

Quote ETS. Emissione di CO₂ trasferita tra impianti. No alla presunzione assoluta del primo.

Rinvio pregiudiziale che si conclude con l'annullamento, in parte qua, del regolamento 601/2012



A cura del Centro Studi G&P

Vietata la riproduzione

NORMATIVA

Regolamento (UE) n. 601/2012 (Art. 49, par. 1 e del punto 10 dell'allegato IV) Monitoraggio e comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra -

IL CASO

Una società tedesca procede alla produzione di calce mediante calcinazione trasferito per la produzione di PCC (carbonato di calcio precipitato) ad un impianto non soggetto allo scambio di quote di emissioni

Detta società, sottoposta a monitoraggio per l'impianto di produzione, avanza istanza per la riduzione del CO₂ dalle quantità di emissioni di gas a effetto serra nell'ambito di . approvazione del piano di monitoraggio per l'impianto.

L'Autorità tedesca competente per l'assegnazione delle quote ETS non si pronuncia sulla richiesta

MASSIME

Per "emissione", nel sistema ETS si intende il rilascio nell'atmosfera di gas a effetto serra prodotto da fonti situate in un impianto. Il problema sorge nel momento in cui i gas vengono trasferiti da un impianto ad un altro.

Il regolamento 601/2012 (art.49, par. 1, periodo 2) sul monitoraggio delle quote ETS non sono valide allorchè includono sistematicamente nelle emissioni dell'impianto di produzione di calce, il biossido di carbonio (CO₂) trasferito ad altro impianto per la produzione di carbonato di calcio precipitato, indipendentemente dal fatto che tale biossido di carbonio sia rilasciato o meno nell'atmosfera

Difatti, un tale previsione comporta una presunzione assoluta di rilascio nell'atmosfera della totalità del CO₂ trasferito che invece non si verifica.

Non è corretto assumere che l'emissione di CO₂, da un impianto di produzione di calce , trasferito ad un impianto di produzione di PCC, (a prescindere dal fatto che una parte di quest'ultimo sia rilasciato nell'atmosfera o meno durante il suo trasporto o a causa di perdite, oppure nell'ambito del processo di produzione stesso), si consideri come prodotta dall'impianto di calce nel quale tale CO₂ deriva, anche se tale trasferimento può non provocare alcun rilascio di CO₂ nell'atmosfera.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (Prima Sezione)

-Causa C-460/15 del 19 gennaio 2017-

-Parti: Schaefer Kalk GmbH & Co. KG contro Bundesrepublik Deutschland

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

19 gennaio 2017

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Sistema per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra nell’Unione europea – Direttiva 2003/87/CE – Piano di monitoraggio – Regolamento (UE) n. 601/2012 – Articolo 49, paragrafo 1, e punto 10 dell’allegato IV – Calcolo delle emissioni dell’impianto – Sottrazione del biossido di carbonio (CO₂) trasferito – Esclusione del CO₂ utilizzato nella produzione di carbonato di calcio precipitato – Validità dell’esclusione»

Nella causa C-460/15,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Verwaltungsgericht Berlin (tribunale amministrativo di Berlino, Germania), con decisione del 26 giugno 2015, pervenuta in cancelleria il 28 agosto 2015, nel procedimento

Schaefer Kalk GmbH & Co. KG

contro

Bundesrepublik Deutschland,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta, presidente di sezione, E. Regan, J.-C. Bonichot (relatore), A. Arabadjiev e S. Rodin, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: C. Strömholm, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 30 giugno 2016,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Schaefer Kalk GmbH & Co. KG, da S. Altenschmidt e A. Sitzer, Rechtsanwälte;
- per la Bundesrepublik Deutschland, da M. Fleckner, in qualità di agente;
- per il governo tedesco, da T. Henze e K. Petersen, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da E. White e K. Herrmann, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 10 novembre 2016, ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sulla validità dell’articolo 49, paragrafo 1, e del punto 10 dell’allegato IV del regolamento (UE) n. 601/2012 della Commissione, del 21 giugno 2012, concernente il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra ai sensi della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2012, L 181, pag. 30).

2 Tale domanda è stata presentata nell’ambito di una controversia tra la Schaefer Kalk GmbH & Co. KG (in prosieguo: la «Schaefer Kalk») e la Bundesrepublik Deutschland (Repubblica federale di Germania) in merito al rifiuto opposto a tale società di sottrarre dalle emissioni soggette all’obbligo di monitoraggio il biossido di carbonio (CO₂) generato da un impianto di calcinazione del calcare trasferito ad un impianto di produzione di carbonato di calcio precipitato (in prosieguo: il «PCC»).

Contesto normativo

Diritto dell’Unione

Direttiva 2003/87/CE

3 Ai sensi del suo considerando 5, la direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU 2003, L 275, pag. 32), come modificata dalla direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009 (GU 2009, L 140, pag. 63) (in prosieguo: la «direttiva 2003/87»), contribuisce ad un «più efficace» adempimento degli impegni da parte dell'Unione europea e dei suoi Stati membri «mediante un efficiente mercato europeo delle quote di emissione dei gas a effetto serra, con la minor riduzione possibile dello sviluppo economico e dell'occupazione».

4 A tenore dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2003/87 quest'ultima si applica alle emissioni provenienti dalle attività indicate nell'allegato I di tale direttiva e ai gas a effetto serra elencati nell'allegato II della stessa, tra i quali figura il CO₂.

5 L'articolo 3 di tale direttiva, rubricato «Definizioni», prevede quanto segue:
«Ai fini della presente direttiva valgono le seguenti definizioni:

(...)

b) «emissioni», il rilascio nell'atmosfera di gas a effetto serra a partire da fonti situate in un impianto, (...)

(...)

e) «impianto», un'unità tecnica permanente in cui sono svolte una o più attività elencate nell'allegato I e altre attività direttamente associate che hanno un collegamento tecnico con le attività svolte in tale sito e che potrebbero incidere sulle emissioni e sull'inquinamento;

(...)».

6 L'articolo 10 bis della citata direttiva, intitolato «Norme comunitarie transitorie per l'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote», così dispone:

«1. Entro il 31 dicembre 2010 la Commissione adotta misure di attuazione comunitarie interamente armonizzate per l'assegnazione delle quote di cui ai paragrafi [...] 4, 5, 7 e 12.

(...)

Le misure citate al primo comma definiscono, ove possibile, parametri di riferimento comunitari ex ante per garantire che l'assegnazione avvenga in modo da incentivare riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra e tecniche efficienti sotto il profilo energetico, tenendo conto delle tecniche, dei prodotti sostitutivi e dei processi di produzione alternativi, della cogenerazione ad alto rendimento, del recupero energetico efficiente dei gas di scarico, della possibilità di utilizzare la biomassa e della cattura e dello stoccaggio di CO₂, ove tali tecniche siano disponibili, e in modo da non incentivare l'incremento delle emissioni. Non vengono assegnate quote gratuite agli impianti di produzione di elettricità fatta eccezione per i casi di cui all'articolo 10 quater e per l'elettricità prodotta a partire da gas di scarico.

Per ciascun settore e sottosettore, il parametro di riferimento è calcolato, in linea di principio, per i prodotti finali piuttosto che per i materiali in ingresso, in modo da massimizzare le riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra nonché il risparmio e l'efficienza energetica nell'intero processo produttivo del settore o del sottosettore interessato.(...)

2. Nel definire i principi per la determinazione dei parametri di riferimento ex ante per i singoli settori o sottosectori, il punto di partenza è il livello medio delle prestazioni del 10% degli impianti più efficienti di un settore o sottosettore della Comunità nel periodo 2007-2008. (...)

I regolamenti adottati ai sensi degli articoli 14 e 15 prevedono norme armonizzate in materia di monitoraggio, comunicazione e verifica delle emissioni di gas a effetto serra legate alla produzione, in vista della determinazione ex ante dei parametri di riferimento.

(...)».

7 A termini dell'articolo 12, paragrafi 3 e 3 bis, della direttiva 2003/87:

«3. Gli Stati membri provvedono affinché, entro il 30 aprile di ogni anno, il gestore di ciascun impianto restituisca un numero di quote (...) pari alle emissioni totali di tale impianto nel corso dell'anno civile precedente, come verificato a norma dell'articolo 15, e che tali quote vengano successivamente cancellate.

3 bis. Non sussiste l'obbligo di restituzione delle quote per le emissioni di cui sono stati verificati la cattura e il trasporto ai fini dello stoccaggio permanente presso un impianto per cui è in vigore un'autorizzazione ai sensi della direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009 [relativa allo stoccaggio geologico di biossido di carbonio e recante modifica della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, delle direttive 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE e del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2009, L 140, pag. 114)]».

8 L'articolo 14 di tale direttiva, intitolato «Monitoraggio e comunicazione delle emissioni», enuncia quanto segue:

«1. Entro il 31 dicembre 2011 la Commissione adotta un regolamento sul monitoraggio e la comunicazione delle emissioni e, se opportuno, i dati riguardanti le attività, [relativamente alle] attività che figurano nell'allegato I, per il monitoraggio e la comunicazione dei dati relativi alle tonnellate-chilometro ai fini della domanda di cui agli articoli 3 sexies e 3 septies, ispirandosi ai principi di monitoraggio e comunicazione delle emissioni definiti nell'allegato IV e specificando, nelle prescrizioni relative al monitoraggio e alla comunicazione delle emissioni, il potenziale di riscaldamento globale di ciascun gas a effetto serra considerato.

Tale misura, intesa a modificare elementi non essenziali della presente direttiva, completandola, è adottata secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 23, paragrafo 3.

2. Il regolamento di cui al paragrafo 1 tiene conto dei dati scientifici più accurati e aggiornati disponibili, in particolare quelli forniti dal [gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici (IPCC)], e può anche imporre ai gestori l'obbligo di comunicare le emissioni derivanti dalla produzione di beni da parte di industrie ad alta intensità energetica che possono essere esposte alla concorrenza internazionale. Tale regolamento può specificare inoltre che tali informazioni siano verificate in maniera indipendente.

Tali obblighi possono comprendere la comunicazione delle emissioni prodotte dagli impianti di produzione di elettricità che ricadono nel sistema comunitario e connesse alla produzione dei beni summenzionati.

3. Gli Stati membri provvedono affinché ogni gestore di un impianto o operatore aereo controlli e comunichi all'autorità competente le emissioni rilasciate durante ciascun anno civile dall'impianto o, a decorrere dal 1° gennaio 2010, dall'aeromobile che gestisce, dopo la fine di tale anno, secondo quanto stabilito dal regolamento di cui al paragrafo 1.

4. Il regolamento di cui al paragrafo 1 può includere requisiti relativi all'uso di sistemi automatizzati e formati per lo scambio di dati, onde armonizzare la comunicazione tra gestori, verificatori e autorità competenti, in merito al piano di monitoraggio, alla comunicazione annua delle emissioni e alle attività di verifica».

9 L'articolo 15, primo comma, della citata direttiva così recita:

«Gli Stati membri provvedono affinché le comunicazioni effettuate dai gestori [...] a norma dell'articolo 14, paragrafo 3, siano verificate secondo i criteri definiti all'allegato V e le eventuali disposizioni dettagliate adottate dalla Commissione ai sensi del presente articolo, e provvedono affinché l'autorità competente ne sia informata».

10 L'articolo 16 della medesima direttiva prevede l'obbligo per gli Stati membri di instaurare un sistema di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive al fine di reprimere le violazioni delle disposizioni nazionali adottate in applicazione della direttiva 2003/87.

Regolamento n. 601/2012

11 I considerando 1, 5 e 13 del regolamento n. 601/2012 sono formulati nel modo seguente:

«(1) La completezza, coerenza, trasparenza e accuratezza del monitoraggio e della comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra, in conformità alle disposizioni armonizzate istituite nel presente regolamento, sono fondamentali per il buon funzionamento del sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra introdotto dalla direttiva 2003/87/CE. (...)

(...)

(5) È opportuno che il piano di monitoraggio, che definisce una documentazione precisa, completa e trasparente della metodologia di monitoraggio impiegata per un determinato impianto o per un determinato operatore aereo, costituisca il fulcro del sistema istituito dal presente regolamento. Occorre aggiornare tale piano periodicamente, sia per tener conto delle conclusioni dei responsabili della verifica, sia su iniziativa propria del gestore o dell'operatore aereo. Il gestore o l'operatore aereo rimane il principale responsabile dell'applicazione della metodologia di monitoraggio, che è specificata in parte dalle procedure previste dal presente regolamento.

(...)

(13) Per ovviare alle potenziali lacune correlate al trasferimento di CO₂ intrinseco o puro, tali trasferimenti devono essere autorizzati soltanto a precise condizioni, vale a dire: il trasferimento di CO₂ intrinseco avviene soltanto verso altri impianti partecipanti al sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissioni (EU ETS), mentre il trasferimento di CO₂ puro avviene, in conformità al sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra, soltanto ai fini dello stoccaggio in un sito di stoccaggio geologico, che attualmente rappresenta l'unica forma di stoccaggio permanente di CO₂ accettata nell'ambito di tale sistema. Tali condizioni tuttavia non escludono la possibilità di future innovazioni».

12 L'articolo 5, primo comma, di tale regolamento enuncia quanto segue:

«Il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni sono esaustivi e riguardano tutte le emissioni di processo e di combustione provenienti da tutte le fonti e i flussi di fonti di emissione riconducibili ad attività elencate nell'allegato I della direttiva 2003/87/CE e ad altre attività pertinenti previste dall'articolo 24 della medesima direttiva e relative a tutti i gas serra specificati in relazione a tali attività, evitando di contabilizzarle due volte».

13 Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, del citato regolamento:

«Ogni gestore o operatore aereo esegue il monitoraggio delle emissioni di gas a effetto serra secondo un piano di monitoraggio approvato dall'autorità competente in conformità all'articolo 12, in base alla natura e al funzionamento dell'impianto o dell'attività di trasporto ai quali si applica».

14 L'articolo 20, paragrafo 2, del regolamento n. 601/2012, prevede che: «[p]er definire la procedura di monitoraggio e comunicazione, il gestore tiene conto delle prescrizioni specifiche per alcuni settori di cui all'allegato IV».

15 L'articolo 49, paragrafo 1, di tale regolamento contiene le seguenti disposizioni:
«Il gestore sottrae dalle emissioni dell'impianto qualsiasi quantitativo di CO₂ proveniente da carbonio fossile nelle attività di cui all'allegato I della direttiva 2003/87/CE che non è rilasciato dall'impianto ma trasferito fuori da questo verso uno dei seguenti siti:

a) un impianto per la cattura dei gas a effetto serra ai fini del trasporto e dello stoccaggio geologico a lungo termine in un sito di stoccaggio autorizzato a norma della direttiva 2009/31/CE;

b) una rete di trasporto dei gas a effetto serra ai fini dello stoccaggio geologico a lungo termine in un sito di stoccaggio autorizzato a norma della direttiva 2009/31/CE;

c) un sito di stoccaggio autorizzato a norma della direttiva 2009/31/CE ai fini dello stoccaggio geologico a lungo termine.

Per qualsiasi altro tipo di trasferimenti di CO₂ fuori dall'impianto non è consentito sottrarre il CO₂ dalle emissioni dell'impianto».

16 L'allegato IV al regolamento n. 601/2012, intitolato «Metodologie di monitoraggio specifiche all'attività fondate su calcoli in relazione agli impianti (articolo 20, paragrafo 2)» contiene un punto 10 relativo alla «[p]roduzione di calce viva o calcinazione di dolomite o magnesite, presente nell'elenco di cui all'allegato I della direttiva 2003/87/CE». Nel titolo B dello stesso, relativo alle «Norme di monitoraggio specifiche», tale punto prevede, segnatamente, quanto segue:

«Quando il CO₂ è usato nell'impianto o trasferito in un altro impianto per la produzione di PCC (carbonato di calcio precipitato), questa quantità di CO₂ è considerata come emessa dall'impianto che produce CO₂».

Diritto tedesco

17 L'articolo 3 del Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (legge relativa allo scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra), del 21 luglio 2011 (BGBl. I, pag. 1475; in prosieguo: la «TEHG»), prevede quanto segue:

«Ai sensi della presente legge si intende per:

(...)

5. Emissione: il rilascio nell'atmosfera di gas a effetto serra proveniente da un'attività descritta nell'allegato 1, parte 2; conformemente al regolamento sul meccanismo di monitoraggio [regolamento n. 601/2012], il trasferimento di gas a effetto serra è equiparato al rilascio nell'atmosfera;

(...)».

18 Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, della TEHG:

«Il gestore calcola, conformemente all'allegato 2, parte 2, il quantitativo delle emissioni prodotte dalla sua attività per ogni anno civile e lo comunica all'autorità competente entro il 31 marzo dell'anno successivo».

19 L'articolo 6 della TEHG così recita:

«1. Il gestore è tenuto a presentare all'autorità competente, per ciascun periodo previsto per gli scambi di quote di emissioni, un piano di monitoraggio per la determinazione e comunicazione delle emissioni ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1. (...)

2. Il piano di monitoraggio è soggetto ad autorizzazione. L'autorizzazione va accordata qualora il piano di monitoraggio sia conforme alle prescrizioni del regolamento sul meccanismo di monitoraggio [regolamento n. 601/2012], del regolamento previsto dall'articolo 28, paragrafo 2, punto 1, e, in assenza di norme stabilite da tali due ultimi regolamenti, alle prescrizioni dell'allegato 2, parte 2, terzo periodo. (...)».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

20 La Schaefer Kalk gestisce un impianto per la produzione di calce mediante calcinazione ad Hahnstätten (Germania). Tale attività è soggetta al sistema per lo scambio di quote di gas a effetto serra.

21 Nell'ambito della procedura di approvazione del suo piano di monitoraggio per il suo impianto avviata dinanzi alla Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (autorità tedesca competente in materia di scambio di quote di emissione presso l'Ufficio federale per l'ambiente; in prosieguo: la «DEHSt»), la Schaefer Kalk chiedeva di sottrarre dalla quantità di emissioni di gas a effetto serra, indicata nella dichiarazione relativa alle emissioni, il CO₂ trasferito per la produzione di PCC ad un impianto non soggetto all'ETS. Essa sostiene, infatti, che il CO₂ così trasferito è chimicamente legato al PCC e che, poiché non verrebbe rilasciato nell'atmosfera, non corrisponderebbe alle «emissioni» di cui all'articolo 3, lettera b), della direttiva 2003/87.

22 Poiché la DEHSt aveva approvato il piano di monitoraggio senza pronunciarsi sulla questione della deducibilità del CO₂ trasferito, la Schaefer Kalk presentava a tal proposito un reclamo che veniva respinto in data 29 agosto 2013. La DEHSt ha infatti considerato che tale deduzione non era realizzabile alla luce delle disposizioni dell'articolo 49 e dell'allegato IV del regolamento n. 601/2012, dalle quali emergerebbe che può essere sottratto dalle emissioni di un impianto soggetto all'obbligo di monitoraggio e comunicazione solo il CO₂ trasferito ad uno degli impianti di stoccaggio geologico a lungo termine indicato nel citato articolo.

23 Con ricorso proposto il 10 settembre 2013 dinanzi al Verwaltungsgericht Berlin (tribunale amministrativo di Berlino, Germania), la Schaefer Kalk ha reiterato la sua domanda. Essa fa valere l'illegittimità dell'articolo 49, paragrafo 1, secondo periodo, del regolamento n. 601/2012 e dell'allegato IV, punto 10, B, di quest'ultimo. Essa ritiene che tali disposizioni, le quali assoggettano il CO₂ legato al PCC e trasferito per la produzioni di tale sostanza all'obbligo di sottoporsi all'ETS, non rientrano nella legittimazione prevista dall'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2003/87.

24 Nutrendo dubbi sulla validità delle citate disposizioni del regolamento n. 601/2012, il Verwaltungsgericht Berlin (tribunale amministrativo di Berlino) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il regolamento [n. 601/2012] debba essere dichiarato invalido e se violi gli obiettivi della direttiva 2003/87, nella misura in cui all'articolo 49, paragrafo 1, secondo periodo, stabilisce che il CO₂ non trasferito in conformità [di tale] articolo 49, paragrafo 1, primo periodo, è considerato emesso dall'impianto che lo ha prodotto.

2) Se il regolamento [n. 601/2012] debba essere dichiarato invalido e se violi gli obiettivi della direttiva 2003/87, nella misura in cui all'articolo 10 dell'allegato IV stabilisce che il CO₂ trasferito ad un altro impianto per la produzione di [PCC] è considerato emesso dall'impianto che lo ha prodotto».

Sulle questioni pregiudiziali

25 Occorre precisare, in via preliminare, che, in applicazione dell'articolo 49, paragrafo 1, secondo periodo, del regolamento n. 601/2012, e del punto 10, B, dell'allegato IV dello stesso, il CO₂ generato da un impianto di produzione di calce e trasferito, come avviene nella causa principale, ad un altro impianto per la produzione di PCC si considera emesso dal primo impianto.

26 Con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, alla Corte di pronunciarsi sulla validità di tali disposizioni, nei limiti in cui, includendo sistematicamente nelle emissioni dell'impianto di produzione di calce il CO₂ trasferito per la produzione di PCC, a prescindere dal fatto che tale CO₂ sia rilasciato o meno nell'atmosfera, tali disposizioni andrebbero oltre la definizione delle emissioni fornita nell'articolo 3, lettera b), della direttiva 2003/87.

27 A tale proposito, occorre rilevare che il regolamento n. 601/2012 è stato adottato in applicazione dell'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2003/87, secondo il quale la Commissione adotta un regolamento, in particolare, sul monitoraggio e la comunicazione delle emissioni, laddove tale misura è volta a modificare elementi non essenziali della citata direttiva, completandola. Di conseguenza, la valutazione, nel caso di specie, della validità delle disposizioni controverse di tale regolamento induce a verificare che la Commissione, nell'adottare tali disposizioni, non abbia oltrepassato i limiti così stabiliti dalla direttiva 2003/87.

28 Secondo il suo considerando 5, la direttiva 2003/87 intende istituire un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra al fine di contribuire all'adempimento degli impegni da parte dell'Unione e dei suoi Stati membri ai sensi del protocollo di Kyoto alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, approvato, a nome della Comunità europea, con la decisione 2002/358/CE del Consiglio, del 25 aprile 2002 (GU 2002, L 130, pag. 1), che mira alla riduzione di tali emissioni nell'atmosfera ad un livello che prevenga qualsiasi pericolosa interferenza antropica sul sistema climatico ed il cui fine ultimo è la protezione dell'ambiente.

29 La logica economica delle quote di emissione di gas a effetto serra, conformemente a quanto emerge dall'articolo 1 della direttiva 2003/87, consiste nel far sì che le riduzioni di emissioni di gas a effetto serra necessarie ad ottenere un risultato ambientale prestabilito avvengano al minor costo possibile. In particolare, permettendo la vendita delle quote assegnate, questo sistema intende stimolare ogni partecipante allo stesso ad emettere una quantità di gas a effetto serra inferiore alle quote ad esso inizialmente assegnate, al fine di cederne l'eccedenza ad un altro partecipante che abbia prodotto una quantità di emissioni superiore alle quote assegnate [v., in particolare, sentenze del 16 dicembre 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine e a.*, C-127/07, EU:C:2008:728, punto 32, nonché del 7 aprile 2016, *Holcim (Romania)/Commissione*, C-556/14 P, non pubblicata, EU:C:2016:207, punti 64 e 65].

30 Quindi, uno dei pilastri sui quali poggia il sistema istituito dalla direttiva 2003/87 consiste nell'obbligo per i gestori di restituire prima del 30 aprile dell'anno in corso, a scopo di cancellazione, un numero di quote di emissione dei gas a effetto serra pari alle loro emissioni nel corso dell'anno civile precedente (sentenza del 29 aprile 2015, *Nordzucker*, C-148/14, EU:C:2015:287, punto 29).

31 È quindi determinante, per il buon funzionamento del sistema stabilito dalla direttiva 2003/87, identificare le emissioni che devono essere prese in considerazione a tale proposito dai gestori.

32 Secondo l'articolo 3, lettera b), della direttiva 2003/87, per «emissioni», ai fini della stessa, si intende il rilascio nell'atmosfera di gas a effetto serra a partire da fonti situate in un impianto. Emerge dalla formulazione stessa di tale disposizione che un'emissione ai sensi della medesima presuppone il rilascio di un gas a effetto serra nell'atmosfera.

33 A tale proposito, occorre rilevare che è pacifico che l'articolo 12, paragrafo 3 bis, della direttiva 2003/87 prevede l'assenza di obbligo di restituzione delle quote, a determinate condizioni, per le emissioni di cui sono stati verificati la cattura e il trasporto ai fini dello stoccaggio geologico permanente presso un impianto per cui è in vigore un'autorizzazione ai sensi della direttiva 2009/31.

34 Tuttavia, e contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, ciò non significa che il legislatore dell'Unione ha considerato che i gestori siano esenti dall'obbligo di restituzione unicamente nel caso di stoccaggio geologico permanente.

35 Infatti, contrariamente a quanto disposto nell'ultimo comma dell'articolo 49, paragrafo 1, del regolamento n. 601/2012, il quale prevede che, per tutti gli altri tipi di trasferimento di CO₂, le emissioni dell'impianto non possono costituire oggetto di alcuna deduzione di CO₂, l'articolo 12, paragrafo 3 bis, della direttiva 2003/87 non contiene una norma analoga.

36 Tale ultima disposizione, la quale, infatti, prende in considerazione solo una situazione specifica e mira a favorire lo stoccaggio di gas a effetto serra, non ha avuto per oggetto o per effetto la modifica della definizione di «emissioni» fornita dall'articolo 3 della direttiva 2003/87 né, di conseguenza, dell'ambito di applicazione di tale direttiva come stabilito nel suo articolo 2, paragrafo 1.

37 Pertanto, al fine di determinare se il CO₂ risultante dall'attività di produzione di calce, da parte di un impianto come quello della causa principale, rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87, conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, e agli allegati I e II della stessa, occorre verificare se una siffatta produzione conduca ad un rilascio di tale CO₂ nell'atmosfera.

38 Emerge dagli elementi di informazione di cui dispone la Corte, e non è controverso, che il CO₂ utilizzato per la produzione di PCC è unicamente legato a tale prodotto stabile. Le attività di produzione di PCC non sono peraltro riconducibili a quelle che, in forza del combinato disposto dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2003/87 e dell'allegato I della stessa, rientrano nell'ambito di applicazione di tale direttiva.

39 Tuttavia, in una situazione come quella della causa principale, in cui il CO₂ prodotto da un impianto di produzione di calce è trasferito ad un impianto di produzione di PCC, emerge che, in applicazione dell'articolo 49, paragrafo 1, secondo periodo, del regolamento n. 601/2012 e del punto 10, B, dell'allegato IV dello stesso, la totalità del CO₂ trasferito, a prescindere dal fatto che una parte di quest'ultimo sia rilasciato nell'atmosfera o meno, durante il suo trasporto o a causa di perdite, oppure nell'ambito del processo di produzione stesso, si considera come emessa dall'impianto di produzione di calce nel quale tale CO₂ è stato prodotto, anche se tale trasferimento potrebbe non provocare alcun rilascio di CO₂ nell'atmosfera. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 41 delle sue conclusioni tali disposizioni creano una presunzione assoluta di rilascio nell'atmosfera della totalità del CO₂ trasferito.

40 Tali disposizioni conducono quindi a considerare che il CO₂ trasferito in siffatte circostanze rientri nella nozione di «emissioni» ai sensi dell'articolo 3, lettera b), della direttiva 2003/87, anche qualora non venga affatto rilasciato nell'atmosfera. Con l'articolo 49, paragrafo 1, secondo periodo, del regolamento n. 601/2012 e il punto 10, B, dell'allegato IV dello stesso, la Commissione ha, pertanto, esteso l'ambito di applicazione di tale nozione.

41 Peraltro, i gestori interessati, come conseguenza di tale presunzione, non possono in nessun caso dedurre dalle emissioni totali del loro impianto di produzione di calce la quantità di CO₂ trasferita per la produzione di PCC, anche se il CO₂ non viene mai rilasciato nell'atmosfera. Una siffatta impossibilità implica che le quote devono essere restituite per la totalità del CO₂ trasferito per la produzione di PCC e non possono più essere vendute in quanto eccedente, rimettendo in discussione il sistema di scambi di quote, in una situazione che però è conforme allo scopo finale della direttiva 2003/87, la quale mira a proteggere l'ambiente mediante una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra (relativamente allo scopo della direttiva 2003/87, v. sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a., C-127/07, EU:C:2008:728, punto 31).

42 Ne consegue che la Commissione, adottando tali disposizioni, ha modificato un elemento essenziale della direttiva 2003/87.

43 Peraltro, non risulta, in primo luogo, che l'insieme delle garanzie derivanti, da un lato, dal sistema di monitoraggio e di comunicazione delle emissioni introdotto dalla direttiva 2003/87 e dalle disposizioni del regolamento n. 601/2012 diverse da quelle controverse nella causa principale, e, dall'altro, dai poteri di monitoraggio e di verifica di cui dispongono le autorità competenti degli Stati membri (v., in tal senso, sentenza del 29 aprile 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, punto 37) non sarebbero sufficienti a scongiurare il rischio di elusione del sistema di scambio di quote di emissione in sede di trasferimento dei gas a effetto serra ad un impianto, come quello dove si produce il PCC, non soggetto a tale sistema.

44 In tale contesto, laddove le disposizioni dell'articolo 49, paragrafo 1, secondo periodo, del regolamento n. 601/2012 e del punto 10, B, dell'allegato IV dello stesso garantiscono che, in ogni caso, il CO₂ trasferito ad un impianto, come quello dove si produce il PCC, a prescindere che sia rilasciato o meno nell'atmosfera, sia considerato come un'emissione nell'atmosfera, una siffatta presunzione non solo inficia la coerenza del sistema messo in atto alla luce dello scopo della direttiva 2003/87, ma eccede anche quanto necessario per conseguire tale scopo.

45 In secondo luogo, poiché il regolamento n. 601/2012 è stato adottato sul fondamento dell'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2003/87 per precisare le condizioni del monitoraggio e della comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra, sulla portata delle disposizioni di tale regolamento, controverse nella presente causa e che riguardano unicamente siffatte emissioni ai sensi dell'articolo 3, lettera b), della direttiva 2003/87, non possono incidere altre disposizioni di tale direttiva relative alla produzione di CO₂ e prese in considerazione, in particolare, per la determinazione dei «parametri di riferimento ex ante» di cui all'articolo 10 bis della medesima direttiva.

46 Su tale portata non può neppure, e per lo stesso motivo, incidere il requisito, imposto alla Commissione ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 2003/87, di tener conto, nell'elaborazione del regolamento n. 601/2012, dei dati scientifici più accurati e aggiornati disponibili. A tale proposito, anche volendo supporre che i dati più recenti forniti

dall'IPCC abbiano indotto la Commissione ad adottare, correttamente, un approccio più restrittivo rispetto ai trasferimenti di CO₂ imputando, di conseguenza, nella massima misura possibile, le emissioni di gas a effetto serra alla loro fonte, una siffatta imputazione può tuttavia essere ammessa, comunque, solo entro i limiti stabiliti dalla direttiva 2003/87, come rammentati al punto 27 della presente sentenza.

47 In terzo luogo, è vero che, anche se nel sistema per lo scambio di quote di gas a effetto serra l'obiettivo principale consiste nel ridurre sostanzialmente le emissioni di gas simili, uno dei suoi sotto-obiettivi è, nondimeno, la preservazione dell'integrità del mercato interno e delle condizioni di concorrenza (v., in tal senso, sentenze del 29 marzo 2012, Commissione/Estonia, C-505/09 P, EU:C:2012:179, punto 79, nonché del 22 giugno 2016, DK Recycling und Roheisen/Commissione, C-540/14 P, EU:C:2016:469, punti 49 e 50). Tuttavia, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 49 delle sue conclusioni, esiste una differenza oggettiva tra un gestore che rilascia gas a effetto serra nell'atmosfera e un gestore che evita tali emissioni, trasformando chimicamente una parte del CO₂ prodotto in una nuova sostanza chimica stabile con cui tale gas è legato. Pertanto, nel sistema per lo scambio di quote di gas a effetto serra, se è vero che una siffatta differenza produce l'effetto di consentire a tale secondo gestore di possedere più quote del primo, è pur vero che non si può considerare, per questo solo motivo, che essa distorca la concorrenza tra tali due gestori.

48 Emerge da tutto quanto su esposto che la Commissione, avendo modificato un elemento essenziale della direttiva 2003/87 mediante l'adozione delle disposizioni dell'articolo 49, paragrafo 1, secondo periodo, del regolamento n. 601/2012 e del punto 10, B, dell'allegato IV di quest'ultimo, ha ecceduto i limiti stabiliti dall'articolo 14, paragrafo 1, di tale direttiva.

49 Di conseguenza, occorre rispondere alle questioni sottoposte che le disposizioni dell'articolo 49, paragrafo 1, secondo periodo, del regolamento n. 601/2012 e del punto 10, B, dell'allegato IV di tale regolamento sono invalide nei limiti in cui includono sistematicamente nelle emissioni dell'impianto di produzione di calce il CO₂ trasferito ad un altro impianto per la produzione di PCC, indipendentemente dal fatto che il CO₂ sia rilasciato o meno nell'atmosfera.

Sulle spese

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

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

Le disposizioni dell'articolo 49, paragrafo 1, secondo periodo, del regolamento (UE) n. 601/2012 della Commissione, del 21 giugno 2012, concernente il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra ai sensi della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e del punto 10, B, dell'allegato IV di tale regolamento sono invalide nei limiti in cui includono sistematicamente nelle emissioni dell'impianto di produzione di calce il biossido di carbonio (CO₂) trasferito ad un altro impianto per la produzione di carbonato di calcio precipitato, indipendentemente dal fatto che tale biossido di carbonio sia rilasciato o meno nell'atmosfera.