rispetto ai loro concorrenti e sia tale da giovare essenzialmente a imprese che partecipano agli scambi tra Stati membri (v. sentenza 7 marzo 2002, causa C-310/99, Italia/Commissione, Racc. pag. I-2289, punto 89).

66 Da ciò consegue che il Tribunale, giudicando, ai punti 92 e 93 della sentenza impugnata, che la Commissione non ha fornito alcun elemento preciso che dimostri che le due categorie di imprese menzionate al punto 64 della presente sentenza erano soggette ad obblighi di analoga natura e che pertanto si trovavano in situazioni analoghe, è incorso in errore di diritto circa l'onere della prova che gravava sulla Commissione.

67 Nella specie, è sufficiente rilevare che la decisione controversa indica chiaramente, e applica al caso di specie, il criterio di selettività che una misura deve integrare per costituire un aiuto di Stato. La Commissione ha invocato l'esistenza, nello Stato membro interessato, di leggi relative alla gestione dell'ambiente e all'inquinamento atmosferico che non implicano la misura di cui trattasi. Essa ha del resto tenuto conto del fatto che imprese olandesi, diverse dai 250 grandi impianti rientranti nella misura di cui trattasi, sono parimenti soggette a taluni requisiti per quanto riguarda le emissioni di NO_x.

68 Da quanto sopra consegue che la prima parte del secondo motivo va accolta.

Sulla seconda parte del secondo motivo

— Argomenti delle parti

69 Nell'ambito della seconda parte del secondo motivo, la Commissione sostiene che né l'obiettivo di tutela dell'ambiente della misura controversa né la natura o la struttura generale del sistema nel quale tale misura si inscrive portano a negare a tale misura il carattere di aiuto di Stato.

70 In primo luogo, la Commissione invoca la giurisprudenza della Corte secondo cui, per stabilire se la misura di Stato costituisce un aiuto, il n. 1 dell'art. 87 CE non fa distinzione a seconda delle cause o degli obiettivi degli interventi di Stato, ma li definisce in funzione dei loro effetti. La Commissione precisa che, nel caso in cui fosse possibile invocare l'obiettivo della tutela dell'ambiente, ciò pregiudicherebbe il compito della Commissione consistente nell'esaminare se l'aiuto non alteri le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune.

71 In secondo luogo, la Commissione addebita al Tribunale di aver considerato la misura controversa giustificata in ragione della natura o della struttura generale del sistema nel quale essa si inscrive. Secondo la Commissione, tale interpretazione è errata, dato che il Tribunale ha concluso che la Commissione non ha dimostrato l'esistenza di un sistema generale che dimostri che la misura controversa favoriva talune imprese ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE. Inoltre, la Commissione aggiunge che spetta allo Stato membro dimostrare che una siffatta misura è giustificata dalla natura o dalla struttura generale del sistema nel quale essa rientra. Nella specie, il Regno dei Paesi Bassi non avrebbe dato una siffatta dimostrazione.

72 La Commissione, richiamando la sentenza 6 settembre 2006, causa C-88/03, Portogallo/Commissione (Racc. pag. I-7115), sostiene che non risulta dalla natura e dalla

struttura generale di un sistema più ampio che disponga restrizioni delle emissione di NO_x che la negoziabilità dei diritti di emissioni di NO_x debba essere concessa alle imprese rientranti nella misura controversa. Alla stregua della Corte nella citata sentenza Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, la Commissione considera che le riduzioni delle emissioni di NO_x sono benefiche per l'ambiente senza distinguere l'origine di tali riduzioni, cioè la capacità termica inferiore o superiore ai 20 MWth degli impianti.

73 Il Regno dei Paesi Bassi replica che tale motivo si fonda su un'errata interpretazione della sentenza impugnata. A suo avviso, il Tribunale non sostiene che lo scopo della tutela dell'ambiente privi la misura controversa del suo carattere di aiuto di Stato. Sottolinea che tali constatazioni erano state fatte in subordine. Ad ogni modo, il Regno dei Paesi Bassi considera che il Tribunale ha giustamente constatato che, anche nell'ipotesi in cui si trattasse di un sistema generale, la distinzione posta tra le imprese è giustificata, dato che si basa soltanto sulla quantità di emissioni di NO_x e sul parametro specifico di riduzione che grava sulle imprese dalle notevoli emissioni. Il criterio della misura controversa, cioè la quantità di emissioni, troverebbe giustificazione nella natura e nella struttura di un regime generale inteso a ridurre l'inquinamento atmosferico.

— Giudizio della Corte

74 Al punto 99 della sentenza impugnata, il Tribunale ha considerato che «la determinazione delle imprese beneficiarie trova la sua giustificazione nella natura e nella struttura generale del sistema a causa delle loro rilevanti emissioni di NO_x e del parametro specifico di riduzione che grava su di esse» e che «considerazioni di carattere ecologico giustificano la distinzione tra le imprese che emettono elevate quantità di NO_x e le altre imprese». Inoltre, il Tribunale ha constatato che «questo criterio oggettivo è inoltre conforme allo scopo perseguito, vale a dire la tutela dell'ambiente, e alla logica interna del sistema».

75 Secondo una consolidata giurisprudenza, l'art. 87, n. 1, CE non opera distinzioni fra provvedimenti di intervento statale a seconda delle cause o degli scopi, ma li definisce con riferimento agli effetti. Anche se la tutela dell'ambiente costituisce uno degli obiettivi essenziali della Comunità europea, la necessità di prendere in considerazione tale obiettivo non giustifica l'esclusione di misure selettive dall'ambito di applicazione dell'art. 87, n. 1, CE, poiché la considerazione degli obiettivi ambientali può comunque intervenire utilmente all'atto della valutazione della compatibilità della misura di aiuto di Stato con il mercato comune conformemente all'art. 87, n. 3, CE (citate sentenze Spagna/Commissione, punto 46, e British Aggregates/Commissione, punto 92).

76 Nella specie, le considerevoli emissioni di NO_x delle imprese rientranti nella misura controversa e il parametro specifico di riduzione che su tali imprese grava non sono sufficienti a sottrarre tale misura alla qualificazione come misure selettive ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE. Infatti, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 55 delle sue conclusioni, una siffatta differenziazione tra le imprese, fondata su un criterio quantitativo, cioè il criterio della capacità termica totale installata superiore a 20 MWth, non può considerarsi inerente ad un sistema inteso a ridurre l'inquinamento di origine industriale e, quindi, giustificata già soltanto per considerazioni di ordine ecologico.

77 Si deve peraltro ricordare che spetta allo Stato membro che ha introdotto una siffatta differenziazione tra imprese dimostrare che essa sia effettivamente giustificata dalla natura e dalla struttura del sistema di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza Paesi Bassi/Commissione, cit., punto 43).

78 Ciò considerato, il criterio di distinzione utilizzato dalla normativa nazionale qui in considerazione, cioè la capacità termica superiore a 20 MWth degli impianti, non trova giustificazione né nella natura né nella struttura generale di quest'ultima, con la conseguenza che esso non può privare la misura controversa del suo carattere di aiuto di Stato.

79 Alla luce di quanto sopra considerato, il secondo motivo va accolto anche nella sua seconda parte e, pertanto, nel suo insieme.

Sulle impugnazioni incidentali

80 In quanto la Corte accoglie nel merito l'impugnazione della Commissione, vanno esaminate le impugnazioni incidentali depositate dal Regno dei Paesi Bassi e dalla Repubblica federale di Germania.

81 Questi due Stati membri sollevano un motivo identico vertente sull'errore di diritto nel quale sarebbe incorso il Tribunale nel ritenere che la misura controversa deve essere considerata un vantaggio finanziato mediante risorse di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE.

82 Questo motivo si articola su due parti che vertono, da un lato, sul ragionamento del Tribunale figurante ai punti 63-74 della sentenza impugnata, secondo cui la negoziabilità dei diritti di emissione prevista dalla misura controversa costituisce un vantaggio per le imprese soggette al parametro di emissione di NO_x, e, dall'altro lato, sul ragionamento seguito dal Tribunale ai punti 74-77 di tale sentenza circa il fatto che la misura controversa costituisce un vantaggio concesso alle imprese interessate mediante risorse di Stato.

Sulla prima parte del motivo unico

Argomenti delle parti

83 Per quanto riguarda la prima parte del motivo unico, il Regno dei Paesi Bassi rileva che la misura controversa parte dalla fissazione di un parametro di emissione supplementare da prendere in considerazione da parte di talune imprese. La quantità di crediti negoziabili non sarebbe quindi fissata anticipatamente e dipenderebbe interamente dalla riduzione supplementare che le imprese avranno potuto realizzare rispetto al parametro. Esso sottolinea che, in caso di superamento del parametro prescritto, l'ammenda è una sanzione complementare che non costituisce un'alternativa alla fornitura dei crediti di emissione mancanti. Inoltre, secondo il Regno dei Paesi Bassi, la constatazione operata dal Tribunale, al punto 70 della sentenza impugnata, secondo cui ogni impresa rientrante in tale regime può, in qualsiasi momento, vendere tali diritti è errata.

84 Secondo la Repubblica federale di Germania, le imprese interessate possono ottenere un vantaggio finanziario nel senso di un diritto negoziabile solo in ragione degli sforzi che esse fanno per ridurre le loro emissioni, il che costituisce una contropartita di valore adeguato per i certificati negoziabili. A questo proposito, tale Stato membro ricorda gli effetti negativi della misura controversa per le imprese che non sono in grado di rispettare i quantitativi di emissioni autorizzati. Su un'emissione che eccede il valore limite incidono i costi per l'acquisto di diritti di emissione, che sono determinati dall'intermediazione del mercato, o un'ammenda. Le imprese possono ottenere un diritto negoziabile e il vantaggio economico ad esso connesso solo quando riescono a ridurre le loro quote di emissioni al di sotto del limite autorizzato.

85 Secondo la Repubblica federale di Germania, gli sforzi delle imprese in vista della diminuzione delle loro emissioni costituiscono la contropartita di tale bene negoziabile e il valore stesso di tale bene non sarebbe, per definizione, un vantaggio. Del resto, la

nozione di crediti di diritti di emissione, come «opzione per l'avvenire», non incide sull'obbligo delle imprese di rispettare gli obiettivi in materia di emissioni e non è, per definizione, sempre vantaggiosa.

Giudizio della Corte

86 Si deve ricordare che l'art. 87, n. 1, CE definisce gli aiuti di Stato come aiuti concessi dagli Stati o mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma, che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza, nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli Stati membri. La nozione di aiuto di Stato ai sensi di tale disposizione è più generale di quella di sovvenzione, perché comprende non solo prestazioni positive come le sovvenzioni stesse, ma anche interventi che, sotto forme diverse, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che, per ciò stesso, senza essere sovvenzioni nel senso stretto della parola, sono della stessa natura e producono identici effetti. Tra i vantaggi indiretti che producono i medesimi effetti delle sovvenzioni figura la fornitura di beni o servizi a condizioni preferenziali (v. sentenze 14 settembre 2004, causa C-276/02, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-8091, punto 24, nonché 1º luglio 2008, cause riunite C-341/06 P e C-342/06 P, Chronopost e La Poste/UFEX e a., Racc. pag. I-4777, punto 123).

87 Inoltre, secondo la giurisprudenza, sono ugualmente considerati aiuti gli interventi che, sotto qualsiasi forma, sono atti a favorire direttamente o indirettamente determinate imprese, o che devono ritenersi un vantaggio economico che l'impresa beneficiaria non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato (v. sentenza 24 luglio 2003, causa C-280/00, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg, Racc. pag. I-7747, punto 84 nonché la giurisprudenza ivi citata).

88 Alla luce della citata giurisprudenza, si deve constatare che la negoziabilità dei diritti di emissione di NO_x dipende innanzitutto dal fatto che lo Stato, da un lato, autorizza la vendita di tali diritti e, dall'altro lato, consente alle imprese che hanno emesso un surplus di NO_x di acquistare presso altre imprese i diritti di emissione mancanti, consentendo così la creazione di un mercato per tali diritti (v. altresì punti 64, 65 e 87-96 della presente sentenza). Tale constatazione risulta ugualmente dal punto 70 della sentenza impugnata, in cui il Tribunale ha giustamente concluso che, rendendo tali diritti di emissione negoziabili, il Regno dei Paesi Bassi conferiva loro un valore di mercato.

89 Per quanto riguarda gli argomenti secondo cui la negoziabilità di tali diritti costituisce una contropartita, al prezzo del mercato, degli sforzi fatti dalle imprese rientranti nella misura controversa per limitare le loro emissioni di NO_x, tali argomenti debbono essere disattesi conformemente alla giurisprudenza citata al punto 86 della presente sentenza in ragione del fatto che i costi di riduzione di dette emissioni rientrano tra gli oneri che normalmente gravano sul bilancio dell'impresa.

90 Per quanto riguarda gli argomenti secondo cui la negoziabilità di tali diritti non può essere considerata un vantaggio concreto per le imprese interessate in ragione dell'imprevedibilità del mercato, si deve constatare che la facoltà, per tali imprese, di scegliere tra i costi di acquisizione dei diritti di emissione e i costi legati alle misure intese a ridurre le emissioni di NO_x costituisce per esse un vantaggio. Inoltre, la facoltà, per le imprese considerate dalla misura controversa, di negoziare tutti i diritti di emissione, e non soltanto i crediti ottenuti a fine anno dalla differenza positiva tra l'emissione autorizzata e l'emissione prodottasi, costituisce un vantaggio supplementare per tali imprese. Infatti, queste ultime possono disporre di liquidità vendendo i diritti di emissione prima della realizzazione delle condizioni per la loro definitiva attribuzione, indipendentemente dal fatto che sia loro applicabile un limite massimo e che le imprese che superano il parametro di emissione prescritto debbano compensare l'eccedenza l'anno successivo.

91 Di conseguenza, la misura controversa, poiché implica la negoziabilità di tali diritti di emissione, deve essere considerata un vantaggio economico che l'impresa beneficiaria non avrebbe ottenuto nelle normali condizioni di mercato.

92 Del resto, la conclusione figurante al punto 73 della sentenza impugnata, secondo cui la misura controversa consente alle imprese che hanno emesso NO_x in quantitativi maggiori di quelli fissati dal parametro di emissione e il cui saldo è pertanto negativo a fine anno di evitare un'ammenda acquistando diritti di emissione da quelle imprese che hanno determinato un'eccedenza di emissione, è contestata dal Regno dei Paesi Bassi.

93 A questo proposito il Regno dei Paesi Bassi sostiene che, in caso di superamento del parametro prescritto, l'ammenda è una sanzione supplementare, che non costituisce un'alternativa alla fornitura dei crediti di emissione mancanti.

94 Nella specie è giocoforza constatare che gli argomenti svolti dal Regno dei Paesi Bassi non rimettono in discussione in modo preciso e adeguato la conclusione del Tribunale secondo cui la misura controversa conferiva alle imprese interessate la facoltà di acquistare crediti di emissione sul mercato prima della fine dell'anno, dato che i limiti di emissione sono annuali. Una tale conclusione implica che talune imprese, prima che le autorità nazionali verifichino il rispetto del limite massimo applicabile, si attribuiscono la facoltà di acquistare i diritti di emissione mancanti, evitando così il superamento del parametro di emissione e di dover quindi pagare un'ammenda.

95 Da ciò consegue che l'argomento del Regno dei Paesi Bassi, che rimette in discussione la constatazione, operata dal Tribunale al punto 73 della sentenza impugnata, secondo cui le imprese possono evitare il pagamento di un'ammenda acquistando diritti di emissione, non può essere accolto.

96 Ciò considerato, la prima parte del motivo unico, con cui si deducono l'interpretazione e l'applicazione erronee della nozione di vantaggio ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, va respinta.

Sulla seconda parte del motivo unico

Argomenti delle parti

97 Per quanto riguarda la seconda parte del motivo unico, vertente sulla nozione di finanziamento mediante risorse di Stato, il Regno dei Paesi Bassi confuta le conclusioni cui è pervenuto il Tribunale ai punti 75 e 77 della sentenza impugnata. In particolare, tale Stato ritiene che il Tribunale abbia operato un'erronea interpretazione della nozione di finanziamento mediante risorse di Stato, quale applicata dalla Corte nella sentenza 13 marzo 2001, causa C-379/98, PreussenElektra (Racc. pag. I-2099). Per quanto riguarda la misura controversa, il Regno dei Paesi Bassi considera che sarebbe determinante constatare che non si è avuto alcun trasferimento diretto o indiretto di risorse di Stato a seguito della ripartizione dell'onere finanziario supplementare tra le imprese. Dato che il parametro di emissione prescritto è un onere supplementare per le imprese in considerazione, la misura controversa, consistente in una «compensazione», serve unicamente a consentire alle imprese interessate di ripartire tra loro stesse gli oneri supplementari derivanti da tale parametro.

98 Secondo il Regno dei Paesi Bassi, l'ammenda connessa al superamento del parametro prescritto è una sanzione supplementare che non costituisce un'alternativa alla fornitura dei crediti di emissione mancanti. Il solo fatto che il valore dei crediti dipenda dalla normativa non significherebbe che sia integrata la condizione di finanziamento di tali crediti mediante risorse di Stato. Nella controreplica tale Stato membro precisa che il fatto che taluni introiti sotto forma di ammenda sfuggano allo Stato nel caso in cui le imprese osservino i loro obblighi non può costituire un elemento pertinente con

riferimento alla normativa relativa agli aiuti di Stato. Aggiunge che, se un altro sistema di scambio di diritti di emissione sia tale da produrre introiti per lo Stato membro, ciò non è sufficiente a dimostrare che tale Stato perda risorse ai sensi dell'art. 87 CE dal momento che esso non ha optato per un siffatto sistema alternativo.

99 La Repubblica federale di Germania contesta altresì la constatazione operata dal Tribunale secondo cui il sistema di scambi di diritti di emissione qui in esame costituisce un vantaggio concesso alle imprese interessate mediante risorse di Stato. Nel modello olandese, tutte le imprese debbono rispettare i medesimi obblighi relativi a un limite da non superare. La questione se certificati siano sul mercato e per quale importo dipende dal modo in cui le imprese soddisfano i loro obblighi nel settore delle emissioni. Le imprese creano esse stesse i propri attivi. Un'impresa, se supera il valore limite, viene ad essere gravata dai costi di acquisto dei diritti di emissione che sono fissati tramite l'intermediazione del mercato o da un'ammenda. Le imprese possono ottenere un diritto negoziabile e il vantaggio economico ad esso legato solo quanto riescono a ridurre le loro quote di emissione al fine di non eccedere il limite autorizzato.

100 Inoltre, secondo la Repubblica federale di Germania, l'equiparazione dell'attribuzione gratuita dei diritti di emissione alla vendita dei beni da parte della pubblica autorità non è pertinente con riferimento al principio applicabile, cioè quello dell'investitore privato operante secondo le leggi del mercato. Con il sistema di scambi di diritti di emissione, lo Stato fissa un quadro normativo.

101 Tale Stato membro sostiene, da un lato, che il prezzo di vendita non può essere prevedibile e, dall'altro lato, che la possibilità di fare ricorso alla vendita anticipata non costituisce un vantaggio definitivo. Sostiene che la circostanza che non vengano riscosse le ammende è semplicemente dovuta al fatto che l'impresa non supera i limiti

massimi. L'acquisto di diritti di emissione da imprese «overachievers» avviene mediante i mezzi propri dell'impresa e costituisce, dal punto di vista economico, un equivalente della facoltà di ridurre essa stessa le proprie emissioni al di sotto del limite autorizzato. Non vi è alcuna rinuncia da parte dello Stato a percepire risorse.

Giudizio della Corte

102 Al punto 75 della sentenza impugnata il Tribunale ha ritenuto che, mettendo gratuitamente a disposizione delle imprese interessate i diritti di emissione di NO_x invece di venderli o di metterli all'asta, e istituendo un regime che prevede la possibilità di negoziare tali diritti sul mercato, anche se sono legati ad un limite massimo, il Regno dei Paesi Bassi ha conferito ai detti diritti la natura di attivi immateriali e ha rinunciato a percepire risorse di Stato.

103 Come risulta dalla giurisprudenza della Corte, perché un vantaggio possa essere qualificato come aiuto ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, esso deve, da un lato, essere concesso direttamente o indirettamente mediante risorse statali e, dall'altro, essere imputabile allo Stato (sentenza 16 maggio 2002, causa C-482/99, Francia/Commissione, Racc. pag. I-4397, punto 24 e giurisprudenza ivi citata).

104 A questo proposito occorre rilevare come, secondo una costante giurisprudenza, non in tutti i casi sia necessario dimostrare che vi sia stato un trasferimento di risorse statali perché il vantaggio concesso ad una o più imprese possa essere considerato come aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE (v. sentenza Francia/Commissione, cit., punto 36).

105 Peraltro, la distinzione stabilita da questa disposizione tra «gli aiuti concessi dagli Stati» e gli aiuti concessi «mediante risorse statali» non significa che tutti i vantaggi

concessi da uno Stato costituiscano aiuti, che siano o meno finanziati mediante risorse di Stato, ma è solo intesa a ricomprendere in tale nozione i vantaggi che sono concessi direttamente dallo Stato nonché quelli concessi per il tramite di enti pubblici o privati designati o istituiti da tale Stato (sentenze PreussenElektra, cit., punto 58, e 5 marzo 2009, causa C-222/07, UTECA, Racc. pag. I-1407, punto 43)

106 Nella specie, un siffatto vantaggio concesso dal legislatore nazionale, cioè la negoziabilità dei diritti di emissione di NO_x, potrebbe comportare un onere supplementare per i pubblici poteri sotto forma, in particolare, di esonero dall'obbligo di pagamento di ammende o di altre sanzioni pecuniarie (v., in tal senso, sentenza 17 giugno 1999, causa C-295/97, Piaggio, Racc. pag. I-3735, punto 42). Infatti, istituendo il sistema «dynamic cap», il Regno dei Paesi Bassi ha dato alle imprese rientranti nella misura di cui trattasi la possibilità di acquistare diritti di emissione per evitare il pagamento di ammende. Inoltre, questo sistema ha per conseguenza la creazione, senza concreta contropartita data allo Stato, di diritti di emissione che in ragione della loro negoziabilità hanno un valore economico. È giocoforza costatare che lo Stato membro avrebbe potuto vendere tali diritti, se del caso all'asta, se avesse strutturato tale regime altrimenti (v., a questo proposito, i punti 63, 64 e 86-96 della presente sentenza).

107 Pertanto, la constatazione operata dal Tribunale al punto 75 della sentenza impugnata, secondo la quale le imprese interessate possono liberamente vendere i loro diritti di emissione anche se sono legati ad un limite massimo, non viene rimessa in discussione dagli argomenti presentati. Come ritenuto dall'avvocato generale al paragrafo 87 delle sue conclusioni, lo Stato membro, attribuendo a tali diritti di emissione un carattere di beni immateriali negoziabili e mettendoli gratuitamente a disposizione delle imprese interessate invece di venderli o di metterli all'asta, rinuncia infatti a risorse pubbliche.

108 Inoltre, la circostanza che una siffatta misura consenta alle imprese di compensare tra loro le eccedenze e le mancanze rispetto al parametro imposto e che tale misura crei un quadro normativo per limitare il rilascio di emissioni di NO_x in modo redditizio

per le imprese dai grandi impianti dimostra che le imprese rientranti nella misura controversa dispongono di un'alternativa rispetto all'imposizione di un'ammenda da parte dello Stato.

109 Per quanto riguarda gli argomenti che invocano la citata sentenza PreussenElektra, il Tribunale ha giustamente distinto tale sentenza dal caso di specie. In forza di tale sentenza, una normativa di uno Stato membro che, da un lato, obbliga le imprese private di fornitura di energia elettrica ad acquistare l'energia elettrica prodotta nella loro zona di fornitura da fonti di energia rinnovabili a prezzi minimi superiori al valore economico reale di tale tipo di energia elettrica e, dall'altro, ripartisce l'onere finanziario derivante da tale obbligo tra dette imprese di fornitura di energia elettrica e i gestori privati delle reti di energia elettrica situati a monte non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE.

110 Nella suddetta sentenza la Corte ha ritenuto che, anche se l'onere finanziario derivante dall'obbligo di acquisto a prezzi minimi era tale da ripercuotersi in modo negativo sui risultati economici delle imprese soggette a tale obbligo, e quindi da determinare una diminuzione delle entrate fiscali dello Stato, tale conseguenza era inerente a una siffatta disciplina e non poteva essere considerata un mezzo per concedere ai produttori di energia elettrica da fonti di energia rinnovabili un vantaggio determinato a carico dello Stato.

111 Al contrario, nella presente fattispecie, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 92 delle sue conclusioni, tale rinuncia non può considerarsi «inerente» ad ogni strumento inteso a regolare le emissioni di inquinanti atmosferici mediante un sistema di scambio di diritti di emissione. Infatti, quando fa ricorso a siffatti strumenti, lo Stato dispone, in linea di principio, della scelta tra l'attribuzione gratuita e l'alienazione o la vendita all'asta di tali diritti. Inoltre, nella specie esiste un nesso sufficientemente diretto tra la misura controversa e la perdita di introiti da parte dello Stato, nesso che mancava tra l'imposizione dell'obbligo di acquisizione e l'eventuale

diminuzione di entrate fiscali nella citata causa PreussenElektra. Nelle due cause le fattispecie non sono pertanto comparabili e la soluzione adottata dalla Corte nella citata sentenza PreussenElektra non è quindi trasponibile alla presente fattispecie.

112 Pertanto, la soluzione adottata dalla Corte nella citata sentenza PreussenElektra non è trasponibile al caso di specie. Di conseguenza, il Tribunale ha giustamente concluso, al punto 75 della sentenza impugnata, che il Regno dei Paesi Bassi ha rinunciato a percepire tali risorse.

113 Ciò considerato, le impugnazioni incidentali del Regno dei Paesi Bassi e della Repubblica federale di Germania vanno respinte.

Sulle conseguenze della fondatezza del secondo motivo dell'impugnazione principale e del rigetto delle impugnazioni incidentali

114 Alla luce di tutto quanto sopra, la sentenza impugnata va annullata nella parte in cui annulla la decisione controversa.

115 In conformità dell'art. 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quando l'impugnazione è accolta, la Corte annulla la decisione del Tribunale e può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo. Risulta che ciò è quanto avviene nella presente causa.

Sul ricorso di primo grado

116 Dalle considerazioni esposte nella presente sentenza risulta che la decisione impugnata non viola l'art. 87, n. 1, CE in quanto la Commissione vi conclude che la misura controversa dà luogo ad un aiuto di Stato a favore delle imprese che in essa rientrano.

117 Infatti, dai punti 86-96 e 102-113 della presente sentenza risulta che il Tribunale non è incorso in errore di diritto confermando la tesi della Commissione secondo la quale la misura controversa dà luogo, a favore delle imprese che in essa rientrano, ad un vantaggio finanziato mediante risorse di Stato. Inoltre, per le ragioni esposte ai punti 59-79 della presente sentenza, la Corte ha accolto il secondo motivo di impugnazione dedotto dalla Commissione e inteso a rimettere in discussione l'analisi operata dal Tribunale circa il carattere selettivo del sopramenzionato vantaggio. Risulta peraltro da tale motivazione, come pure dalla motivazione del rigetto delle impugnazioni incidentali, che la Commissione ha potuto giustamente concludere, nella decisione impugnata, che il vantaggio derivante dalla misura controversa è applicato in modo selettivo.

118 Il primo motivo di annullamento del Regno dei Paesi Bassi dedotto in primo grado avverso la suddetta decisione deve, di conseguenza, essere respinto.

119 Il Tribunale ha considerato che non vi era luogo a statuire sul secondo motivo dedotto dal Regno dei Paesi Bassi, in quanto aveva annullato la decisione controversa nella parte in cui essa dichiara che la misura in discussione implica un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE.

120 Si deve di conseguenza esaminare questo secondo motivo, con cui si deduce la violazione dell'obbligo di motivazione.

Sul secondo motivo del ricorso in primo grado

Argomenti delle parti

121 Il Regno dei Paesi Bassi afferma che la Commissione ha violato l'obbligo di motivazione non indicando le ragioni per le quali il regime notificato è qualificato come aiuto di Stato. Secondo tale Stato membro, la Commissione sarebbe incorsa in un errore di fatto affermando che un produttore che non rispetta il suo parametro di emissione e al quale viene inflitta un'ammenda riceve crediti di NO_x. Risulta che, nel sistema notificato, un produttore ottiene crediti solo se produce emissioni al di sotto del parametro attribuitogli e lascia uno spazio non utilizzato per le emissioni.

122 Peraltro, il Regno dei Paesi Bassi rileva contraddizioni nel ragionamento seguito dalla Commissione nella decisione controversa. Tale istituzione invocherebbe, in particolare, la messa in atto di un sistema che distribuisce gratuitamente crediti, affermando poi però che questi ultimi costituiscono una contropartita alla riduzione delle emissioni di NO_x. Questo Stato membro spiega che il sistema istituito non concede alcun credito all'inquinatore, cioè all'autore delle emissioni che eccedono il parametro prescritto. Solo l'imprenditore che riduce le sue emissioni al di sotto di tale parametro può ottenere crediti. Inoltre, la Commissione non avrebbe esposto in modo approfondito la conclusione secondo cui detto sistema non incontra la sua preferenza, in particolare perché si tratta di un sistema «dynamic-cap» il cui risultato sull'ambiente sarebbe incerto e i cui oneri di amministrazione e di applicazione sarebbero più elevati di quelli del sistema «cap-and-trade».

123 Inoltre, la Commissione non avrebbe dimostrato, conformemente ai requisiti posti dalla giurisprudenza della Corte, la sua affermazione secondo cui il regime notificato incide sugli scambi commerciali e falsa la concorrenza tra gli Stati membri.

124 La Commissione replica, in primo luogo, che qualsiasi produttore che emetta NO_x riceve gratuitamente crediti di emissione. Questa constatazione non è in contrasto con la conclusione secondo cui le imprese debbono in tal caso fornire una contropartita, sotto forma di investimenti ambientali supplementari, per poter aggiungere tali attivi ai loro redditi disponibili. In secondo luogo, per quanto riguarda i dubbi formulati dalla Commissione circa l'efficacia del sistema di cui trattasi, tali passi della decisione controversa non vertono sulla motivazione della questione se tale sistema costituisca un aiuto di Stato. In terzo luogo, il ragionamento seguito dalla Commissione nella decisione controversa dimostrerebbe sotto quale profilo la concessione gratuita di diritti di emissione a grandi imprese industriali olandesi incida sugli scambi tra gli Stati membri.

Giudizio della Corte

125 Occorre rammentare che, secondo una costante giurisprudenza, la motivazione richiesta dall'art. 296 TFUE deve essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e deve fare apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e di permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo. L'obbligo di motivazione deve essere valutato in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone da questo colpite direttamente e individualmente possano avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto l'accertamento del fatto che la motivazione di un atto soddisfi o meno gli obblighi di cui al citato art. 296 va effettuato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia di cui trattasi [v. sentenze 6 luglio 1993, cause riunite C-121/91 e C-122/91, CT Control (Rotterdam) e JCT Benelux/Commissione, Racc. pag. I-3873, punto 31, nonché 30 settembre 2003, causa C-76/01 P, Eurocoton e a./Consiglio, Racc. pag. I-10091, punto 88].

126 Per quanto riguarda l'argomento del Regno dei Paesi Bassi, secondo cui la Commissione ha erroneamente concluso, al punto 3.2 della decisione controversa, che un'impresa che non rispetta il limite di emissione imposto riceve purtuttavia crediti NO_x, tale argomento costituisce una ripetizione dell'argomento esposto ai punti 45 e 46 del ricorso in primo grado nell'ambito del motivo sulla nozione di assenza di risorse di Stato e al punto 65 dell'atto di impugnazione nella presente causa, già respinto dalla Corte al punto 94 della presente sentenza. Ad ogni modo, questo argomento verte piuttosto su un errore di fatto che su un difetto dell'obbligo di motivazione circa la conclusione, nella decisione controversa, dell'esistenza di un aiuto di Stato. Di conseguenza, questo argomento dev'essere respinto.

127 Inoltre, secondo il Regno dei Paesi Bassi, esiste una contraddizione nel ragionamento della Commissione la quale, da un lato, si fonda sul fatto che lo Stato membro ha l'intenzione di creare un sistema che distribuisce gratuitamente crediti NO_x e, dall'altro lato, considera che il fatto che le imprese interessate riducano le loro emissioni al fine di poter fruire dell'aiuto potenziale costituisce una contropartita, suggerendo così che i crediti non sono in realtà concessi gratuitamente. Si deve, a questo proposito, rilevare che la prima conclusione della Commissione riguarda l'esistenza di un aiuto di Stato, al punto 3.2 della decisione controversa, in quanto le autorità olandesi disponevano della facoltà di vendere o di mettere all'asta i diritti di emissione, e, offrendo gratuitamente crediti di NO_x come attivi immateriali, subivano pertanto un mancato guadagno. La constatazione, operata al punto 3.3 della decisione controversa, secondo cui il fatto che le imprese fossero incentivate a ridurre le loro emissioni in misura superiore alla soglia loro concessa costituiva una contropartita «in linea con lo spirito delle linee guida comunitarie sugli aiuti di Stato in materia ambientale», del vantaggio accordato a tali imprese dalla misura controversa, rientra nella valutazione della compatibilità di tale misura con il mercato interno. Di conseguenza, dal ragionamento seguito dalla Commissione non emerge alcuna contraddizione.

128 Pertanto, l'argomento del Regno dei Paesi Bassi deve essere disatteso.

129 Tale Stato membro sostiene inoltre che il ragionamento della Commissione è impreciso laddove afferma che il sistema «dynamic-cap», quale adottato, non costituisce l'opzione preferita, dato che gli effetti di tale sistema sull'ambiente sono più incerti e che le spese di amministrazione e di applicazione sono più elevate che nel sistema «cap-and-trade». A questo proposito, tali osservazioni figurano al punto 4 della decisione controversa. Come ritenuto dall'avvocato generale al paragrafo 101 delle sue conclusioni, tali considerazioni non fanno parte della motivazione sulla qualificazione della misura controversa come aiuto di Stato né della motivazione sull'esame della compatibilità di tale misura con il mercato comune. L'argomento del Regno dei Paesi Bassi va pertanto respinto.

130 Quanto all'obbligo di motivazione della Commissione circa la questione se il sistema di cui trattasi sia tale da incidere sugli scambi tra gli Stati membri e da falsare o minacciare di falsare la concorrenza, la Commissione, al punto 3.2 della decisione impugnata, afferma che le imprese che beneficiano del sistema di cui trattasi sono le più grandi imprese attive nel commercio tra gli Stati membri. Secondo la Commissione, la loro posizione risulta rafforzata dalla misura controversa che conferisce loro un vantaggio concorrenziale, cioè un reddito aggiuntivo per coprire una parte dei loro costi di produzione. Tale vantaggio è pertanto idoneo a incidere sul commercio tra gli Stati membri.

131 Applicato alla qualificazione di una misura come aiuto, l'obbligo di motivazione esige che siano indicate le ragioni per le quali la Commissione ritiene che la misura di cui trattasi rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 87, n. 1, CE. A questo proposito, conformemente alla giurisprudenza, la Commissione non è tenuta a dimostrare un'incidenza effettiva degli aiuti sugli scambi tra gli Stati membri e un'effettiva distorsione della concorrenza, ma deve solamente esaminare se detti aiuti siano idonei a incidere su tali scambi e a falsare la concorrenza (sentenze 15 dicembre 2005, causa C-66/02, Italia/Commissione, Racc. pag. I-10901, punto 111, e 9 giugno 2011, cause riunite C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, Comitato «Venezia vuole vivere» e a./Commissione, Racc. pag. I-4727, punto 134). Quindi, qualora dalle circostanze nelle quali l'aiuto è stato concesso emerga che esso è atto a incidere sugli scambi tra gli Stati membri e a falsare o a minacciare di falsare la concorrenza, la Commissione è tenuta

ad indicare queste circostanze nella motivazione della propria decisione (v., in particolare, sentenze 7 giugno 1988, causa 57/86, Grecia/Commissione, Racc. pag. 2855, punto 15; 24 ottobre 1996, cause riunite C-329/93, C-62/95 e C-63/95, Germania e a./Commissione, Racc. pag. I-5151, punto 52; 19 settembre 2000, causa C-156/98, Germania/Commissione, Racc. pag. I-6857, punto 98; 28 gennaio 2003, causa C-334/99, Germania/Commissione, Racc. pag. I-1139, punto 59, Portogallo/Commissione, cit., punto 89, nonché 30 aprile 2009, causa C-494/06 P, Commissione/Italia e Wam, Racc. pag. I-3639, punto 49).

132 Al punto 3.2 della decisione controversa la Commissione osserva, subito dopo aver constatato l'esistenza di un vantaggio a favore delle imprese rientranti nella misura controversa, che queste costituiscono «un gruppo di grandi imprese industriali attive nel commercio tra gli Stati membri». Prosegue constatando che «la posizione di tali imprese risulterà rafforzata da tale regime, il che potrebbe comportare una modifica delle condizioni sul mercato per i loro concorrenti», prima di aggiungere che «tale rafforzamento deve essere considerato incidere sul commercio».

133 Pertanto, è giocoforza constatare che la Commissione ha evocato, nella decisione controversa, le circostanze in forza delle quali l'aiuto di cui trattasi è, a suo avviso, idoneo ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri e a falsare o a minacciare di falsare la concorrenza. Tenuto conto della giurisprudenza citata al punto 125 della presente sentenza, tale decisione è pertanto sufficientemente motivata per quanto riguarda il modo in cui gli scambi tra gli Stati membri sono pregiudicati e la distorsione della concorrenza.

134 In considerazione di quanto precede, si deve respingere il motivo vertente sull'insufficienza di motivazione della decisione controversa sotto il profilo delle condizioni di applicazione dell'art. 87, n. 1, CE. Da ciò consegue che il ricorso di primo grado dev'essere integralmente respinto.

Sulle spese

135 Ai sensi dell'art. 122, primo comma, del regolamento di procedura, quando l'impugnazione è accolta e la controversia viene definitivamente decisa dalla Corte, quest'ultima statuisce sulle spese.

136 Per quanto riguarda le spese relative al procedimento di primo grado, va precisato che, ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, il Regno dei Paesi Bassi, rimasto soccombente, dev'essere condannato alle spese relative al procedimento di primo grado.

137 Per quanto riguarda le spese relative al procedimento di impugnazione, si deve rilevare che, ai sensi dell'art. 69, n. 3, del regolamento di procedura della Corte, applicabile al procedimento d'impugnazione ai sensi dell'art. 118 del medesimo regolamento, la Corte può ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi. Poiché la Commissione e il Regno dei Paesi Bassi sono rimasti rispettivamente soccombenti su un capo della domanda, devono essere condannati a sopportare ciascuno le proprie spese.

138 In forza dell'art. 69, n. 4, del regolamento di procedura, anch'esso applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'art. 118 del medesimo regolamento, gli Stati membri intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. In applicazione di tale disposizione, la Repubblica federale di Germania sopporta le proprie spese sia di primo grado sia dell'impugnazione. In applicazione di tale disposizione, la Repubblica francese, la Repubblica di Slovenia e il Regno Unito sopportano le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara e statuisce:

1) La sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 10 aprile 2008, causa T-233/04, Paesi Bassi/Commissione, è annullata.

2) Le impugnazioni incidentali sono respinte.

3) Il ricorso di primo grado è respinto.

4) Il Regno dei Paesi Bassi è condannato alle spese sostenute dalla Commissione europea relative al procedimento di primo grado e sopporta le proprie spese nell'ambito di tale procedimento.

5) La Commissione europea e il Regno dei Paesi Bassi sopportano le proprie spese relative all'impugnazione.

6) La Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, la Repubblica di Slovenia e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sopportano le proprie spese.

Firme