



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

26 luglio 2017*

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Direttiva 2003/87/CE – Articolo 10 bis, paragrafo 1 – Sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell’Unione europea – Assegnazione gratuita delle quote – Decisione 2011/278/UE – Validità – Principio di buon andamento dell’amministrazione – Determinazione del parametro di riferimento per il prodotto per la ghisa allo stato fuso – Ricorso ai dati provenienti dal “BREF” ferro e acciaio ed alle linee guida per stabilire i parametri di riferimento della ghisa allo stato fuso – Nozione di “prodotti simili” – Impianti di riferimento – Obbligo di motivazione»

Nella causa C-80/16,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal tribunal administratif de Montreuil (Tribunale amministrativo di Montreuil, Francia), con decisione del 4 febbraio 2016, pervenuta in cancelleria il 12 febbraio 2016, nel procedimento

ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU

contro

Ministre de l’Écologie, du Développement durable et de l’Énergie,

LA CORTE (Prima Sezione),

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

avvocato generale: N. Wahl

cancelliere: V. Giacobbo-Peyronnel, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 26 gennaio 2017,

considerate le osservazioni presentate:

- per la ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU, da J. Herschtel, avocate;
- per il governo francese, da D. Colas, T. Deleuil e J. Traband, in qualità di agenti;
- per il governo tedesco, da T. Henze, in qualità di agente;
- per il governo svedese, da A. Falk, in qualità di agente;

* Lingua processuale: il francese.

– per la Commissione europea, da E. White, K. Mifsud-Bonnici e O. Beynet, in qualità di agenti, sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 9 marzo 2017, ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sulla validità della decisione 2011/278/UE della Commissione, 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).
- 2 Questa domanda è stata presentata nell’ambito di una controversia tra la **ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU, che gestisce impianti produttori di gas a effetto serra, da un lato, e il ministre de l’Écologie, du Développement durable et de l’Énergie (Ministro dell’Ecologia, dello Sviluppo sostenibile e dell’Energia, Francia), dall’altro, in merito alla legittimità del decreto adottato da detto ministro il 24 gennaio 2014, che ha stabilito l’elenco degli operatori a cui sono assegnate le quote di emissioni di gas a effetto serra e l’ammontare delle quote assegnate a titolo gratuito per il periodo 2013-2020, nonché della decisione dell’11 giugno 2014, con cui la medesima autorità ha respinto la domanda di revoca di detto decreto.**

Contesto normativo

Diritto dell’Unione

Direttiva 2009/29

- 3 Il considerando 23 della direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra (GU 2009, L 140, pag. 63), enuncia quanto segue:

«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. Le norme armonizzate in questione possono tener conto altresì delle emissioni connesse all’impiego di gas di scarico combustibili la cui produzione risulta inevitabile nel processo industriale. A tale proposito, le norme possono prevedere l’assegnazione di quote a titolo gratuito ai gestori di impianti che bruciano i gas di scarico in questione o ai gestori di impianti che li generano. Le norme dovrebbero inoltre evitare indebite distorsioni della concorrenza nei mercati dell’energia elettrica, termica e frigorifera fornita agli impianti industriali. Le norme dovrebbero inoltre evitare indebite distorsioni della concorrenza tra le attività industriali svolte negli impianti gestiti da un unico gestore e la produzione presso impianti esternalizzati. È opportuno che le suddette norme si applichino ai nuovi entranti che svolgono le

stesse attività degli impianti esistenti ai quali sono assegnate le quote a titolo gratuito. Onde evitare distorsioni della concorrenza nel mercato interno, occorre evitare di assegnare gratuitamente quote ai nuovi entranti per la produzione di elettricità. Le quote che rimangono nella riserva destinata ai nuovi entranti nel 2020 dovrebbero essere messe all'asta».

Direttiva 2003/87

- 4 L'articolo 1 della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU 2003, L 275, pag. 32), come modificata dalla direttiva 2009/29 (in prosieguo: la «direttiva 2003/87»), dispone quanto segue:

«La presente direttiva istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra nella Comunità (in prosieguo denominato “il sistema comunitario”), al fine di promuovere la riduzione di dette emissioni secondo criteri di validità in termini di costi e di efficienza economica.

(...)».

- 5 Ai sensi dell'articolo 10 bis della direttiva 2003/87:

«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, tenendo conto delle tecniche [più efficaci], 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.

Nella definizione ex ante dei principi per la determinazione dei parametri di riferimento per ciascun settore e sottosettore, la Commissione consulta le parti in causa, inclusi i settori e i sottosettori interessati.

(...)

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 sottosettore della Comunità nel periodo 2007-2008. La Commissione consulta le parti in causa, inclusi i settori e i sottosettori interessati.

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.

3. Fatti salvi i paragrafi 4 e 8 e a prescindere dall'articolo 10 quater, gli impianti di produzione di elettricità, gli impianti deputati alla cattura di CO₂, le condutture per il trasporto di CO₂ o i siti di stoccaggio di CO₂ non beneficiano dell'assegnazione gratuita di quote.

(...)

5. Il quantitativo massimo annuo di quote utilizzato come base per calcolare le quote da assegnare agli impianti che non sono contemplati dal paragrafo 3 e che non sono nuovi entranti non devono superare la somma:

- a) del quantitativo comunitario totale annuo di quote, determinato ai sensi dell'articolo 9, moltiplicato per la percentuale di emissioni generate da impianti non contemplati dal paragrafo 3 rispetto al totale delle emissioni medie verificate nel periodo dal 2005 al 2007, prodotte da impianti rientranti nel sistema comunitario nel periodo dal 2008 al 2012; e
- b) del totale delle emissioni medie annue verificate prodotte nel periodo dal 2005 al 2007 da impianti inclusi nel sistema comunitario soltanto a partire dal 2013 e non contemplati dal paragrafo 3, adeguato applicando il fattore lineare di cui all'articolo 9.

Ove necessario si applica un fattore di correzione transettoriale uniforme.

(...)

11. Fatto salvo l'articolo 10 ter, nel 2013 il quantitativo di quote assegnate a titolo gratuito a norma dei paragrafi da 4 a 7 del presente articolo corrisponde all'80% del quantitativo determinato secondo le modalità di cui al paragrafo 1. Successivamente le quote assegnate a titolo gratuito diminuiscono ogni anno di un importo uguale, raggiungendo una percentuale del 30% nel 2020, in vista della loro completa cessazione nel 2027.

12. Fatto salvo l'articolo 10 ter, nel 2013 e in ogni anno successivo fino al 2020, agli impianti che operano in settori o sottosettori esposti a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio sono assegnate, ai sensi del paragrafo 1, quote a titolo gratuito per un importo che può raggiungere il 100% del quantitativo determinato conformemente alle misure di cui al paragrafo 1».

Decisione 2011/278

6 La decisione 2011/278, nei suoi considerando 2, 4, 6, 8, 11 e 32, enuncia quanto segue:

«(2) Nel definire i principi per la determinazione di parametri di riferimento ex ante per i singoli settori o sottosettori, è opportuno che il punto di partenza sia la prestazione media del 10% degli impianti più efficienti di un settore o sottosettore dell'Unione europea nel periodo 2007-2008. I parametri di riferimento devono essere calcolati per i prodotti finali piuttosto che per i materiali in ingresso (input), 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.

(...)

(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. Quando un prodotto è un sostituto diretto di un altro prodotto è opportuno che per entrambi valga lo stesso parametro di riferimento e la definizione di prodotto corrispondente.

(...)

(6) È opportuno che i valori dei parametri di riferimento riguardino tutte le emissioni dirette legate alla produzione, comprese le emissioni legate alla produzione di calore misurabile utilizzato per la produzione, indipendentemente dal fatto che il calore misurabile sia prodotto in loco o da un altro impianto. Al momento della fissazione dei valori dei parametri di riferimento sono state sottratte le emissioni legate alla produzione di elettricità e all'esportazione del calore misurabile, comprese le emissioni evitate relative alla produzione di calore o, alternativamente, di elettricità nel caso di processi esotermici o [al]la produzione di elettricità senza emissioni dirette. Quando la sottrazione delle emissioni legate all'esportazione di calore misurabile non è possibile, è opportuno che questo calore non sia oggetto di un'assegnazione gratuita di quote di emissioni.

(...)

(8) Per la fissazione dei valori dei parametri di riferimento, la Commissione ha utilizzato come punto di partenza la media aritmetica delle prestazioni in termini di gas a effetto serra del 10% degli impianti più efficienti sotto questo profilo nel 2007 e nel 2008 per i quali sono stati rilevati i dati. Inoltre, conformemente all'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87/CE, la Commissione per tutti i settori per i quali all'allegato I è stabilito un parametro di riferimento di prodotto (sulla base di informazioni complementari ottenute da varie fonti e di uno studio specifico che analizza le tecniche più efficienti e i potenziali di riduzione a livello europeo e internazionale) ha valutato se questi punti di partenza rispecchiano sufficientemente le tecniche più efficienti, i prodotti sostitutivi e i processi di produzione alternativi, la cogenerazione ad alto rendimento, il recupero energetico efficiente dei gas di scarico, l'utilizzo della biomassa e la cattura e lo stoccaggio di CO₂, ove tali tecniche siano disponibili. I dati utilizzati per stabilire i valori dei parametri di riferimento sono stati ottenuti da un'ampia gamma di fonti per coprire il numero più elevato possibile di impianti che nel 2007 e nel 2008 producevano prodotti per i quali sono stati fissati parametri di riferimento. Innanzitutto i dati relativi alla prestazione in materia di gas a effetto serra degli impianti ETS [che partecipano al sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra nell'Unione] che producono prodotti oggetto di parametri di riferimento sono stati rilevati da o a nome delle rispettive associazioni europee di settore sulla base di regole precise dette «manuali di settore». Come riferimento per questi manuali la Commissione ha fornito delle linee guida sui criteri di qualità e di verifica concernenti i dati su cui si basano i parametri di riferimento nell'ambito del sistema ETS dell'UE. In secondo luogo, per completare la rilevazione dei dati delle associazioni europee di settore, a nome della Commissione europea alcuni consulenti hanno rilevato dati riguardanti gli impianti non considerati dai dati di settore e anche le autorità competenti degli Stati membri hanno fornito dati e analisi.

(...)

(11) Nei casi in cui non erano disponibili dati o i dati rilevati non erano conformi alla metodologia per la determinazione dei parametri di riferimento, per stabilire i valori dei parametri di riferimento sono state utilizzate le informazioni sui livelli attuali di emissioni e di consumi e sulle tecniche più efficienti tratte essenzialmente dai documenti di riferimento sulle migliori tecniche disponibili (BREF) elaborati conformemente alla direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (...). In particolare, data la carenza di dati concernenti il trattamento dei gas di scarico, le esportazioni

di calore e la produzione di elettricità, i valori dei parametri di riferimento per il coke o la ghisa liquida sono stati ottenuti calcolando le emissioni dirette e indirette sulla base delle informazioni concernenti i flussi energetici pertinenti contenute nei BREF corrispondenti e i fattori di emissione predefiniti di cui alla decisione 2007/589/CE della Commissione, del 18 luglio 2007, che istituisce le linee guida per il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra ai sensi della direttiva 2003/87/CE (...). Per il parametro di riferimento concernente il minerale sinterizzato, i dati sono stati corretti anche in base ai flussi energetici pertinenti riportati nel BREF appropriato, tenendo conto della combustione dei gas di scarico nel settore.

(...)

(32) È opportuno inoltre che i parametri di riferimento di prodotto tengano conto del recupero energetico efficiente dei gas di scarico e delle emissioni legate al loro utilizzo. A tal fine, per la determinazione dei valori del parametro di riferimento per i prodotti la cui produzione genera gas di scarico, si è tenuto conto in ampia misura del tenore di carbonio di questi gas. Quando i gas di scarico sono esportati dal processo di produzione al di fuori dei limiti del sistema del parametro di riferimento pertinente e bruciati per la produzione di calore al di fuori dei limiti del sistema di un prodotto per il quale è stato stabilito un parametro di riferimento ai sensi dell'allegato I, occorre tenere conto delle emissioni connesse assegnando quote di emissioni aggiuntive sulla base del parametro di riferimento relativo al calore o ai combustibili. Alla luce del principio generale secondo il quale nessuna quota di emissioni deve essere assegnata a titolo gratuito per la produzione di elettricità al fine di evitare indebite distorsioni della concorrenza sui mercati dell'elettricità fornita agli impianti industriali e tenuto conto del prezzo del carbonio insito nell'elettricità, è opportuno che, quando dei gas di scarico sono esportati dal processo di produzione al fuori dei limiti del sistema del parametro di riferimento di prodotto pertinente e bruciati per la produzione di elettricità, nessuna quota supplementare sia assegnata al di là della quota di tenore di carbonio dei gas di scarico di cui si è tenuto conto nel parametro di riferimento pertinente».

7 L'articolo 1 della decisione 2011/278 così dispone:

«La presente decisione stabilisce norme transitorie per l'insieme dell'Unione ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita armonizzata di quote di emissioni ai sensi della direttiva 2003/87/CE a decorrere dal 2013».

8 A norma dell'articolo 2 della decisione 2011/278:

«La presente decisione si applica all'assegnazione gratuita di quote di emissioni nell'ambito del capo III (impianti fissi) della direttiva 2003/87/CE nei periodi di scambio a partire dal 2013, ad eccezione dell'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito per un periodo transitorio ai fini dell'ammodernamento della produzione di energia elettrica ai sensi dell'articolo 10 *quater* della direttiva 2003/87/CE».

9 Nell'allegato I alla decisione 2011/278, sono precisate le definizioni di minerale sinterizzato e di ghisa allo stato fuso.

10 Pertanto, il minerale sinterizzato è definito come un «prodotto ferroso agglomerato contenente fini di minerale di ferro, fondenti e materiali riciclati ferrosi che presentano le caratteristiche chimiche e fisiche necessarie per fornire il ferro e i fondenti necessari ai processi di riduzione dei minerali di ferro, come grado di basicità, resistenza meccanica e permeabilità» e la ghisa allo stato fuso come «ferro liquido saturato di carbonio destinato a trattamenti ulteriori».

Normativa francese

- 11 L'articolo R.229-8 del code de l'environnement (codice dell'ambiente), nella versione applicabile ai fatti oggetto del procedimento principale, così dispone:

«I. Sulla base dei dati rilevati conformemente all'articolo 7 della decisione 2011/278/UE (...) e all'articolo R. 229-7, il Ministro dell'Ambiente stabilisce con decreto l'elenco dei gestori cui sono assegnate e in seguito consegnate quote a titolo gratuito.

Tale decreto, adottato previa approvazione da parte della Commissione europea dell'elenco degli impianti che le è stato comunicato in applicazione del disposto della direttiva 2003/87/CE, precisa, per ogni impianto, il numero totale di quote assegnate nonché il numero di quote che saranno consegnate a titolo gratuito per ogni anno.

Il decreto è pubblicato nel Journal officiel (Gazzetta ufficiale francese) e il prefetto ne trasmette un esemplare ad ogni gestore per via elettronica.

Per le attrezzature e gli impianti menzionati nel primo comma dell'articolo L. 593-3 e per gli impianti catalogati menzionati nel secondo comma del presente articolo, l'Autorità di vigilanza sulla sicurezza nucleare cura tale pubblicazione ed effettua detta trasmissione ai gestori.

II. L'amministratore nazionale del registro europeo effettua l'iscrizione, non oltre il 28 febbraio di ogni anno, in conto dei gestori, del quantitativo di quote previsto per ogni impianto dal decreto di cui sub I.

III. Un decreto del Ministro dell'Ambiente e del Ministro dell'Industria stabilisce le condizioni e i metodi di calcolo per l'assegnazione e la consegna di dette quote, anche a titolo provvisorio, per ciascun impianto».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 12 L'ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU è una società francese che gestisce impianti siderurgici. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, e degli allegati I e II alla direttiva 2003/87, detti impianti rientrano nella sfera d'applicazione di questa direttiva. Di conseguenza, tale società è tenuta a partecipare al sistema di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra.
- 13 Detta società ha depositato un ricorso avverso il decreto del Ministro dell'Ecologia, dello Sviluppo sostenibile e dell'Energia del 24 gennaio 2014, che ha stabilito l'elenco degli operatori cui sono assegnate le quote delle emissioni di gas a effetto serra e l'ammontare delle quote assegnate a titolo gratuito per il periodo 2013-2020, nonché avverso la decisione dell'11 giugno 2014, con cui la medesima autorità ha respinto la sua domanda di revoca di detto decreto.
- 14 Nel suo ricorso, la ricorrente nel procedimento principale sostiene che detto decreto e detta decisione sarebbero illegittimi, in quanto si basano sulle decisioni 2011/278 e 2013/448/UE della Commissione, del 5 settembre 2013, relativa alle misure nazionali di attuazione per l'assegnazione transitoria a titolo gratuito di quote di emissioni di gas a effetto serra ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 (GU 2013, L 240, pag. 27), che non sarebbero conformi alla direttiva 2003/87.
- 15 La ricorrente nel procedimento principale deduce, segnatamente, che il parametro di riferimento per la ghisa allo stato fuso, stabilito dalla Commissione e che consente di calcolare il numero di quote di emissioni di gas a effetto serra da assegnare ai diversi impianti industriali che producono un siffatto prodotto, non terrebbe conto delle emissioni collegate ai gas di scarico utilizzati per la produzione di

elettricità e che detto parametro di riferimento non si baserebbe sui dati più aggiornati. Nemmeno il parametro di riferimento del minerale sinterizzato sarebbe conforme alla direttiva 2003/87, dal momento che il calcolo sul quale si basa comprenderebbe un impianto che produce anche pellet.

- 16 Il tribunal administratif de Montreuil (Tribunale amministrativo di Montreuil, Francia) rileva che la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale per determinare il livello dei parametri di riferimento. Tuttavia, esso ritiene che, conformemente all'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87, una quota di emissioni di gas a effetto serra dovrebbe essere assegnata per l'elettricità prodotta a partire da gas di scarico. Esso ritiene parimenti che il motivo dell'indebita distorsione della concorrenza, invocato dalla Commissione nella decisione 2011/278 al fine di opporsi all'assegnazione di quote di emissioni di gas a effetto serra per l'elettricità prodotta a partire da gas di scarico, sarebbe contestabile, in quanto il settore dell'acciaio è un consumatore netto di elettricità.
- 17 Inoltre, il giudice del rinvio si chiede se la Commissione abbia utilizzato correttamente i dati disponibili più rilevanti per determinare il parametro di riferimento della ghisa allo stato fuso e formula dubbi in merito all'uso, da parte della Commissione, dei dati relativi a un impianto che produce minerale sinterizzato nonché pellet per il calcolo del parametro di riferimento del minerale sinterizzato. La Commissione non avrebbe sufficientemente motivato le ragioni della sua scelta.
- 18 È in tale contesto che il tribunal administratif de Montreuil (Tribunale amministrativo di Montreuil) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se, nella sua decisione 2011/278 (...), la Commissione (...), escludendo dal valore del parametro di riferimento della ghisa allo stato fuso le emissioni collegate ai gas di scarico riciclati nella produzione di elettricità, abbia violato l'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87 (...) sulle norme per la determinazione dei parametri di riferimento ex ante e in particolare l'obiettivo di recupero efficiente di energia a partire dai gas di scarico e la possibilità di assegnare quote gratuite nel caso di elettricità prodotta a partire da gas di scarico.
 - 2) Se, basandosi, nella predetta decisione, sui dati provenienti dal BREF ferro e acciaio e [sui dati dichiarati in applicazione delle linee guida per il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra del 2007] per determinare il parametro di riferimento della ghisa allo stato fuso, la Commissione abbia violato l'obbligo di utilizzo dei dati scientifici più accurati e più aggiornati disponibili cui è tenuta e/o il principio di buon andamento dell'amministrazione.
 - 3) Se, nella decisione 2011/278 (...), la scelta della Commissione (...), qualora sia accertata, di includere un impianto che produce sia minerale sinterizzato che pellet negli impianti di riferimento per determinare il parametro di riferimento del minerale sinterizzato, sia tale da inficiare la legittimità del valore del predetto parametro di riferimento.
 - 4) Se la Commissione, omettendo di precisare specificamente nella predetta decisione le ragioni della sua scelta, abbia violato l'obbligo di motivazione imposto dall'articolo 296 [TFUE]».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

- 19 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza alla Corte di pronunciarsi sulla validità della decisione 2011/278 alla luce dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/87, e segnatamente alla luce del metodo impiegato dalla Commissione per stabilire il parametro di riferimento della ghisa allo stato fuso, in quanto esso esclude che siano presi in considerazione le emissioni di gas a effetto serra collegate ai gas di scarico riciclati nella produzione di elettricità.

- 20 A questo proposito, dall'articolo 10 bis, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/87 si ricava che non viene assegnata nessuna quota gratuita di emissioni di gas a effetto serra per la produzione di elettricità, fatta eccezione, segnatamente, per l'elettricità prodotta a partire da gas di scarico.
- 21 Questa eccezione ha lo scopo di incoraggiare, mediante assegnazione di quote di emissioni di gas a effetto serra, la riduzione di tali emissioni e l'uso di tecniche efficaci per il miglioramento del rendimento energetico.
- 22 Infatti, come rilevato dall'avvocato generale nel paragrafo 30 delle sue conclusioni, i gas di scarico sono un prodotto secondario inevitabilmente generato all'atto di produrre coke o acciaio. Ebbene, è pacifico che, sia da un punto di vista economico che ecologico, il recupero di tali gas è molto più benefico del fatto di bruciarli in torcia.
- 23 Peraltro, il considerando 32 della decisione 2011/278 prevede che, al fine di rispettare il principio generale enunciato nell'articolo 10 bis della direttiva 2003/87, nessuna quota di emissioni di gas a effetto serra supplementare sia assegnata al di là della quota di emissioni corrispondente al tenore di carbonio dei gas di scarico di cui si è tenuto conto nel pertinente parametro di riferimento per il prodotto.
- 24 La ricorrente nel procedimento principale ritiene che la Commissione abbia avuto torto nel non tener conto, nel parametro di riferimento per il prodotto relativo alla ghisa allo stato fuso, del totale delle emissioni provenienti dalla combustione dei gas di scarico riciclati nella produzione di elettricità, il che sarebbe contrario all'articolo 10 bis, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/87.
- 25 Occorre notare, in primo luogo, che l'uso dei gas di scarico per la produzione di elettricità implica che questi ultimi siano utilizzati in sostituzione di un altro combustibile. Di conseguenza, un solo combustibile è utilizzato nel contempo per la produzione di acciaio e, mediante la combustione dei gas di scarico rilasciati durante questo processo, per la produzione di elettricità.
- 26 In secondo luogo, la Commissione ha utilizzato il gas naturale come combustibile di riferimento, al fine di determinare in che proporzione il parametro di riferimento della ghisa allo stato fuso debba integrare il tenore in carbone dei gas di scarico utilizzati per la produzione di elettricità. Infatti, il riciclaggio dei gas di scarico al fine della produzione di elettricità implica che l'impianto interessato emetta ancor più gas a effetto serra che se venisse utilizzato gas naturale.
- 27 Ebbene, se l'assegnazione gratuita di quote di emissioni di gas a effetto serra facesse automaticamente riferimento a tutta l'elettricità prodotta a partire dai gas di scarico, ciò equivarrebbe ad assegnare quote gratuite non solo per le emissioni supplementari che occorre compensare in tal modo per non scoraggiare il recupero di tali gas, ma anche per le emissioni che sarebbero state generate comunque per produrre elettricità, a prescindere dal combustibile utilizzato, e per le quali è esclusa una compensazione, conformemente all'articolo 10 bis, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/87.
- 28 Per di più la Corte ha già dichiarato, nel punto 73 della sentenza del 28 aprile 2016, *Borealis Polyolefine e a.* (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e da C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311), che dal considerando 32 della decisione 2011/278 si evince che la Commissione ha tenuto ben conto, in applicazione dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/87, delle emissioni collegate al recupero efficace di energia a partire dai gas di scarico per la produzione di elettricità.
- 29 Di conseguenza, dalle precedenti considerazioni discende che l'esame della prima questione non ha fatto emergere nessun elemento tale da inficiare la validità della decisione 2011/278 alla luce dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/87.

Sulla seconda questione

- 30 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza alla Corte di pronunciarsi sulla validità della decisione 2011/278, in quanto la Commissione avrebbe ignorato l'obbligo di utilizzare i dati scientifici più esatti e più aggiornati disponibili cui essa è tenuta, nonché il principio di buon andamento dell'amministrazione, basandosi, in tale decisione, sui dati provenienti dal BREF ferro e acciaio e sui dati dichiarati in applicazione delle linee guida per il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra del 2007 (in prosieguo: le «LGMC 2007») per la determinazione del parametro di riferimento per la ghisa allo stato fuso.
- 31 Si deve rilevare che la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale per determinare i parametri di riferimento per settore o sottosettore, in applicazione dell'articolo 10 bis, paragrafo 2, della direttiva 2003/87. Infatti, questo compito implica da parte sua, segnatamente, alcune scelte nonché alcune valutazioni tecniche ed economiche complesse. Solo la manifesta inadeguatezza di una misura adottata in quest'ambito può inficiare la legittimità della medesima (sentenze dell'8 settembre 2016, Borealis e a., C-180/15, EU:C:2016:647, punto 45, nonché del 26 ottobre 2016, Yara Suomi e a., C-506/14, EU:C:2016:799, punto 37).
- 32 Dal considerando 11 della decisione 2011/278 si evince che, nei casi in cui non erano disponibili dati o i dati rilevati non erano conformi alla metodologia per la determinazione dei parametri di riferimento, i valori dei parametri di riferimento sono stati stabiliti utilizzando le informazioni sui livelli attuali di emissioni e di consumo e sulle tecniche più efficienti, tratte essenzialmente dai BREF. In particolare, data la carenza di dati concernenti il trattamento dei gas di scarico, le esportazioni di calore e la produzione di elettricità, i valori dei parametri di riferimento per i prodotti riguardanti il coke e la ghisa allo stato fuso sono stati ottenuti calcolando le emissioni dirette e indirette sulla base delle informazioni concernenti i flussi energetici pertinenti contenute nei BREF corrispondenti e dei fattori di emissione predefiniti nelle LGMC 2007 (sentenze dell'8 settembre 2016, Borealis e a., C-180/15, EU:C:2016:647, punto 47, nonché del 26 ottobre 2016, Yara Suomi e a., C-506/14, EU:C:2016:799, punto 39).
- 33 Inoltre, quanto ai gas di scarico generati durante la produzione di ghisa allo stato fuso, dal considerando 32 della decisione 2011/278 risulta che i parametri di riferimento per i prodotti tengono conto del recupero energetico efficiente dei gas di scarico e delle emissioni collegate al loro utilizzo. A tal fine, il tenore in carbonio di questi gas di scarico è stato tenuto in considerazione in ampia misura ai fini della determinazione dei valori dei parametri di riferimento relativi ai prodotti la cui fabbricazione genera gas di scarico (sentenze dell'8 settembre 2016, Borealis e a., C-180/15, EU:C:2016:647, punto 48, nonché del 26 ottobre 2016, Yara Suomi e a., C-506/14, EU:C:2016:799, punto 40).
- 34 Ciò posto, non risulta che la Commissione, basandosi, nella decisione 2011/278, sui dati ricavati dal BREF ferro e acciaio e dalle LGMC 2007 per la determinazione del parametro di riferimento per la ghisa allo stato fuso, abbia violato l'obbligo di utilizzare i dati scientifici più esatti e più aggiornati disponibili cui essa è tenuta nonché il principio di buon andamento dell'amministrazione.
- 35 Dall'insieme delle precedenti considerazioni risulta che l'esame della seconda questione non ha messo in luce nessun elemento idoneo ad inficiare la validità della decisione 2011/278.

Sulla terza questione

- 36 Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza alla Corte di pronunciarsi sulla validità della decisione 2011/278, in quanto, in tale decisione, la Commissione ha preso in considerazione un impianto che produce sia minerale sinterizzato che pellet negli impianti di riferimento per determinare il parametro di riferimento del minerale sinterizzato.

- 37 Occorre ricordare, come rilevato nel punto 31 della presente sentenza, che la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale per determinare i parametri di riferimento per settore o sottosettore, in applicazione dell'articolo 10 bis, paragrafo 2, della direttiva 2003/87. Di conseguenza, solo la manifesta inadeguatezza di una misura adottata in quest'ambito può inficiare la legittimità della medesima (sentenze dell'8 settembre 2016, *Borealis e a.*, C-180/15, EU:C:2016:647, punto 45, nonché del 26 ottobre 2016, *Yara Suomi e a.*, C-506/14, EU:C:2016:799, punto 37).
- 38 L'articolo 10 bis, paragrafo 2, della direttiva 2003/87 dispone che, nel definire i principi per la determinazione dei parametri di riferimento, il punto di partenza è il livello medio delle prestazioni del 10% degli impianti più efficienti di un settore o sottosettore dell'Unione negli anni 2007 e 2008. Questo principio è ripreso nel considerando 2 della decisione 2011/278.
- 39 Il considerando 4 della decisione 2011/278 enuncia peraltro il principio secondo il quale, quando un prodotto è un sostituto diretto di un altro prodotto, è opportuno che per entrambi valga lo stesso parametro di riferimento per il prodotto e la definizione di prodotto corrispondente.
- 40 Dal fascicolo a disposizione della Corte nonché dagli argomenti illustrati in udienza si ricava che i pellet e il minerale sinterizzato non sono, in generale, direttamente sostituibili e, di conseguenza, per essi non vale lo stesso parametro di riferimento per il prodotto. Infatti, i pellet e il minerale sinterizzato differiscono non solo per le loro caratteristiche di prodotto, ma anche per la loro composizione.
- 41 La ricorrente nel procedimento principale sostiene che, prendendo in considerazione un impianto che produce sia minerale sinterizzato che pellet negli impianti di riferimento per determinare il parametro di riferimento del minerale sinterizzato, la Commissione avrebbe violato l'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87 e il considerando 4 della decisione 2011/278. Infatti, il parametro di riferimento per il minerale sinterizzato sarebbe stato falsato dall'uso di dati relativi alla produzione di pellet, che è fonte di minori emissioni di gas a effetto serra.
- 42 In udienza, la Commissione ha spiegato tuttavia che l'impianto di Corus Ijmuiden, oggetto della presente questione pregiudiziale, era l'unica acciaieria nell'Unione a produrre un miscuglio di pellet e di minerale sinterizzato che potesse essere utilizzato, per le sue proprietà, come sostituto diretto del minerale sinterizzato negli altoforni. Quest'acciaieria integrata conterrebbe nel contempo un'unità di produzione di pellet e un'unità di produzione di minerale sinterizzato, connesse per fornire un miscuglio che alimenta direttamente gli altoforni. È in questo particolare contesto che è stato possibile per la Commissione considerare sostituibili i pellet e il minerale sinterizzato.
- 43 A questo riguardo, tuttavia, la ricorrente nel procedimento principale ha ribattuto che da tutti i documenti ufficiali e, in particolare, dal BREF ferro e acciaio si ricava che l'impianto in questione possiede due unità distinte che producono pellet e minerale sinterizzato.
- 44 In questo contesto, occorre rilevare, da un lato, che la questione relativa all'accertamento dell'incidenza che le caratteristiche specifiche di un determinato impianto abbiano sull'inclusione di quest'ultimo nel novero degli impianti di riferimento, ai fini della determinazione del parametro di riferimento per il minerale sinterizzato, costituisce chiaramente una valutazione tecnica complessa, nell'ambito della quale la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale. Dall'altro, la Commissione si trova in una posizione migliore della Corte per effettuare una siffatta valutazione. Ebbene, alla luce delle informazioni disponibili non è chiaramente dimostrato che la Commissione abbia commesso un errore manifesto di valutazione prendendo in considerazione l'impianto in questione. Al contrario, risulta che, malgrado le particolari caratteristiche di quest'ultimo, il prodotto ottenuto possa direttamente sostituirsi al minerale sinterizzato, come rilevato dall'avvocato generale nei paragrafi 71 e 72 delle sue conclusioni.

- 45 Come rilevato dalla Commissione in udienza, gli esperti consultati da quest'ultima, e segnatamente l'associazione europea della siderurgia, la Eurofer, hanno confermato che il processo di fabbricazione di questo miscuglio poteva essere considerato analogo a quello del minerale sinterizzato. Pertanto, in un siffatto impianto il prodotto finale possiede proprietà analoghe a quelle del minerale sinterizzato e si sostituisce direttamente a quest'ultimo per il suo impiego negli altoforni.
- 46 Alla luce di ciò, posto che queste due unità di produzione consentono insieme la fabbricazione di un prodotto unico sostituibile al minerale sinterizzato, la produzione di pellet dev'essere considerata come uno dei «processi legati, direttamente o indirettamente, alle unità di processo» ai sensi della definizione del minerale sinterizzato contenuta nell'allegato I alla decisione 2011/278. Ciò premesso, è a buon diritto che il parametro di riferimento per il prodotto riguardante il minerale sinterizzato tiene conto di questa unità di produzione di pellet.
- 47 Se la Commissione avesse omissso di prendere in considerazione l'impianto che produce un sostituto del minerale sinterizzato, essa avrebbe adottato una decisione in contrasto con la finalità dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87, che è quella di incentivare l'uso di tecniche efficienti per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e di migliorare il rendimento energetico, facendo ricorso alle tecniche più efficaci, alle soluzioni e ai processi di produzione alternativi, alla cogenerazione ad alto rendimento e al recupero energetico efficiente dei gas di scarico, ove tali tecniche siano disponibili e non incentivino l'incremento delle emissioni.
- 48 Di conseguenza, da quanto precede non si evince che la Commissione abbia commesso un errore manifesto di valutazione tenendo conto dell'impianto integrato di Corus Ijmuiden per stabilire il parametro di riferimento del minerale sinterizzato, dato che il prodotto ottenuto in questo impianto è direttamente sostituibile al minerale sinterizzato.
- 49 Alla luce di ciò, comprendendo un impianto che produce nel contempo minerale sinterizzato e pellet tra gli impianti di riferimento per determinare il parametro di riferimento per il minerale sinterizzato, la Commissione non ha viziato da illegittimità la decisione 2011/278.
- 50 Da quanto sin qui esposto risulta che l'esame della terza questione non ha fatto emergere nessun elemento tale da inficiare la validità della decisione 2011/278 in quanto, in detta decisione, la Commissione ha preso in considerazione un impianto che produce sia minerale sinterizzato che pellet negli impianti di riferimento per determinare il parametro di riferimento del minerale sinterizzato.

Sulla quarta questione

- 51 Con la sua quarta questione, il giudice del rinvio chiede alla Corte di pronunciarsi sulla validità della decisione 2011/278 in quanto la Commissione, non precisando specificamente le ragioni delle sue scelte in sede di determinazione del parametro di riferimento per la ghisa allo stato fuso, avrebbe violato l'obbligo di motivazione ad essa incombente in forza dell'articolo 296 TFUE.
- 52 A questo proposito, occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza, la motivazione prescritta da detta disposizione dev'essere adeguata alla natura dell'atto in esame 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 al giudice dell'Unione di esercitare il proprio controllo. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto per valutare se la motivazione di un atto soddisfa i requisiti di cui all'articolo 296 TFUE si deve tener conto non solo del suo tenore letterale, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia in questione (v., segnatamente, sentenza del 6 settembre 2006, Portogallo/Commissione, C-88/03, EU:C:2006:511, punto 88 e giurisprudenza ivi citata).

- 53 Per di più, se l'atto contestato fa emergere, nelle linee essenziali, lo scopo perseguito dall'istituzione, è superfluo esigere una motivazione specifica per ciascuna delle scelte tecniche da essa operate (sentenza del 12 luglio 2005, Alliance for Natural Health e a., C-154/04 e C-155/04, EU:C:2005:449, punto 134).
- 54 Nel caso di specie, le ragioni della scelta degli impianti di riferimento sono illustrate in modo chiaro e sufficiente nella decisione 2011/278, e in particolare nei suoi considerando 2, 4, 6 e 8. Questi ultimi consentono di comprendere le ragioni che hanno condotto all'adozione di questa decisione nonché i suoi obiettivi e contengono anche un certo numero di dettagli tecnici.
- 55 Di conseguenza, la Commissione ha rispettato l'obbligo di motivazione ad essa incombente in forza dell'articolo 296 TFUE, posto che le ragioni delle sue scelte sono illustrate con sufficiente chiarezza nella decisione 2011/278.
- 56 Da tutto quanto precede risulta che l'esame della quarta questione non ha messo in luce nessun elemento idoneo ad inficiare la validità della decisione 2011/278.

Sulle spese

- 57 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:

L'esame delle questioni proposte non ha fatto emergere nessun elemento in grado di inficiare la validità della decisione 2011/278/UE della Commissione, 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.

Firme