

Sistema EU ETS.

SI/NO alle quote aggiuntive per “difficoltà eccessive” del singolo impianto

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

- 22 giugno 2016- in cause riunite n. C-540/14P

DK Recycling und Roheisen GmbH/ Commissione europea,

COLLEGIO COMPOSTO dai signori:

R. SILVA DE LAPUERTA, presidente di sezione, dai sigg. A. ARABADJIEV, J.-C. BONICHOT (relatore), S. RODIN e E. REGAN, giudici, avvocato generale: P. MENGOZZI, cancelliere: A. CALOT ESCOBAR

OGGETTO

Direttiva n.2003/87/CE (art. 10 bis) – Sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra – Norme transitorie riguardanti l’armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote di emissioni a partire dal 2013 – Decisione n.2011/278/UE – Misure nazionali della Germania

IL CASO

L’attribuzione delle cd. quote gratuite per inquinare sono tassative e non possono essere aumentate, neppure dalla Commissione UE per alcuna ragione.

L’Autorità tedesca, competente per l’attuazione della Direttiva 2003/87/CE, attribuisce quote aggiuntive ad un impianto tedesco di riciclaggio dei rifiuti dell’industria dell’acciaio, rispetto a quelle incluse nel Piano Nazionale di Assegnazione, in forza della clausola nazionale che prevede il caso delle “difficoltà eccessive”.

La Commissione con la Decisione 2011/287/UE, di vaglio del sistema tedesco, non consente detta condotta per contrasto con la direttiva UE.

IL DECISUM

Una clausola nazionale che preveda l’assegnazione di quote di emissioni in forza delle condizioni attuali di difficoltà eccessiva di un impianto specifico, non rientra nelle previsioni della Direttiva n.2003/87/CE.

Una simile clausola, infatti, presuppone una valutazione “caso per caso” delle condizioni di difficoltà del singolo gestore.

Il Tribunale di primo grado UE e la Corte danno motivazioni diverse alla deroga nazionale alla normativa UE.



SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)
22 giugno 2016 (*)

Nella causa C-540/14 P,
avente ad oggetto un'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della
Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 26 novembre 2014,
DK Recycling und Roheisen GmbH
procedimento in cui l'altra parte è:
Commissione europea

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta, presidente di sezione, A. Arabadjiev,
J.-C. Bonichot (relatore), S. Rodin e E. Regan, giudici,
avvocato generale: P. Mengozzi
cancelliere: A. Calot Escobar
vista la fase scritta del procedimento,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'8 marzo
2016,
ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 2 Ai sensi del suo considerando 5, la direttiva 2003/87 è intesa a contribuire a un più efficace adempimento degli impegni da parte dell'Unione e degli Stati membri a ridurre le emissioni antropiche dei gas a effetto serra «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».
- 3 Il considerando 7 di detta direttiva così recita:
«Sono necessarie disposizioni comunitarie sull'assegnazione di quote di emissioni da parte degli Stati membri onde contribuire a preservare l'integrità del mercato interno ed evitare distorsioni della concorrenza».
- 4 I considerando 8, 15, 23, 44 e 45 della direttiva 2009/29 sono formulati come segue:
«(8) L'esperienza acquisita durante il primo periodo di scambio evidenzia le potenzialità insite nel sistema comunitario e il completamento dei piani nazionali di assegnazione per il secondo periodo di scambio garantirà un notevole abbattimento delle emissioni entro il 2012, ma un riesame effettuato nel 2007 ha confermato la necessità di una maggiore armonizzazione del sistema di scambio per poter sfruttare più efficacemente i vantaggi dello scambio delle emissioni, evitando distorsioni nel mercato interno e favorendo il collegamento con altri sistemi di scambio delle emissioni. (...)

(15) L'impegno supplementare richiesto all'economia comunitaria impone anche che il sistema comunitario riveduto funzioni con la massima efficienza economica possibile e secondo condizioni di assegnazione totalmente armonizzate all'interno della Comunità. A tal fine, la messa all'asta delle quote dovrebbe essere il principio cardine dell'assegnazione, perché è il metodo più semplice ed è in generale considerato anche quello più efficiente sotto il profilo economico. Le aste dovrebbero anche eliminare gli utili a cascata e mettere i nuovi entranti e le economie con una crescita superiore alla media sullo stesso piano degli impianti esistenti.

(23) Al fine di ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza all'interno della Comunità, è opportuno che l'assegnazione gratuita di quote nella fase transitoria avvenga secondo norme comunitarie armonizzate ("parametri di riferimento ex ante"). Tali norme dovrebbero tener conto delle tecniche più efficienti sotto il profilo energetico e delle emissioni di gas serra, dei prodotti sostitutivi, dei processi di produzione alternativi, della possibilità di utilizzare la biomassa, le energie rinnovabili e le tecniche di cattura e stoccaggio di CO₂. È opportuno che tutte queste norme evitino di incentivare l'aumento delle emissioni e garantiscano che sia messa all'asta una percentuale sempre più elevata di tali quote. Per consentire il corretto funzionamento del mercato occorre stabilire il numero di quote da assegnare prima dell'inizio del periodo di scambio. (...)(...)

(44) Le misure necessarie per l'esecuzione della presente direttiva dovrebbero essere adottate secondo la decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione [(GU 1999, L 184, pag. 23)].

(45) In particolare, la Commissione dovrebbe avere il potere di adottare provvedimenti per l'armonizzazione delle regole (...) sull'assegnazione transitoria di quote a livello comunitario (...). Tali misure di portata generale e intese a modificare elementi non essenziali della direttiva 2003/87/CE anche completandola con nuovi elementi non essenziali, devono essere adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 5 bis della decisione [1999/468].

5 Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 2003/87, relativo alla «[m]essa all'asta delle quote»:

«A decorrere dal 2013 gli Stati membri mettono all'asta tutte le quote che non sono assegnate gratuitamente a norma degli articoli 10 bis e 10 quater. (...)».

6 L'articolo 10 bis della direttiva 2003/87, intitolato «Norme comunitarie transitorie per l'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote», è del seguente tenore:

«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, incluse le disposizioni necessarie per un'applicazione armonizzata del paragrafo 19.

Tali misure, intese a modificare elementi non essenziali della presente direttiva, completandola, sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 23, paragrafo 3.

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 (...)

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 sottosectore interessato.(...)

2. Nel definire i principi per la determinazione dei parametri di riferimento ex ante per i singoli settori o sottosettori, il punto di partenza è il livello medio delle prestazioni del 10% degli impianti più efficienti di un settore o sottosectore della Comunità nel periodo 2007-2008. La Commissione consulta le parti in causa, inclusi i settori e i sottosettori interessati.(...).

7 L'articolo 11 della direttiva 2003/87, rubricato «Misure nazionali di attuazione», enuncia quanto segue:

«1. Gli Stati membri pubblicano e trasmettono alla Commissione, entro il 30 settembre 2011, l'elenco degli impianti situati nel loro territorio che ricadono nell'ambito di applicazione della presente direttiva e le quote eventualmente assegnate a titolo gratuito a ciascuno dei suddetti impianti e calcolate a norma dell'articolo 10 bis, paragrafo 1 e dell'articolo 10 quater.

2. Entro il 28 febbraio di ogni anno, le autorità competenti rilasciano il quantitativo di quote da assegnare per quell'anno, calcolato a norma degli articoli 10, 10 bis e 10 quater.

3. Gli Stati membri non possono assegnare quote a titolo gratuito ai sensi del paragrafo 2 agli impianti per i quali la Commissione ha respinto l'iscrizione nell'elenco di cui al paragrafo 1».

8 Con decisione 2011/278/UE, del 27 aprile 2011, che stabilisce norme transitorie per l'insieme dell'Unione ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote di emissioni ai sensi dell'articolo 10 bis della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2011, L 130, pag. 1), la Commissione ha definito le basi armonizzate sulle quali gli Stati membri sono tenuti a calcolare per ogni anno il numero di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito ad ogni impianto situato sul loro territorio.

9 I punti 4 e 12 della decisione 2011/278 sono del seguente tenore:

«(4) Nei limiti del possibile, la Commissione ha elaborato parametri di riferimento per i prodotti, nonché per i prodotti intermedi che gli impianti si scambiano, risultanti dalle attività di cui all'allegato I della direttiva 2003/87/CE. In linea di massima occorre stabilire un parametro di riferimento per ciascun prodotto. (...)(...)

(12) Nei casi in cui non è stato possibile stabilire un parametro di riferimento di prodotto ma sono generati gas ad effetto serra che possono beneficiare di un'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito, è opportuno che queste quote siano assegnate sulla base di approcci alternativi generici. Per massimizzare le riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra e i risparmi energetici per almeno parte dei processi produttivi è stato stabilito un elenco in ordine di priorità di tre approcci alternativi. Il parametro di riferimento relativo al calore è applicabile per i processi di combustione quando viene utilizzato un vettore termico misurabile. Il parametro di riferimento relativo ai combustibili è applicabile quando si consuma calore non misurabile. I valori dei parametri di riferimento relativi al calore e ai combustibili sono stati calcolati sulla base dei principi di trasparenza e semplicità utilizzando come riferimento l'efficienza di un combustibile di uso generale che può essere considerato come seconda migliore opzione in termini di emissioni di gas a effetto serra, tenuto conto delle tecniche efficienti sotto il profilo energetico. Per le emissioni di processo, è opportuno che le quote di emissioni siano assegnate sulla base delle emissioni storiche. Per garantire che l'assegnazione gratuita di quote per queste emissioni incentivi adeguatamente le riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra e per

evitare diversità di trattamento tra le emissioni di processo che sono assegnate sulla base delle emissioni storiche e quelle comprese nei limiti di sistema di un parametro di riferimento di prodotto, occorre moltiplicare il livello di attività storica di ogni impianto per un fattore pari a 0,9700 per stabilire il numero di quote di emissioni gratuite».

Diritto tedesco

10 In Germania la direttiva 2003/87 e la decisione 2011/278 sono state attuate segnatamente nella Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (legge sugli scambi dei diritti di emissione di gas a effetto serra), del 21 luglio 2011 (in prosieguo: il «TEHG»).

11 L'articolo 9, paragrafo 5, del TEHG prevede quanto segue:
«Se l'assegnazione di quote effettuata sulla base dell'articolo 10 comporta difficoltà eccessive per il gestore dell'impianto e per un'impresa collegata che per ragioni di diritto commerciale e di diritto societario, deve rispondere in prima persona dei rischi economici di detto gestore, l'autorità competente assegna, su domanda del gestore, quote supplementari nei quantitativi necessari per una giusta compensazione, a condizione che la Commissione europea non rifiuti tale assegnazione sulla base dell'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva [2003/87]».

Fatti

12 Alla data della decisione controversa, la DK Recycling gestiva sul territorio tedesco un impianto di riciclaggio dei rifiuti dell'industria dell'acciaio contenenti ferro e zinco e una stazione energetica, entrambi soggetti al sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra stabilito dalla direttiva 2003/87.

13 Sulla base dell'articolo 9, paragrafo 5, del TEHG, tale società ha ottenuto dalle autorità tedesche l'inserimento di tali impianti nell'elenco di cui all'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/87.

14 Con la decisione controversa la Commissione non ha ammesso tale inserimento né, di conseguenza, la corrispondente assegnazione di quote a titolo gratuito.

15 Tale diniego è stato motivato, in sostanza, dalle considerazioni che seguono.

16 In primo luogo, la decisione 2011/278 non avrebbe previsto l'assegnazione di quote che la Repubblica federale di Germania ha voluto effettuare sulla base dell'articolo 9, paragrafo 5, del TEHG.

17 In secondo luogo, la Repubblica federale di Germania non avrebbe dimostrato che l'assegnazione di quote sulla base delle norme fissate dalla decisione 2011/278 fosse manifestamente inadeguata alla luce dell'obiettivo di armonizzazione completa delle assegnazioni perseguito da tale decisione.

18 In terzo luogo, il fatto di assegnare un quantitativo superiore di quote a titolo gratuito ad alcuni impianti avrebbe determinato o avrebbe potuto determinare una distorsione della concorrenza e avrebbe avuto effetti transfrontalieri in quanto tutti i settori disciplinati dalla direttiva 2003/87 parteciperebbero agli scambi a livello dell'Unione.

Il ricorso dinanzi al Tribunale e la sentenza impugnata

19 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 28 novembre 2013, la DK Recycling ha chiesto l'annullamento della decisione controversa.

20 A sostegno del proprio ricorso la DK Recycling ha sollevato quattro motivi, vertenti, in primo luogo, su una violazione della decisione 2011/278, in secondo luogo, su una violazione dei diritti fondamentali e del principio di proporzionalità, in terzo luogo, su una violazione dell'obbligo di motivazione e, in quarto luogo, sulla violazione del diritto di essere ascoltato. Dopo aver

respinto l'eccezione d'irricevibilità opposta dalla Commissione, il Tribunale, con la sentenza impugnata, ha respinto i motivi primo, secondo e quarto, ma ha accolto il terzo.

- 21 Il Tribunale è giunto alla conclusione che la decisione controversa doveva essere annullata, ma solo nella parte in cui non aveva ammesso l'assegnazione proposta dalla Repubblica federale di Germania delle quote di emissione a titolo gratuito per un sottoimpianto con emissioni di processo per la produzione di zinco nell'altoforno e per processi collegati.
- 22 Per contro, il Tribunale ha respinto, quanto al resto, le conclusioni del ricorso della DK Recycling sul rifiuto di prendere in conto una ipotesi di «difficoltà eccessive» nell'assegnazione delle quote gratuite.
- 23 A tal fine il Tribunale, al termine di un esame della proporzionalità della decisione 2011/278, ha segnatamente dichiarato che, laddove non consente l'assegnazione gratuita di quote nelle ipotesi di «difficoltà eccessive», tale decisione non viola i diritti fondamentali della DK Recycling e il principio di proporzionalità.

Conclusioni delle parti dinanzi alla Corte

- 24 La ricorrente chiede che la Corte voglia:
- annullare la sentenza impugnata nella parte in cui respinge il suo ricorso quanto al resto;
 - giudicando nel merito, annullare integralmente la decisione controversa;
 - in subordine, annullare la sentenza impugnata e rinviare la causa dinanzi al Tribunale;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 25 La Commissione conclude che la Corte voglia:
- respingere integralmente l'impugnazione;
 - condannare la DK Recycling alle spese.

Sulla domanda diretta all'apertura della fase orale del procedimento

- 26 Con lettera depositata presso la cancelleria della Corte il 23 marzo 2016, la DK Recycling ha chiesto che fosse disposta la riapertura della fase orale del procedimento, ai sensi dell'articolo 83 del regolamento di procedura della Corte. A sostegno della sua domanda essa deduce la necessità di prendere posizione sulle conclusioni presentate dall'avvocato generale e in particolare sulla constatazione di quest'ultimo secondo la quale i motivi di impugnazione sono inconferenti.
- 27 Si deve ricordare che lo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea ed il regolamento di procedura della Corte non prevedono la facoltà per le parti di depositare osservazioni in risposta alle conclusioni presentate dall'avvocato generale (sentenza del 4 settembre 2014, Vnuk, C-162/13, EU:C:2014:2146, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).
- 28 Ciò detto, la Corte può, ai sensi dell'articolo 83 del suo regolamento di procedura, sentito l'avvocato generale, disporre in qualsiasi momento l'apertura o la riapertura della fase orale del procedimento, in particolare se essa non si ritiene sufficientemente edotta o quando, dopo la chiusura di tale fase, una parte ha prodotto un fatto nuovo, tale da influenzare in modo decisivo la decisione della Corte.
- 29 Ciò non si verifica nel presente caso di specie. Infatti, la Corte, sentito l'avvocato generale, ritiene di disporre di tutti gli elementi necessari per statuire e che la causa non vada esaminata alla luce di un fatto nuovo che sia tale da influenzare in modo decisivo la sua decisione, né di un argomento che non sia stato oggetto di discussione dinanzi ad essa.
- 30 Alla luce delle suesposte considerazioni, la Corte ritiene di non dover disporre la

riapertura della fase orale del procedimento.

Sull'impugnazione

Osservazioni preliminari

- 31 Senza chiedere espressamente una sostituzione della motivazione della sentenza impugnata, la Commissione afferma che, anche se è possibile respingere individualmente ciascuno dei motivi dell'impugnazione, quest'ultima deve essere respinta in via principale per un motivo a suo avviso «più fondamentale».
- 32 Essa espone, a tale proposito, che il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto nello statuire, al punto 50 della sentenza impugnata, che la direttiva 2003/87 la abilitava a prevedere, nella decisione 2011/278, un'assegnazione di quote a titolo gratuito nelle ipotesi in cui l'applicazione delle modalità armonizzate di tale decisione comportasse «difficoltà eccessive» per i gestori degli impianti.
- 33 Tuttavia, poiché la Commissione non ha chiesto – né poteva del resto chiedere – l'annullamento della sentenza impugnata, si deve ritenere che il suo argomento sia diretto a che la Corte proceda a una sostituzione della motivazione.
- 34 Infatti, come fa valere la Commissione, qualora fosse accertato che, come essa sostiene, la direttiva 2003/87 non le consentiva l'assegnazione di quote supplementari a titolo gratuito nell'ipotesi di «difficoltà eccessive», qualunque motivo eventualmente sollevato dalla DK Recycling nell'ambito della presente impugnazione sarebbe inoperante.
- 35 Si deve, pertanto, esaminare tale argomento della Commissione preliminarmente ai motivi d'impugnazione.

Sulla domanda di sostituzione della motivazione

Argomenti delle parti

- 36 La Commissione sostiene che l'articolo 10 bis, paragrafo 1, primo e secondo comma, della direttiva 2003/87 non le attribuiva alcun potere di introdurre, nella decisione 2011/278, una disposizione che consentisse l'assegnazione gratuita di quote alle imprese che incontrassero «difficoltà eccessive». A tale proposito, la Commissione contesta l'interpretazione del Tribunale, enunciata al punto 50 della sentenza impugnata, secondo la quale non poteva escludersi a priori una violazione dei diritti fondamentali e del principio di proporzionalità da parte di tale decisione poiché il potere discrezionale di cui disponeva la Commissione ai sensi della direttiva 2003/87 le avrebbe consentito di prevedere l'assegnazione di quote a titolo gratuito nelle ipotesi di «difficoltà eccessive».
- 37 La Commissione ritiene al contrario che l'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87 non le consentisse di derogare al principio secondo il quale, in materia di assegnazione di quote a titolo gratuito, dovevano essere adottate misure di esecuzione interamente armonizzate a livello dell'Unione, essendo l'obiettivo perseguito dal legislatore, come indicano altre disposizioni di tale direttiva nonché il considerando 23 della direttiva 2009/29, quello di ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza nell'Unione e di evitare di incentivare l'aumento delle emissioni. Orbene, norme che consentissero di assegnare quote supplementari ad un impianto, che fosse analogo sotto ogni profilo, dal punto di vista dei suoi prodotti, ad un altro impianto e che se ne differenziasse per il mero fatto che l'applicazione del sistema di scambio di quote comporterebbe per esso «difficoltà eccessive» a causa della sua capacità finanziaria inesistente, contrasterebbero con tali obiettivi e non potrebbero pertanto essere ritenute misure pienamente armonizzate a livello comunitario.
- 38 Inoltre, l'esigenza di norme interamente armonizzate a livello comunitario rientrerebbe negli elementi essenziali della direttiva 2003/87, che la Commissione, ai sensi dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, secondo comma della

stessa, non può modificare.

- 39 Infine, la Commissione ritiene che l'espressione «ove possibile» usata all'articolo 10 bis, paragrafo 1, terzo comma della direttiva 2003/87, non le attribuisca discrezionalità per quanto riguarda l'approccio regolamentare da adottare per ogni settore o sottosettore né tantomeno per un'impresa determinata.
- 40 Nella replica la DK Recycling contesta l'argomento della Commissione e precisa che, se la Corte decidesse di accoglierlo, essa eccepirebbe l'incompatibilità della direttiva 2003/87 con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
- 41 Nella controreplica la Commissione ritiene che tale eccezione di illegittimità sia, in via principale, irricevibile, e, in via subordinata infondata, vista la conformità della direttiva 2003/87 con i diritti fondamentali e il principio di proporzionalità.

Giudizio della Corte

– Sulla ricevibilità della domanda di sostituzione della motivazione

- 42 Secondo una costante giurisprudenza della Corte, la ricevibilità di una domanda di sostituzione della motivazione presuppone la sussistenza di un interesse ad agire, nel senso che deve poter procurare, con il suo esito, un beneficio alla parte che l'ha proposta. Ciò può verificarsi quando la domanda di sostituzione della motivazione costituisce una difesa avverso un motivo formulato dal ricorrente (v., in tal senso, sentenze del 6 ottobre 2009, GlaxoSmithKline Services e a./Commissione e a., C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P e C-519/06 P, EU:C:2009:610, punto 23; del 21 dicembre 2011, Iride/Commissione, C-329/09 P, EU:C:2011:859, punti da 48 a 51, nonché dell'11 luglio 2013, Ziegler/Commissione, C-439/11 P, EU:C:2013:513, punto 42).
- 43 Nella fattispecie, la domanda di sostituzione della motivazione è volta a far constatare alla Corte che il Tribunale ha commesso un errore di diritto statuendo che l'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87 abilitava la Commissione a introdurre nella decisione 2011/278 una norma relativa ai casi che presentano «difficoltà eccessive». Orbene, qualora la Corte dovesse accogliere una tale domanda, i motivi con i quali la DK Recycling contesta alla Commissione di non aver adottato una tale disposizione, e al Tribunale di non aver dichiarato, di conseguenza l'annullamento di tale decisione, diverrebbero inoperanti.
- 44 Ne deriva che la domanda di sostituzione della motivazione, che può incidere su diversi argomenti sollevati nell'impugnazione, è ricevibile.
- Sulla fondatezza della domanda di sostituzione della motivazione
- 45 Si deve determinare se il Tribunale abbia, senza incorrere in errori di diritto, legittimamente statuito che la Commissione era competente ad introdurre, nella decisione 2011/278, una disposizione che consentisse l'assegnazione di quote gratuite supplementari a talune imprese per le quali l'assegnazione delle quote secondo le regole settoriali previste da tale decisione avesse comportato «difficoltà eccessive».
- 46 A tale proposito è necessario ricordare che secondo il considerando 45 della direttiva 2009/29 «la Commissione dovrebbe avere il potere di adottare provvedimenti per l'armonizzazione delle regole (...) sull'assegnazione transitoria di quote a livello comunitario (...)». L'articolo 10 bis, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2003/87 precisa che tali misure di esecuzione sono «intese a modificare elementi non essenziali» della stessa.
- 47 Si deve constatare che la Corte ha già dichiarato che le disposizioni la cui adozione richiede scelte politiche rientranti nelle responsabilità proprie del legislatore dell'Unione, non possono costituire oggetto di una delega e che, di conseguenza, le misure di esecuzione adottate dalla Commissione non possono né modificare elementi essenziali di una normativa di base né completarla con

- nuovi elementi essenziali (sentenza del 5 settembre 2012, Parlamento/Consiglio, C-355/10, EU:C:2012:516, punti 65 e 66).
- 48 L'identificazione degli elementi di una materia che devono essere qualificati come essenziali deve basarsi su elementi oggettivi che possano essere sottoposti a sindacato giurisdizionale e impone di tener conto delle caratteristiche e delle peculiarità del settore in esame (v., in tal senso, sentenza Parlamento/Consiglio, C-363/14, EU:C:2015:579, punto 47).
- 49 Per quanto riguarda gli elementi della direttiva 2003/87 che devono essere qualificati come essenziali ai sensi delle disposizioni e della giurisprudenza citate ai punti da 46 a 48 della presente sentenza, va sottolineato che, sebbene l'obiettivo principale di tale direttiva sia di ridurre in maniera sostanziale le emissioni di gas a effetto serra, esso deve tuttavia essere conseguito nel rispetto di una serie di sotto-obiettivi. Come è esposto ai considerando 5 e 7 della direttiva suddetta, tali sotto-obiettivi consistono, in particolare, nella preservazione dello sviluppo economico e dell'occupazione nonché dell'integrità del mercato interno e delle condizioni di concorrenza (sentenze del 29 marzo 2012, Commissione/Polonia, C-504/09 P, EU:C:2012:178, punto 77, e Commissione/Estonia, C-505/09 P, EU:C:2012:179, punto 79, nonché del 17 ottobre 2013, Iberdrola e a., C-566/11, C-567/11, C-580/11, C591/11, C-620/11 e C-640/11, EU:C:2013:660, punto 43).
- 50 La ripetizione del sotto-obiettivo relativo alla preservazione delle condizioni di concorrenza nel mercato interno, non solamente ai considerando 5 e 7 della direttiva 2003/87, ma altresì ai considerando 8 e 15 della direttiva 2009/29, dimostra il carattere essenziale di tale sotto-obiettivo nel sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra.
- 51 Per quanto riguarda più specificamente le norme transitorie relative all'assegnazione di quote a titolo gratuito, si deve rilevare che il considerando 23 della direttiva 2009/29 prevede anch'esso il requisito di ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza nella Comunità. A tal fine, è precisato che l'assegnazione gratuita di quote nella fase transitoria deve avvenire secondo norme comunitarie armonizzate.
- 52 Pertanto, all'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87, il legislatore ha, da un lato insistito sull'imperativo di armonizzazione completa prevedendo che «la Commissione adotta misure di attuazione comunitarie interamente armonizzate per l'assegnazione delle quote», d'altro lato esso ha indicato alla Commissione secondo quali criteri l'armonizzazione doveva essere intrapresa, vale a dire, in sostanza, sulla base dei parametri di riferimento per settori e sottosettori.
- 53 Nel prevedere siffatto metodo di assegnazione delle quote a titolo gratuito, interamente armonizzato su base settoriale, il legislatore ha concretizzato il requisito essenziale di ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza nel mercato interno.
- 54 La Commissione non può, quindi, se non contravvenendo a tale requisito, e quindi modificando un elemento essenziale della direttiva 2003/87, prevedere norme di assegnazione di quote a titolo gratuito che non siano interamente armonizzate e settoriali.
- 55 Orbene, è indubbio che l'introduzione da parte della Commissione, nella decisione 2011/278, di una disposizione che consente l'assegnazione di quote a titolo gratuito a talune imprese che incontrino «difficoltà eccessive» in seguito alla messa in atto dei criteri settoriali previsti da tale decisione sarebbe stata contraria al principio di un'assegnazione armonizzata e settoriale delle quote a titolo gratuito, poiché essa avrebbe comportato necessariamente un approccio

caso per caso fondato sulla sopravvenienza di circostanze particolari e individuali, proprie ad ogni gestore interessato da tali «difficoltà eccessive». Una disposizione del genere sarebbe stata, quindi, tale da modificare un elemento essenziale della direttiva 2003/87, rimettendo così in causa il sistema da essa stabilito.

- 56 In tali circostanze, il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel dichiarare, al punto 50 della sentenza impugnata, che la Commissione sarebbe stata abilitata, in forza dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87, a introdurre una tale disposizione.
- 57 Tale conclusione non è inficiata dai termini «ove possibile» e «in linea di principio» utilizzati dall'articolo 10 bis, paragrafo 1, terzo e quarto comma, della direttiva 2003/87. Anche se tali termini conferiscono alla Commissione un certo margine discrezionale per determinare i parametri di riferimento ex ante nei casi in cui non sia possibile ricorrere ad un parametro di riferimento calcolato a partire dai prodotti, essi non hanno, tuttavia, lo scopo di dare alla Commissione la facoltà di derogare al principio di un'assegnazione armonizzata e settoriale delle quote. Del resto, un'analisi contestuale di tali termini consente di corroborare, se fosse necessario, l'interpretazione secondo la quale la determinazione dei parametri di riferimento ex ante deve essere effettuata «per i singoli settori o sottosettori», poiché questi sono i termini utilizzati dall'articolo 10 bis, paragrafo 2, della direttiva 2003/87.
- 58 Erroneamente quindi il Tribunale ha respinto il ricorso della DK Recycling partendo dalla premessa secondo la quale la Commissione avrebbe potuto legittimamente adottare una disposizione che prevedesse l'assegnazione di quote a titolo gratuito per le ipotesi di «difficoltà eccessive», invece di limitarsi a rilevare che la Commissione era, in ogni caso, incompetente ad adottare una disposizione del genere.
- 59 Di conseguenza, la domanda di sostituzione della motivazione deve essere accolta.

Fondatezza dell'impugnazione

- 60 Risulta da quanto precede che i motivi d'impugnazione con i quali la DK Recycling contesta al Tribunale di non aver censurato l'assenza, nella decisione 2011/248, di disposizioni che prevedono l'assegnazione di quote supplementari a titolo gratuito nell'ipotesi di «difficoltà eccessive» sono inoperanti e devono essere disattesi.
- 61 Peraltro, per quanto riguarda l'argomento della DK Recycling che deduce l'illegittimità della direttiva 2003/87 nella parte in cui non ha previsto una tale disposizione, anche supponendo che la DK Recycling abbia, come essa sostiene, eccetto l'illegittimità della direttiva 2003/87 dinanzi al Tribunale, dai documenti del fascicolo della fase scritta dinanzi alla Corte risulta che essa ha dedotto per la prima volta tale motivo nell'ambito dell'impugnazione solo nella replica e non nell'atto introduttivo del giudizio.
- 62 Orbene, dall'articolo 127, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, applicabile al procedimento di impugnazione ai sensi dell'articolo 190 dello stesso regolamento, risulta che è vietata la deduzione di motivi nuovi in corso di causa, a meno che essi si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante il procedimento.
- 63 Una tale eccezione non può essere applicata al motivo dedotto dalla DK Recycling nella replica in reazione al rilievo con il quale la Commissione, nel controricorso, si è limitata ad osservare, senza fornire elementi di diritto o di fatto nuovi, che la legittimità della direttiva 2003/87 non era messa in discussione nell'atto di impugnazione.

64 Il motivo vertente sull'illegittimità della direttiva 2003/87 deve pertanto essere giudicato irricevibile.

65 Di conseguenza, il ricorso va respinto.

Sulle spese

66 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è respinta la Corte statuisce sulle spese.

67 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del medesimo regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, dello stesso, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

68 Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la ricorrente, rimasta soccombente, dev'essere condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione.

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

1) L'impugnazione è respinta.

2) La DK Recycling und Roheisen GmbH è condannata a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione europea.

Firme