



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 5 iulie 2016¹

Cauza C-321/15

**ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA
împotriva
Marelui Ducat al Luxemburgului**

[cerere de decizie preliminară formulată de Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională, Luxemburg)]

„Mediu — Sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră — Directiva 2003/87/CE — Articolul 3 litera (a) și articolele 11 și 12 — Încetarea activităților unei instalații — Neîndeplinirea obligației de a notifica modificările din cadrul unei instalații — Alocare din greșeală — Anularea din registru — Restituirea cotelor neutilizate — Lipsa despăgubirii — Expropriere”

1. Comercializarea cotelor de emisie de gaze cu efect de seră, instituită de Directiva 2003/87/CE², reprezintă piatra de temelie a inițiativei Uniunii de a reduce prezența în atmosferă a acestui tip de gaze, care determină în mare măsură încălzirea globală. Conferirea unei valori economice acestor cote și reconfigurarea lor într-un instrument de schimb specific unei piețe autentice presupune stimularea reducerii emisiilor poluante. Fiabilitatea și solvabilitatea acestei piețe necesită un mecanism riguros și veritabil de alocare și de distribuire a cotelor, în acest sens fiind esențială acțiunea coordonată a Uniunii și a statelor membre.
2. Natura juridică a cotelor de emisie a făcut obiectul unei dezbateri jurisprudențiale ample. Având în vedere ca acestea nu sunt definite de dreptul Uniunii, anumite state membre au optat să le configureze sub forma unor autorizații administrative, în timp ce altele le consideră bunuri care pot face obiectul dreptului de proprietate.
3. Administrația luxemburgheză, care a alocat din greșeală anumite cote unei întreprinderi pentru o perioadă determinată, i-a solicitat restituirea cotelor. În litigiul ulterior, la cererea acestei administrații, instanțele naționale sunt chemate să decidă dacă comportamentul administrației este echivalent cu un act de expropriere, care, prin urmare, este supus unei despăgubiri.
4. Instanța de trimitere are îndoieli cu privire la compatibilitatea Directivei 2003/87 cu legislația națională care, în circumstanțele din prezenta cauză, prevede restituirea cotelor. În plus, aceasta solicită să se stabilească dacă respectivele cote pot fi considerate „bunuri”, în sensul garanției constituționale a dreptului de proprietate.

¹ — Limba originală: spaniola.

² — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului (JO L 275, p. 32, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 78). Litigiul vizează a doua perioadă a sistemului de comercializare a cotelor, astfel încât versiunea aplicabilă a Directivei 2003/87 este cea anterioară modificării sale prin Directiva 2009/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 (JO L 140, p. 63).

5. Propunem Curții o interpretare a sistemului de comercializare a cotelor din care să rezulte compatibilitatea sa cu legea națională în cauză. În plus, vom arăta că răspunsul privind întrebarea dacă respectivele cote reprezintă „bunuri” sau simple „autorizații administrative” nu poate fi căutat în dreptul Uniunii și că este suficient să se stabilească dacă atribuirea cotelor și decizia de restituire a acestora sunt conforme cu Directiva 2003/87.

I – Cadrul normativ

A – Dreptul Uniunii

1. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene

6. Conform articolului 17 alineatul (1) din cartă, „[o]rice persoană are dreptul de a deține în proprietate, de a folosi, de a dispune și de a lăsa moștenire bunurile pe care le-a dobândit în mod legal. Nimeni nu poate fi lipsit de bunurile sale decât pentru o cauză de utilitate publică, în cazurile și condițiile prevăzute de lege și în schimbul unei despăgubiri juste acordate în timp util pentru pierderea pe care a suferit-o. Folosința bunurilor poate fi reglementată prin lege în limitele impuse de interesul general”.

2. Directiva 2003/87

7. Conform articolului 1 din Directiva 2003/87, aceasta „institue un sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră [...] pentru a promova reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră într-un mod rentabil și eficient din punct de vedere economic”.

8. Articolul 3 conține următoarele definiții:

„(a) «cotă» înseamnă orice cotă pentru emiterea unei tone de dioxid de carbon echivalent pe parcursul unei perioade specificate, care este valabilă numai în sensul respectării cerințelor din prezenta directivă și care este transferabilă în conformitate cu dispozițiile din prezenta directivă;

[...]

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

(f) «operator» înseamnă orice persoană care operează sau controlează o instalație sau, dacă legislația internă prevede astfel, căreia i-a fost delegată o competență economică decisivă asupra funcționării tehnice a instalației;

[...]”.

9. Conform articolului 7, „[o]peratorul informează autoritatea competentă cu privire la orice modificări planificate legate de natura, de funcționarea sau de extinderea instalației care ar putea impune actualizarea permisului de emisie de gaze cu efect de seră. După caz, autoritatea competentă actualizează permisul. În cazul în care survine o modificare a identității operatorului instalației, autoritatea competentă actualizează permisul astfel încât acesta să includă numele și adresa noului operator”.

10. Articolul 9, intitulat „Planul național de alocare” (denumit în continuare „PNA”), prevede:

„(1) Pentru fiecare perioadă prevăzută la articolul 11 alineatele (1) și (2), fiecare stat membru elaborează un plan național în care precizează cantitatea totală de cote pe care intenționează să le aloce pentru perioada respectivă și modul în care propune să fie alocate acestea. Planul se bazează pe criterii obiective și transparente, inclusiv pe cele enumerate în anexa III, luând în considerare observațiile publicului. [...]

[...]

(3) În termen de trei luni de la notificarea [PNA-ului] de către un stat membru în conformitate cu alineatul (1), Comisia poate respinge [PNA-ul] în cauză sau orice element al acestuia, pe baza incompatibilității cu criteriile enumerate în anexa III sau a incompatibilității cu articolul 10. Statul membru adoptă o decizie în temeiul articolului 11 alineatul (1) sau (2) numai în cazul în care modificările propuse sunt acceptate de Comisie. Comisia motivează orice decizie de respingere.”

11. Conform articolului 10, „[p]entru perioada de trei ani care începe la 1 ianuarie 2005, statele membre alocă cel puțin 95 % din cote gratuit. Pentru perioada de cinci ani care începe la 1 ianuarie 2008, statele membre alocă cel puțin 90 % din cote gratuit”.

12. Articolul 11 din Directiva 2003/87 prevede:

„[...]

(2) Pentru perioada de cinci ani care începe la 1 ianuarie 2008 și pentru fiecare perioadă ulterioară de cinci ani, fiecare stat membru decide cu privire la cantitatea totală de cote pe care le alocă pentru perioada respectivă și inițiază procesul de alocare a cotelor respective operatorilor fiecărei instalații. Această decizie se adoptă cu cel puțin 12 luni înainte de începutul perioadei respective și se bazează pe [PNA-ul] statului membru elaborat în temeiul articolului 9 și în conformitate cu articolul 10, luând în considerare observațiile publicului.

[...]

(4) Autoritatea competentă emite câte o parte din cantitatea totală de cote în fiecare an al perioadei prevăzute la alineatul (1) sau (2) până la data de 28 februarie a anului respectiv.”

13. Articolul 12 prevede:

„(1) Statele membre garantează posibilitatea transferării cotelor între:

- a) persoane din cadrul Comunității;
- b) persoane din cadrul Comunității și persoane din țări terțe, în cazul în care astfel de cote sunt recunoscute în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 25, fără alte restricții decât cele din prezenta directivă sau cele adoptate în temeiul acesteia.

[...]

(3) Statele membre se asigură că, până la data de 30 aprilie a fiecărui an, operatorul fiecărei instalații restituie un număr de cote egal cu totalul emisiilor instalației în cauză pe parcursul anului calendaristic anterior, conform verificării efectuate în conformitate cu articolul 15, și că acestea sunt ulterior anulate.

[...]”

14. Articolul 13 are următorul cuprins:

„(1) Cotele sunt valabile pentru emisiile din perioada, prevăzută la articolul 11 alineatul (1) sau (2), pentru care s-au emis.

(2) După patru luni de la începutul primei perioade de cinci ani prevăzute la articolul 11 alineatul (2), cotele care nu mai sunt valabile și care nu au fost restituite și anulate în conformitate cu articolul 12 alineatul (3) sunt anulate de către autoritatea competentă.

Statele membre pot elibera persoanelor cote pentru perioada în curs care să înlocuiască orice cote deținute de acestea care sunt anulate în conformitate cu primul alineat.

[...]”

15. Conform articolului 14:

„(1) Comisia adoptă linii directoare pentru monitorizarea și raportarea emisiilor de gaze cu efect de seră care rezultă din activitățile enumerate în anexa I specificate în legătură cu activitățile în cauză, [...] până la 30 septembrie 2003. [...]

(2) Statele membre se asigură că emisiile sunt monitorizate în conformitate cu liniile directoare.

(3) Statele membre se asigură că fiecare operator al unei instalații raportează autorității competente emisiile instalației în cauză de pe parcursul fiecărui an calendaristic, după încheierea anului respectiv, în conformitate cu liniile directoare.”

16. Articolul 15 prevede:

„Statele membre se asigură că rapoartele prezentate de operatori în temeiul articolului 14 alineatul (3) sunt verificate în conformitate cu criteriile prevăzute în anexa V și că autoritatea competentă este informată în acest sens.

Statele membre se asigură că un operator al cărui raport nu a fost considerat satisfăcător în urma verificării efectuate în conformitate cu criteriile prevăzute în anexa V până la data de 31 martie a fiecărui an pentru emisiile din anul anterior nu mai poate efectua transferarea cotelor decât după ce un raport al operatorului în cauză este considerat satisfăcător în urma verificării.”

17. Conform articolului 19:

„(1) Statele membre prevăd întocmirea și păstrarea unui registru pentru a asigura evidența exactă a emiterii, deținerii, transferului și a anulării cotelor. Statele membre pot păstra registrele lor în cadrul unui sistem consolidat, împreună cu unul sau mai multe alte state membre.

(2) Orice persoană poate deține cote. Registrul este accesibil publicului și conține evidențe separate în care sunt menționate cotele deținute de fiecare persoană pentru care sau de la care sunt emise sau transferate cote.

[...]”

3. Regulamentul (CE) nr. 2216/2004³

18. Conform articolului 34a:

„(1) În cazul în care un titular de cont sau un administrator de registru acționând în numele titularului contului a inițiat o tranzacție, în mod neintenționat sau eronat, în temeiul articolului 52, 53, 58 sau al articolului 62 alineatul (2), poate propune administratorului de registru o anulare manuală a tranzacției, printr-o cerere scrisă [...] și trimisă prin poștă în termen de cinci zile lucrătoare de la finalizarea tranzacției sau de la data intrării în vigoare a prezentului regulament, dacă aceasta este ulterioară. Cererea trebuie să conțină o declarație care să indice că tranzacția a fost inițiată în mod eronat sau neintenționat.

(2) Administratorul de registru poate adresa o notificare administratorului central privind cererea și intenția sa de a desfășura o intervenție manuală specifică în baza sa de date pentru a anula tranzacția, în termen de 30 de zile calendaristice de la data deciziei sale de anulare a tranzacției, dar nu mai târziu de 60 de zile calendaristice de la finalizarea tranzacției sau de la data intrării în vigoare a prezentului regulament, dacă aceasta este ulterioară.

[...]

(2a) În cazul în care un administrator de registru a inițiat, în mod involuntar sau eronat, o alocare în temeiul articolului 46, care a condus la alocarea de certificate unei instalații care nu mai funcționa la momentul tranzacției de alocare, autoritatea competentă poate transmite administratorului central o notificare cu solicitarea de a interveni manual pentru anularea tranzacției în termenele prevăzute la alineatul (2).

[...]”

B – Dreptul național

19. Conform articolului 16 din Constituția Luxemburgului, „[n]imeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru motive de utilitate publică și în schimbul unei despăgubiri juste, în cazurile și în modul stabilite de lege”.

20. Directiva 2003/87 a fost transpusă în dreptul luxemburghez prin Legea din 23 decembrie 2004 modificată de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră (denumită în continuare „Legea din 2004”).

21. Articolul 12 din Legea din 2004 prevede:

„[...]”

2. Pentru perioada de 5 ani care începe la 1 ianuarie 2008 și pentru fiecare perioadă ulterioară de 5 ani, ministrul stabilește cantitatea totală de cote pe care le alocă pentru această perioadă și inițiază procesul de alocare a cotelor respective operatorilor fiecărei instalații. Ministrul adoptă aceste măsuri cu cel puțin 12 luni înainte de începutul perioadei în cauză, pe baza planului național de alocare a cotelor, elaborat în temeiul articolului 10.

3 — Regulamentul Comisiei din 21 decembrie 2004 privind un sistem de registre standardizat și securizat în conformitate cu Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului și cu Decizia nr. 280/2004/CE a Parlamentului European și a Consiliului (JO L 386, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 37, p. 250), modificat prin Regulamentul (CE) nr. 916/2007 al Comisiei din 31 iulie 2007 (JO L 200, p. 5) și prin Regulamentul (UE) nr. 920/2010 al Comisiei din 7 octombrie 2010 (JO L 270, p. 1).

[...]

4. Ministrul emite o parte din cantitatea totală de cote în fiecare an al perioadei prevăzute la alineatul 1 sau 2 până la data de 28 februarie a anului respectiv.”

22. Conform articolului 13 alineatul 6 din Legea din 2004, „[o]rice încetare totală sau parțială a exploatării unei instalații trebuie să fie notificată imediat ministrului. Ministrul decide în privința restituirii totale sau parțiale a cotelor neutilizate”.

23. În conformitate cu articolul 9 din Directiva 2003/87, Luxemburgul a elaborat PNA-ul pentru perioada 2008-2012, care a fost aprobat prin deciziile Comisiei din 29 noiembrie 2006 și, respectiv, din 13 iulie 2007. PNA-ul prevede că, în cazul încetării sau a suspendării activității unei instalații, nu se alocă cote pentru anul următor.

II – Situația de fapt

24. La 2 februarie 2008, ministrul mediului din Luxemburg a alocat în favoarea ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA (denumită în continuare „ArcelorMittal”), cu titlu gratuit pentru uzina sa siderurgică din Schifflange, un total de 405 365 de cote⁴ de emisie de gaze cu efect de seră, aferente perioadei cuprinse între 1 ianuarie 2008 și 31 decembrie 2012.

25. La 19 octombrie 2011, adunarea generală a ArcelorMittal a decis să suspende activitatea oțelăriei. Această decizie nu a fost notificată administrației luxemburgheze.

26. La 22 februarie 2012, ArcelorMittal a primit cotele care i-au fost alocate pentru anul 2012.

27. La 19 martie 2012, adunarea generală a ArcelorMittal a decis să prelungească suspendarea activității oțelăriei pentru o perioadă nedeterminată.

28. La 23 aprilie 2012, ArcelorMittal a solicitat administrației luxemburgheze să suspende controalele de mediu, invocând lipsa activității uzinei siderurgice pentru o perioadă nedeterminată.

29. Având în vedere că între data prezentării acestei cereri (23 aprilie 2012) și cea a primirii cotelor alocate (22 februarie 2012) au trecut 61 de zile, autoritățile naționale nu au putut formula în fața administratorului central al registrului privind tranzacțiile cererea corespunzătoare pentru anularea alocării cotelor respective⁵.

30. La 21 decembrie 2012, ministrul delegat pentru dezvoltare sustenabilă și infrastructură (denumit în continuare „ministrul”) a comunicat decizia sa privind: a) modificarea retroactivă a PNA-ului aferent anilor 2008-2011 și b) solicitarea restituirii cotelor alocate pentru anul 2012⁶.

31. Prin decretul din 6 iunie 2013, ministrul a solicitat ArcelorMittal să restituie 80 922 de cote de emisie de gaze cu efect de seră până la 31 iulie 2013.

32. ArcelorMittal a formulat acțiune împotriva acestui decret în fața Tribunal Administratif (Tribunalul Administrativ, Luxemburg).

4 — Termenul „cote” este cel utilizat de administrația și de instanțele luxemburgheze. A se vedea nota de subsol 11.

5 — În conformitate cu articolul 34a alineatul (2) din Regulamentul nr. 2216/2004, dispoziție introdusă prin Regulamentul nr. 916/2007, cererea în cauză trebuie prezentată „nu mai târziu de 60 de zile calendaristice de la finalizarea tranzacției”.

6 — Contul în care trebuia să se efectueze restituirea cotelor către ArcelorMittal nu era cel stabilit pentru restituirea cotelor ca urmare a anulării acestora, ci un alt cont, deschis în numele administrației.

33. Prin decizia din 17 decembrie 2014, Tribunal Administratif (Tribunalul Administrativ) a sesizat Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională) din Luxemburg cu o întrebare privind neconstituționalitatea articolului 13 alineatul 6 din Legea din 2004, în măsura în care permitea să se solicite restituirea fără despăgubire, totală sau parțială, a cotelor alocate și neutilizate.

34. În cadrul litigiului privind neconstituționalitatea, Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională) a adresat Curții prezenta întrebare preliminară.

III – Întrebarea preliminară

35. Întrebarea preliminară, adresată la 29 iunie 2015, are următorul cuprins:

„Articolul 13 alineatul 6 din Legea din 23 decembrie 2004 modificată de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră, în măsura în care permite ministrului competent să solicite restituirea fără despăgubire integrală sau parțială a cotelor alocate în conformitate cu articolul 12 alineatele 2 și 4 din aceeași lege, dar neutilizate, este conform cu Directiva 2003/[87]/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului și mai ales cu economia sistemului de comercializare a cotelor prevăzut în directiva menționată, această întrebare incluzând pe aceea privind existența efectivă, iar, în caz afirmativ, calificarea restituirii cotelor alocate, dar neutilizate, precum și pe aceea a unei eventuale calificări drept bunuri a unor astfel de cote?”

36. Potrivit Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională), pentru a stabili dacă articolul 13 alineatul 6 din Legea din 2004 este compatibil cu articolul 16 din Constituția luxemburgheză, se impune calificarea juridică a cotelor emise și neutilizate, precum și a restituirii prevăzute de legiuitorul național, ceea ce permite să se determine dacă acestea, în calitate de bunuri, au făcut obiectul unei exproprieri în sensul articolului respectiv.

37. În opinia Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională), pentru a oferi Tribunal Administratif (Tribunalul Administrativ) un răspuns util, este necesar să se verifice în prealabil dacă legea a cărei constituționalitate este în discuție este conformă cu dreptul Uniunii, mai concret cu Directiva 2004/87, care a fost transpusă prin această lege.

IV – Procedura în fața Curții și argumentele părților

38. Au intervenit în procedură și au prezentat observații scrise ArcelorMittal, guvernul Luxemburgului și Comisia. Acestea nu au solicitat organizarea unei ședințe publice.

39. Potrivit ArcelorMittal, cotele trebuie să fie considerate bunuri, iar nu autorizații administrative. Acest lucru rezultă din faptul că, în conformitate cu Directiva 2003/87, aceste cote sunt identificabile și disponibile în cantități limitate și, în plus, reprezintă instrumente care pot fi transmise și negociate în mod liber. Pornind de la această premisă, în opinia ArcelorMittal, cotele devin proprietatea titularului lor de la momentul emiterii și al înscrierii acestora în registru. Restituirea prevăzută la articolul 13 alineatul 6 din Legea din 2004 ar produce efectele unei exproprieri contrare articolului 17 din cartă și Directivei 2003/87, în măsura în care: a) singura restituire de cote permisă de această directivă ar fi cea prevăzută la articolul 12 alineatul (3) și b) restituirea „silită” a cotelor neutilizate ar împiedica operatorii să le păstreze pentru comercializarea lor ulterioară.

40. În opinia guvernului Luxemburgului, cotele pentru anul 2012 au fost alocate în favoarea ArcelorMittal doar ca urmare a faptului că această societate nu a informat autoritățile competente, la momentul oportun, că și-a suspendat activitățile în uzina din Schiffange la sfârșitul anului 2011. Chiar dacă am admite că Directiva 2003/87 nu permite să se solicite restituirea cotelor deja alocate pentru simplul motiv că operatorul a optat mai târziu să își reducă activitățile, guvernul Luxemburgului consideră că autoritățile naționale pot lua măsuri într-o situație în care cotele au fost alocate în mod nejustificat. Directiva 2003/87 nu se opune articolului 13 alineatul 6 din Legea din 2004 dacă se consideră că se poate solicita restituirea cotelor de emisie alocate și înregistrate definitiv în cazul în care încetarea totală sau parțială a activităților unei instalații a fost decisă anterior alocării cotelor respective pentru anul în curs.

41. În ceea ce privește a doua parte a întrebării, potrivit guvernului Luxemburgului, calificarea juridică a cotelor, în sensul articolului 16 din Constituția luxemburgheză, presupune interpretarea dreptului național, iar nu a dreptului Uniunii, astfel încât răspunsul la aceasta nu ar fi de competența Curții.

42. Comisia împărtășește opinia guvernului luxemburghez conform căreia Legea din 2004 este compatibilă cu Directiva 2003/87. PNA-ul Luxemburgului – aprobat de Comisie – prevede că, pentru fiecare an din perioada 2008-2012, cotele se alocă cu condiția ca instalația să fie în funcțiune. Această regulă stă la baza articolului 13 alineatul 6 din Legea din 2004 și, potrivit Comisiei, nu este contrară Directivei 2003/87. Articolul 11 alineatul (4) din directivă prevede că alocarea cotelor trebuie să se efectueze până la data de 28 februarie a fiecărui an din perioada în cauză tocmai pentru a lua în considerare posibilitatea unei încetări a activităților ulterior alocării. În plus, respectarea condițiilor de alocare a cotelor ar constitui rațiunea existenței obligației impuse operatorului de a informa autoritatea competentă cu privire la orice modificări privind natura, funcționarea sau extinderea instalației.

43. Comisia susține că articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2003/87 nu împiedică un stat membru să solicite restituirea cotelor într-o situație precum cea prevăzută la articolul 13 alineatul 6 din Legea din 2004. Desigur, această dispoziție din directivă prevede că cotele restituite sunt cele aferente emisiilor verificate; cu toate acestea, noțiunea „restituire”, folosită de directivă, nu are același sens ca cea din cuprinsul dispoziției naționale. Astfel, în timp ce aceasta din urmă se referă la cotele neutilizate, cele menționate la articolul 12 alineatul (3) din directivă sunt restituite pentru a fi anulate și, prin urmare, au fost utilizate în mod obligatoriu.

44. În ceea ce privește a doua parte a întrebării preliminare, Comisia împărtășește opinia guvernului luxemburghez: Curtea nu este competentă să se pronunțe cu privire la compatibilitatea obligației de restituire cu articolul 16 din Constituția Luxemburgului. Cu toate acestea și în pofida faptului că, în opinia sa, restituirea cotelor neutilizate, prevăzută de Legea din 2004, nu ar constitui o situație în care este aplicabil dreptul Uniunii, Comisia sugerează Curții să clarifice, pe calea acestei trimiteri preliminare, natura juridică a cotelor.

V – Analiză

45. Îndoiala exprimată de Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională) se concretizează în două întrebări la care trebuie să se răspundă separat. Prima întrebare vizează compatibilitatea articolului 13 alineatul 6 din Legea din 2004 cu Directiva 2003/87. A doua, în cazul în care se răspunde afirmativ la prima, se referă la „calificarea” cotelor.

A – Prima întrebare preliminară

46. Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională) solicită să se stabilească, în primul rând, dacă articolul 13 alineatul 6 din Legea din 2004 este compatibil cu Directiva 2003/87, „în special cu economia sistemului de comercializare a cotelor prevăzut de această directivă”.

47. Instanța de trimitere nu identifică în mod expres dispozițiile concrete din directivă a căror compatibilitate cu articolul 13 alineatul 6 din Legea din 2004 ridică probleme. Totuși, având în vedere că această dispoziție autorizează ministrul să decidă „în privința restituirii totale sau parțiale a cotelor neutilizate” în cazul încetării totale sau parțiale a activităților instalației pentru care au fost emise, trebuie să se considere că dispozițiile Directivei 2003/87 care fac obiectul analizei sunt, în principiu, cele care reglementează sistemul de alocare, transfer, restituire și anulare a cotelor (articolele 9, 11 și 12 din directivă) și condițiile de valabilitate a acestora (articolul 13 din directivă).

48. Cu toate că nu este necesar să se analizeze sistemul de comercializare a cotelor în integralitatea sa⁷, considerăm că este util să sintetizăm motivele care stau la baza instituirii sale și obiectivele urmărite prin intermediul acestuia. La baza sistemului se află o logică economică ce explică valoarea de schimb a acestor cote și care se află, la rândul său, la originea dezbaterii cu privire la natura lor juridică⁸.

1. Comercializarea cotelor ca instrument de piață în lupta împotriva poluării

49. În cadrul Protocolului de la Kyoto⁹, Uniunea și statele membre s-au angajat să își reducă emisiile de gaze cu efect de seră cu 8 % în perioada 2008-2012, comparativ cu nivelurile din 1990. În acest scop, în octombrie 2003 a fost adoptat sistemul de comercializare a cotelor, conceput ca un sistem „*cap-and-trade*” potrivit căruia fiecărui stat membru i se alocă o limită maximă (*cap*) de emisii de astfel de gaze¹⁰, în vederea distribuirii sale între instalațiile naționale care le generează. Repartizarea se realizează prin alocarea așa-numitelor „cote”¹¹, definite la articolul 3 litera (a) din Directiva 2003/87 drept cote „pentru emiterea unei tone de dioxid de carbon echivalent pe parcursul unei perioade specificate”.

50. În măsura în care emisiile neacoperite de cote sunt penalizate¹² și având în vedere că se urmărește reducerea progresivă a limitei maxime de cote autorizate¹³, mecanismul constituie un stimulent pentru reducerea activităților poluante ale instalațiilor.

7 — Pentru o analiză de ansamblu cu privire la acest subiect, a se vedea Pâques, M., „La directive 2003/87/CE et le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté européenne”, în *Revue trimestrielle de droit européen* 40 (2), 2004, p. 249-282.

8 — Pentru o prezentare actuală a diferitelor abordări doctrinale, a se vedea Rotoullié, J. C., *L'utilisation de la technique de marché en droit de l'environnement. L'exemple du système européen d'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre*, Thèse de doctorat, Université Panthéon Assas, 2015, p. 136-153.

9 — Aprobat prin Decizia 2002/358/CE a Consiliului din 25 aprilie 2002 privind aprobarea, în numele Comunității Europene, a Protocolului de la Kyoto la Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite privind schimbările climatice și îndeplinirea în comun a angajamentelor care decurg din acesta (JO L 130, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 27, p. 220). Cu privire la contextul și la procesul de negociere a protocolului de la Kyoto, precum și la mecanismul acestuia, a se vedea Freestone, D., „The International Climate Change Legal and Institutional Framework: An Overview”, în Freestone, D. și Streck, C., *Legal Aspects of Carbon Trading*, Oxford University Press, New York, 2009, p. 3-32.

10 — Gazele de această natură, enumerate în anexa II la Directiva 2003/87, sunt dioxidul de carbon (CO₂), metanul (CH₄), oxidul azot (N₂O), hidrofluorocarburi (HFC), perfluorocarburi (PFC), hexafluorura de sulf (SF₆). Sistemul vizează emisiile provenite de la centralele electrice, de la un spectru larg de sectoare industriale mari consumatoare de energie și de la companiile aeriene comerciale (Comisia Europeană: *El régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (ETS)*, octombrie 2013, disponibil la adresa: http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_es.pdf).

11 — Nu suntem siguri că este vorba despre cauza sau despre efectul lor, însă este cert că eterogenitatea soluțiilor naționale cu privire la natura juridică a cotelor corespunde cu diversitatea denumirilor folosite în diferitele versiuni lingvistice ale Directivei 2003/87 pentru a face referire la acestea. În timp ce, de exemplu, versiunile în limbile spaniolă și, respectiv, olandeză utilizează expresiile „derechos de emisión” și „emissierecht”, versiunile în limbile italiană și franceză se referă la „quota di emissioni” și „quota”, cea în limba engleză preferă noțiunea „allowance”, cea în limba germană „Zertifikat” și, în sfârșit, cea în limba portugheză optează pentru „licença de emissão”.

12 — Articolul 16 alineatul (3) din Directiva 2003/87 stabilește o penalitate pentru exces de emisii, în valoare de 100 de euro pentru fiecare tonă de dioxid de carbon echivalent emisă pentru instalația al cărei operator nu a restituit cotele.

13 — Începând cu anul 2013, limita de emisii provenite de la centralele electrice și de la alte instalații se reduce la 1,74 % pe an (articolul 9 din Directiva 2003/87 în versiunea modificată prin Directiva 2009/29), ceea ce presupune că în anul 2020, emisiile respective trebuie să fie cu 20 % mai reduse decât în anul 1990. A se vedea în acest sens recenta Hotărâre din 28 aprilie 2016, Borealis Polyolefine și alții (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 și C-391/14-C-393/14, EU:C:2016:311, punctul 81). În domeniul navigației aeriene sunt folosite valori diferite.

51. Astfel cum a statuat Curtea, „[c]hiar dacă obiectivul final al sistemului de comercializare a cotelor este protecția mediului prin reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră, acest sistem nu asigură prin el însuși reducerea emisiilor, ci încurajează și favorizează identificarea celor mai scăzute costuri pentru a obține o reducere a respectivelor emisii la un nivel determinat”¹⁴. Avantajele de mediu depind de „rigoarea cu care se stabilește cantitatea totală de cote acordate, care constituie limita globală a emisiilor autorizate de sistemul menționat”¹⁵.

52. Cotele, pe lângă faptul că sunt din ce în ce mai reduse vor ajunge, treptat, să nu mai fie gratuite¹⁶, astfel încât, pentru a acoperi toate emisiile reale ale unei instalații, este necesar fie să se utilizeze cotele proprii neconsumate în anii anteriori, fie să se achiziționeze cote suplimentare, acordate de alți operatori. În aceasta constă dimensiunea comercială („trade”) a sistemului, întrucât cotele sunt „transferabile”, conform articolului 3 litera (a) din Directiva 2003/87, ceea ce le conferă valoare economică, având în vedere numărul lor insuficient.

53. Valoarea economică a cotelor reprezintă un stimul semnificativ pentru reducerea emisiilor¹⁷, deoarece, pe de o parte, instalația care reușește să le diminueze poate vinde cotele rămase; pe de altă parte, operatorii care preferă inițial să achiziționeze cote suplimentare vor ajunge să considere că investițiile în tehnologii mai ecoeficiente sau optarea pentru surse de energie mai puțin poluante este mai rentabilă, în funcție de scumpirea progresivă a acestora¹⁸.

54. Astfel cum amintea Comisia în *Cartea verde privind instituirea în Uniunea Europeană a unui sistem de comercializare a drepturilor de emisie de gaze cu efect de seră*¹⁹, cu toate că în anul 2000 cotele negociabile aveau o aplicare redusă în politica de mediu a Uniunii, acestea nu au erau complet necunoscute. Existau deja exemple de mecanisme de cote parțial transferabile, precum cotele stabilite în conformitate cu Protocolul de la Montreal²⁰ privind substanțele care epuizează stratul de ozon și

14 — Hotărârea din 16 decembrie 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine și alții (C-127/07, EU:C:2008:728, punctul 31).

15 — *Loc. ult. cit.*

16 — Conform articolului 10 din Directiva 2003/87, pentru perioada de trei ani care începea la 1 ianuarie 2005, statele membre aveau obligația să aloce cu titlu gratuit cel puțin 95 % din cote, acest procent reducându-se la 90 % pentru perioada 2008-2012. Începând cu perioada care începe în anul 2013, principala metodă de alocare este licitația. Pentru o prezentare pe scurt a diferitor faze ale sistemului, a se vedea, cu privire la această temă, Comisia Europeană: *El régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (ETS)*, citat, p. 3 și 4. Trebuie subliniat că, în orice caz, Curtea consideră că „alocarea cotelor de emisie cu titlu gratuit, prevăzută la articolul 10 din Directiva 2003/87, nu urmărea să acorde subvenții producătorilor în discuție, ci să atenueze impactul economic al introducerii imediate și unilaterale de către Uniunea Europeană a unei piețe a cotelor de emisie, evitând o pierdere a competitivității anumitor sectoare de producție care intră în domeniul de aplicare al acestei directive” [Hotărârea din 17 octombrie 2013, Iberdrola și alții (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 și C-640/11, EU:C:2013:660, punctul 39)]. Faptul că presiunea concurențială nu a fost suficient de puternică „pentru a limita impactul valorii cotelor de emisie asupra prețurilor energiei electrice” a determinat realizarea de către producătorii de energie electrică a unor profituri excepționale, care s-au dorit a fi excluse, astfel încât, începând cu anul 2013, au fost alocate cote prin recurgerea la un mecanism de licitare integrală [Hotărârea din 17 octombrie 2013, Iberdrola și alții (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 și C-640/11, EU:C:2013:660, punctul 40)].

17 — Astfel cum a statuat Curtea în cauza Arcelor Atlantique et Lorraine și alții (Hotărârea din 16 decembrie 2008, C-127/07, EU:C:2008:728, punctul 32), logica economică a sistemului constă în a face astfel încât reducerile emisiilor să se realizeze la cele mai scăzute costuri: „În special permițând vânzarea cotelor alocate, acest sistem urmărește stimularea tuturor participanților la sistemul menționat să emită o cantitate de gaze cu efect de seră inferioară cotelor ce le-au fost acordate inițial, pentru ca astfel să cedeze surplusul unui alt participant, care a produs o cantitate de emisii superioară cotelor alocate”. Curtea s-a pronunțat în același sens în Hotărârea din 7 aprilie 2016, Holcim (România)/Comisia (C-556/14 P, EU:C:2016:207, punctul 65).

18 — La zece ani după intrarea sa în vigoare, încă există o polemică privind eficiența comercializării cotelor, care este favorizată de prețurile lor reduse, începând cu anul 2008. Pentru un rezumat al acestei dispute, a se vedea *Schrödinger's emissions trading system. Europe's carbon-trading system is better than thought, and could be better still*, disponibil la adresa <http://www.economist.com/node/21683960>.

19 — COM(2000) 87 final, punctul 3 *in fine*.

20 — Al cărui cadru normativ era constituit la acea dată din Regulamentul (CEE) nr. 594/91 al Consiliului din 4 martie 1991 privind substanțele care depreciază stratul de ozon (JO L 67, p. 1), modificat prin Regulamentul (CEE) nr. 3952/92 al Consiliului din 30 decembrie 1992 (JO L 405, p. 41) și prin Regulamentul (CE) nr. 3093/94 al Consiliului din 15 decembrie 1994 privind substanțele care diminuează stratul de ozon (JO L 333, p. 1).

cotele politicii comune în domeniul pescuitului²¹ și al laptelui²². Experiența instrumentelor de politică de mediu bazate pe piață, foarte redusă la acel moment²³ (motiv pentru care sistemul Directivei 2003/87 a fost perceput inițial ca un experiment riscant), s-a extins, iar după câțiva ani de funcționare a devenit „portdrapelul” Uniunii în domeniul climatic²⁴.

55. În acest context, se poate observa în mod special importanța procedurii de alocare a cotelor, devenite deja „moneda” unei piețe de dimensiuni extraordinare. Vom analiza această procedură în continuare, prezentând condițiile în care, conform Directivei 2003/87, trebuie să se aloce cotele, este posibil transferul lor și se impune restituirea sau anularea lor.

2. Sistemul cotelor prevăzut de Directiva 2003/87

56. Alocarea cotelor trebuie să se efectueze pe baza unui plan (PNA) elaborat de fiecare stat membru pentru fiecare dintre cele două perioade prevăzute inițial de Directiva 2003/87 (2005-2007 și 2008-2012). În cuprinsul PNA-ului se va consemna cantitatea totală de cote pe care statul membru decide să le aloce pentru perioada respectivă, precum și procedura de distribuire.

57. PNA-ul, care trebuie să se bazeze pe criterii obiective și transparente și să ia în considerare observațiile publicului [articolul 9 alineatul (1)], trebuie notificat Comisiei și celorlalte state membre înainte de începerea perioade aferente (*loc. ult. cit.*)²⁵. Comisia poate respinge planul, în întregime sau parțial, în mod argumentat, în termen de trei luni de la notificarea acestuia, ca urmare a incompatibilității sale cu criteriile din anexa III la directivă sau cu prevederile articolului 10 din aceasta cu privire la procentul de cote care trebuie alocat în mod gratuit [articolul 9 alineatul (3)].

58. Cererile pentru eliberarea de permise de emisie trebuie să fie adresate autorității competente stabilite de statul membru și să conțină o descriere a instalației și a activităților acesteia, a materiilor a căror utilizare este posibil să genereze emisii de gaze cu efect de seră, a surselor de emisii existente în instalație și a măsurilor planificate pentru monitorizarea și raportarea emisiilor (articolul 5 din Directiva 2003/87).

59. În cazul în care autoritatea competentă consideră că solicitantul poate monitoriza și raporta emisiile, aceasta „emite permise de emisie de gaze cu efect de seră acordând autorizația de emisie de gaze” cu efect de seră „din întreaga instalație sau dintr-o parte a acesteia” [articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2003/87]. Permisul respectiv trebuie să conțină printre alte elemente „obligația de a restitui cote care corespund emisiilor totale ale instalației în fiecare an calendaristic [...] în termen de patru luni de la sfârșitul anului în cauză”, conform verificărilor efectuate în mod corespunzător [articolul 6 alineatul (2) litera (e) din Directiva 2003/87].

60. În orice caz, titularul permisului trebuie să informeze autoritatea competentă cu privire la orice modificări care ar putea impune revizuirea permisului, inclusiv cu privire la modificarea identității operatorului instalației (articolul 7 din Directiva 2003/87).

21 — Cadrul normativ de bază de la acel moment era Regulamentul (CEE) nr. 3760/92 al Consiliului din 20 decembrie 1992 de instituire a unui regim comunitar al pescuitului și acvaculturii (JO L 389, p. 1).

22 — Componentele normative principale din perioada respectivă erau Regulamentul (CEE) nr. 856/84 al Consiliului din 31 martie 1984 de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 804/68 al Consiliului privind organizarea comună a pieței în sectorul laptelui și produselor lactate (JO L 90, p. 10), Regulamentul (CEE) nr. 3950/92 al Consiliului din 28 decembrie 1992 de stabilire a unei taxe suplimentare în sectorul laptelui și produselor lactate (JO L 405, p. 1) și Regulamentul (CEE) nr. 536/93 din 9 martie 1993 al Comisiei de stabilire a normelor de aplicare a prelevării suplimentare în sectorul laptelui și al produselor lactate (JO L 57, p. 12).

23 — Rezumându-se doar la US Clean Air Act de 1990 și la Californian Regional Clean Act Incentives Market din 1994.

24 — Expresia este preluată din Pohlmann, M., „The European Union Emissions Trading Scheme, în Freestone, D., și Streck, C., *Legal Aspects of Carbon Trading*, citată, p. 339.

25 — Până la 31 martie 2004 pentru planurile care vizau perioada 2005-2007 și cu cel puțin 18 luni înainte de începerea perioadei 2008-2012 și a următoarelor perioade.

61. În ceea ce privește cotele, care sunt valabile pentru emisiile din perioada pentru care au fost alocate [articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2003/87], trebuie să se asigure posibilitatea transferului în cadrul Uniunii și între persoanele din aceasta și din țările terțe în care sunt recunoscute [articolul 12 alineatul (1) din Directiva 2003/87].

62. Directiva 2003/87 prevede anularea cotelor: a) în cazul în care titularul acestora le *restituie* într-un număr egal cu totalul emisiilor generate [articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2003/87] și b) în cazul în care cotele nu mai sunt valabile (ca urmare a faptului că nu au fost utilizate în cursul perioadei pentru care au fost emise) și nu au fost restituite. În primul caz, anularea se efectuează ulterior restituirii; în cel de al doilea caz, după patru luni de la începutul perioadei 2008-2012 sau al următoarelor perioade (articolul 13 din Directiva 2003/87).

63. Este extrem de important pentru piața instituită de Directiva 2003/87 ca operatorii de pe aceasta să beneficieze de securitate deplină în ceea ce privește cotele în curs, atât în fiecare stat membru, cât și în raport cu toate celelalte state ale Uniunii. În temeiul articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2003/87, acestea „garantează recunoașterea cotelor emise de o autoritate competentă din alt stat membru în scopul îndeplinirii de către un operator a obligațiilor” cu privire la restituirea cotelor utilizate.

64. Astfel, articolul 19 alineatul (1) din Directiva 2003/87 impune statelor membre să prevadă „întocmirea și păstrarea unui registru pentru a asigura *evidența exactă* a emiterii, deținerii, transferului și a anulării cotelor”²⁶. În același scop, articolul 20 alineatul (1) din Directiva 2003/87 prevede că Comisia desemnează „un administrator central care păstrează un registru independent privind tranzacțiile în care înregistrează emiterea, transferul și anularea cotelor”²⁷.

65. Preocuparea privind *exactitatea* volumului și a circumstanțelor în care sunt alocate cotele este în acord cu dezideratul Uniunii de a îmbunătăți funcționarea pieței, prin evitarea denaturărilor care ar putea rezulta din orice incertitudine privind validitatea și valabilitatea acestora, având în vedere rolul lor de unitate de schimb din cadrul pieței înseși. În plus, dincolo de interesul pur economic sau comercial de a menține fiabilitatea și solvabilitatea acestora se află scopul pieței, cu alte cuvinte misiunea sa în calitate de instrument pentru lupta împotriva poluării. Pentru acest motiv, corespondența dintre emisiile reale și cele autorizate prin intermediul cotelor constituie o prioritate indispensabilă a sistemului în ansamblul său.

3. Prevederile legislației luxemburgheze și compatibilitatea lor cu Directiva 2003/87

66. Directiva 2003/87 a fost transpusă în dreptul luxemburghez prin Legea din 2004. În ceea ce privește prezenta cauză, articolul 12 alineatul 2 din această lege a atribuit ministrului competența de a stabili cantitatea totală de cote care trebuiau alocate pentru perioada 2008-2012 și de a demara procesul de alocare a acestora. Ambele măsuri trebuiau adoptate în conformitate cu PNA cu cel puțin 12 luni înainte de începerea perioadei respective²⁸.

67. În ceea ce privește emiterea cotelor care pot fi atribuite pentru fiecare an din perioada de 5 ani, articolul 12 alineatul 4 din Legea din 2004 prevedea – din nou, în conformitate cu prevederile articolului 11 alineatul (4) din Directiva 2003/87 – că o parte din cantitatea totală de cote trebuia emisă până la data de 28 februarie a anului în cauză.

26 — Sublinierea noastră.

27 — Cu caracter general, cu privire la sistemul de înregistrare, a se vedea Molina Hernández, C., „El registro de derechos de emisión de los gases de efecto invernadero de la Unión Europea”, în *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nr. 56, 2016, p. 157-197.

28 — Astfel, Legea din 2004 era conformă cu articolul 11 alineatul (2) din Directiva 2003/87.

68. Respectând mandatul prevăzut de Directiva 2003/87 și de Legea din 2004, Luxemburgul a elaborat la momentul oportun PNA-ul său pentru perioada 2008-2012, care a obținut aprobarea obligatorie a Comisiei. Acest PNA prevede că, în cazul încetării sau al suspendării activității unei instalații, nu se alocă cote pentru anul următor.

69. Conform articolului 13 alineatul 6 din Legea din 2004, încetarea totală sau parțială a exploataării unei instalații trebuie să fie notificată imediat ministrului. Această cerință este de asemenea în acord cu articolul 7 din Directiva 2003/87, în temeiul căruia autoritatea competentă trebuie să fie informată cu privire la modificările care ar putea impune revizuirea permisului de emisie.

70. Până în acest punct, considerăm că legislația națională respectă cu exactitate Directiva 2003/87. În special, este conform cu directiva faptul că, după cum se arată în PNA, în cazul în care o instalație își încetează sau își suspendă activitatea, nu se alocă cote în favoarea acesteia pentru anul următor. În opinia noastră, care coincide cu cea a Comisiei, statele membre respectă Directiva 2003/87 dacă acestea condiționează alocarea cotelor respective de cerința ca instalația să fie în funcțiune. În plus, o astfel de cerință ar trebui considerată implicită în Directiva 2003/87. Dacă scopul sistemului este de a asigura echivalența dintre emisiile autorizate și emisiile efectiv produse, volumul celor dintâi trebuie să se calculeze pe baza previziunilor cu privire la cele din urmă, iar această informație trebuie să se deducă din totalul instalațiilor presupus active în cursul exercițiului fiscal pentru care trebuie să se aloce cotele.

71. Cu toate acestea, incompatibilitatea ipotetică dintre legislația luxemburgheză și Directiva 2003/87, la care face referire Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională), vizează soluția adoptată de legiuitorul național pentru situația în care, după notificarea încetării totale sau parțiale a exploataării unei instalații, există cote neutilizate. Aceasta este situația prevăzută în abstract la articolul 13 alineatul 6 din Legea din 2004, care, în concret, a determinat inițierea litigiului principal.

72. Prin urmare, nu trebuie să se examineze dacă este sau nu este compatibil cu Directiva 2003/87 faptul că, potrivit legiuitorului național, instalațiile cărora li se alocă cote trebuie să fie în funcțiune. În opinia noastră, astfel cum am menționat, este vorba despre o condiție incontestabilă din perspectiva directivei și, de asemenea, impusă în mod implicit de aceasta. Întrebarea este, mai degrabă, dacă, în cazul alocării cotelor unei instalații în privința căreia încetarea activității este confirmată ulterior, administrația competentă poate solicita restituirea cotelor respective, cu titlu de cote neutilizate.

73. Prin urmare, nu este vorba despre o cerere de cote respinsă întrucât vizează instalații inactive, ci despre anumite cote alocate efectiv unei oțelării care, nefiind activă, nu trebuia să beneficieze de acestea. Mai exact, alocarea nejustificată provine dintr-o eroare privind situația uzinei siderurgice al cărei titular era ArcelorMittal, eroare imputabilă acestei societăți, care nu și-a îndeplinit obligația de a notifica autoritatea competentă cu privire la încetarea producției sale.

74. În cazul unei ipoteze precum cea prezentată, articolul 13 alineatul 6 din Legea din 2004 prevede că „[m]inistrul decide în privința restituirii totale sau parțiale a cotelor neutilizate”. Prin urmare, problema se reduce la stabilirea condițiilor în care ministrul *poate decide* în privința restituirii acestor cote și, mai exact, a aspectului dacă decizia adoptată (ministrul a optat să solicite ArcelorMittal restituirea cotelor neutilizate, deoarece nu mai avea posibilitatea, *ratione temporis*, de a încerca să anuleze alocarea în registrul ținut de către administratorul central al sistemului) a fost conformă cu Directiva 2003/87.

75. Considerăm că decizia ministrului de a pune în aplicare mandatul prevăzut de Legea din 2004 nu încalcă Directiva 2003/87. Odată cu suspendarea de către ArcelorMittal a activităților oțelăriei din Schiffflange la 19 octombrie 2011, aceasta avea obligația, în temeiul articolului 7 din Directiva 2003/87 și al articolului 13 alineatul 6 din Legea din 2004, să notifice situația respectivă autorității competente. Dacă ar fi procedat astfel și conform PNA-ului luxemburghez, nu s-ar fi alocat cote în favoarea sa

(aferente acestei instalații) pentru anul 2012. Totuși, cotele i-au fost alocate la 22 februarie 2012, autoritatea competentă neavând cunoștință despre încetarea activității până când, la 23 aprilie 2012, ArcelorMittal nu a solicitat suspendarea controalelor de mediu, ca urmare a încetării activității uzinei siderurgice.

76. În cazul în care această încetare ar fi fost notificată la momentul oportun, autoritatea competentă ar fi putut să evite eroarea constând în alocarea unor cote care erau în mod evident nejustificate. Și dacă, după comiterea erorii, aceasta ar fi avut cunoștință despre încetare înainte de trecerea a 60 de zile calendaristice, ar fi putut să solicite administratorului central anularea „tranzacției”²⁹, conform soluției prevăzute pentru astfel de situații la articolul 34a alineatul (2a) din Regulamentul nr. 2216/2004.

77. Considerăm că Directiva 2003/87 și articolul 13 alineatul 6 din Legea din 2004 nu sunt incompatibile dacă ministrul, atunci când este informat tardiv cu privire la încetarea exploatarei unei instalații, solicită administratorului central să anuleze „tranzacția” în temeiul căreia au fost alocate cotele. Ce se întâmplă în cazul în care această anulare nu este posibilă, întrucât au fost depășite termenele prevăzute de reglementările privind registrul? În opinia noastră, care coincide de asemenea cu cea a Comisiei, în aceste circumstanțe, ministrul poate să solicite restituirea cotelor alocate în mod eronat.

78. Desigur, Directiva 2003/87 prevede numai „restituirea” cotelor aferente emisiilor generate [articolul 6 alineatul (2) litera (e) și articolul 12 alineatul (3) din directivă]. Configurația sistemului nu pare să fie compatibilă, în principiu, cu modificarea *a posteriori* a volumului total de cote alocate sau al celui de cote atribuite fiecărei instalații³⁰. Cu toate acestea, situația din prezenta cauză se referă la *restituirea* unor cote care nu ar fi trebuit alocate niciodată, întrucât nu erau respectate condițiile prevăzute de PNA în contextul Directivei 2003/87. Prin urmare, nu este vorba despre o ajustare pentru a corecta o simplă eroare de calcul în determinarea volumului de cote [aceasta este situația la care face referire Comisia în comunicarea sa COM(2006) 725 final]³¹, ci despre aplicarea regulilor de funcționare a sistemului, pentru a evita denaturarea pieței cotelor și a facilita, în mod indirect, obiectivul protecției mediului urmărit de piața respectivă.

79. În cele din urmă, considerăm că Directiva 2003/87 nu se opune Legii din 2004 prin faptul că impune restituirea cotelor alocate în mod nejustificat ca urmare a neîndeplinirii de către operatorul instalației beneficiare a obligației de a notifica autoritatea competentă, la momentul oportun, cu privire la încetarea activității uzinei. Decizia de restituire este legală dacă, având în vedere succesiunea temporală, nu se mai poate solicita administratorului central să anuleze alocarea după împlinirea termenului prevăzut de normele privind registrul de tranzacții, aspect care trebuie stabilit de instanța națională.

29 — Conform articolului 2 litera (v) din regulament, „tranzacție” înseamnă „eliberarea, transferul, achiziționarea, restituirea, anularea și înlocuirea cotelor și eliberarea, transferul, achiziționarea, anularea și retragerea de URE, URCE, UCA și UAB, precum și reportul de URE, URCE și UCA”.

30 — La alineatul (2) punctul 2.1 din Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European privind evaluarea [PNA] în cea de a doua perioadă din sistemul comunitar de comercializare a cotelor de emisie [COM(2006) 725 final] se arată că astfel de „ajustări *a posteriori* contrazic noțiunea esențială de comercializare în care se stabilesc în prealabil anumite limite maxime (cap-and-trade), concepută de directivă”, și că „nu există nicio necesitate administrativă și nicio altă justificare”, statele membre având obligația să „folosească cele mai bune date disponibile atunci când adoptă decizii cu privire la alocările prealabile”.

31 — În cuprinsul comunicării respective, aceasta este prevăzută ca una dintre situațiile în care este permisă totuși ajustarea *a posteriori* a închiderii unei instalații în decursul perioadei în curs, situație în care „nu mai există niciun operator căruia să i se elibereze cote” (*loc. ult. cit.*).

B – A doua întrebare preliminară

1. Considerații introductive cu privire la admisibilitatea întrebării

80. Cea de a doua întrebare preliminară adresată de instanța de trimitere vizează natura sau calificarea juridică a cotelor. Aceasta prezintă un interes deosebit pentru Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională), deoarece este posibil ca de soluționarea sa să depindă considerarea obligației de restituire, în conformitate cu dreptul luxemburghez, ca o expropriere.

81. Atât Comisia, cât și guvernul Luxemburgului contestă viabilitatea celei de a doua întrebări preliminare. Comisia susține că obligația de restituire este conformă cu o normă instituită de Luxemburg în exercitarea competenței sale de a aproba PNA-ul, fără să reprezinte o obligație impusă de dreptul Uniunii și, prin urmare, nici un caz de aplicare a acestuia.

82. Guvernul Luxemburgului consideră, în același sens, că această întrebare nu presupune interpretarea Directivei 2003/87, ci a dreptului național; concret, ar fi vorba despre o problemă de drept național (constituțional) adresată Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională), pe care aceasta o poate soluționa numai în limitele competenței sale jurisdicționale. În opinia sa, Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională) trebuie să efectueze analiza conformității legislației luxemburghize cu Constituția națională, fără să aibă, prin urmare, posibilitatea de a extinde această analiză la compatibilitatea acestei legislații cu Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și nici cu cartă, această sarcină fiind de competența exclusivă a instanțelor de drept comun.

83. Comisia recunoaște că, în pofida faptului că dreptul Uniunii nu este aplicabil în ceea ce privește obiectul întrebării, Curtea ar putea stabili care sunt caracteristicile cotelor în domeniul dreptului respectiv, „cu scopul de a permite instanței de trimitere să deducă propriile concluzii”³². Dimpotrivă, guvernul Luxemburgului este categoric în refuzul său de a accepta competența Curții de a se pronunța cu privire la cea de a doua întrebare preliminară, astfel încât nu a formulat observații cu privire la aceasta.

84. Obiecția guvernului Luxemburgului se referă la (posibila) necompetență a Curții, ca urmare a lipsei unor legături între obiectul întrebării și dreptul Uniunii, precum și, cu titlu preliminar, la (din nou, posibila) necompetență a Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională) de a soluționa litigiul în afara limitelor jurisdicției sale.

2. Cu privire la competența instanței de trimitere de a adresa întrebarea preliminară

85. Competența Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională) de a adresa întrebări preliminare în temeiul articolului 267 TFUE rezultă din calitatea sa incontestabilă de instanță judecătorească. Plecând de la această premisă și având în vedere poziția susținută de guvernul luxemburghez, Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională) a considerat ca este oportun să sesizeze Curtea, deoarece consideră că, pentru a se pronunța cu privire la conformitatea articolului 13 alineatul 6 din Legea din 2004 cu articolul 16 din Constituție – cu alte cuvinte pentru a analiza o chestiune cu un evident caracter constituțional –, trebuie să stabilească în prealabil natura juridică a cotelor, în conformitate cu dreptul Uniunii.

32 — Punctul 49 din observațiile sale scrise.

86. În opinia noastră, dacă Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională) statuează că, pentru a integra conținutul unei dispoziții naționale (în acest caz, articolul 16 din Constituția Luxemburgului, cu titlu de criteriu de validitate al Legii din 2004), este necesară soluționarea îndoielilor sale cu privire la calificarea cotelor ca „bunuri” în conformitate cu dreptul Uniunii, atunci poate – și trebuie, în conformitate cu articolul 267 TFUE – să sesizeze Curtea cu o trimitere preliminară. Aspectul dacă instanța de trimitere trebuie sau nu trebuie să recurgă la reglementări care nu fac parte din textul Constituției reprezintă o problemă de drept național în care Curtea nu poate interveni. Aceasta are numai sarcina de a analiza caracterul jurisdicțional al instanței de trimitere și de a răspunde la întrebările sale, pornind de la principiul conform căruia revine instanței naționale – care este sesizată cu litigiul *a quo* și trebuie să își asume responsabilitatea soluționării sale – sarcina de a aprecia, în lumina circumstanțelor concrete, atât necesitatea trimiterii, cât și relevanța întrebărilor adresate Curții³³.

3. Cu privire la competența Curții

87. După cum se știe, Curtea nu trebuie să răspundă la întrebarea adresată doar pe baza considerațiilor anterioare. În plus, întrebarea are ca obiect, în mod inevitabil, interpretarea unei norme de drept al Uniunii care este relevantă pentru soluționarea litigiului din procedura principală³⁴.

88. Atât guvernul luxemburghez, cât și Comisia consideră că această împrejurare nu se regăsește în prezenta cauză, însă nu împărtășim opinia lor.

89. După cum am arătat atunci când am propus răspunsul pentru prima întrebare preliminară, normele din Directiva 2003/87 privind cotele vizează, într-o cauză precum prezenta, restituirea cotelor care au fost alocate în mod eronat.

90. Totuși, este cert că dreptul Uniunii nu stabilește în mod neechivoc natura juridică a cotelor, revenind statelor membre sarcina determinării acesteia, în temeiul principiului subsidiarității. Soluțiile adoptate sunt foarte eterogene: de la configurarea lor ca autorizații administrative (cote alocate, licențe, permise, concesiuni), până la calificarea lor ca bunuri care pot fi însușite (prin proprietate deplină sau prin intermediul drepturilor de utilizare sau al altor *iura in re* atipice) sau ca simple instrumente financiare, în aproape toate cazurile existând multe rezerve și măsuri de precauție³⁵.

91. Cu toate acestea, înainte de a stabili calificarea juridică a cotelor (indiferent dacă reprezintă, *inter alia*, bunuri, autorizații administrative sau instrumente financiare), trebuie să se soluționeze o chestiune prealabilă: constituirea lor validă drept „cote” în conformitate cu Directiva 2003/87.

92. Prin urmare, indiferent de natura juridică conferită de legislațiile naționale respective, cotele pot fi alocate sau atribuite numai în conformitate cu normele Uniunii. În prezenta cauză, problema ridicată în fața instanțelor naționale vizează, după cum am menționat, restituirea cotelor, care este solicitată în cazul în care se constată alocarea lor în mod nejustificat. Având în vedere că pentru analizarea caracterului întemeiat al restituirii trebuie să se apeleze la Directiva 2003/87, ne confruntăm cu o situație în care este aplicabil dreptul Uniunii și care, prin urmare, este de competența Curții.

33 — În acest sens, printre multe altele, Hotărârea din 26 iunie 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophones și alții (C-305/05, EU:C:2007:383, punctul 18).

34 — De exemplu Hotărârea din 21 decembrie 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, punctele 16-19).

35 — A se vedea în special *La régulation des marchés du CO₂*, Rapport de la mission confiée à Michel Prada, 2010, p. 60-61, accesibil la adresa <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000201/>

93. Cu alte cuvinte, înainte de a stabili dacă în ordinea juridică luxemburgheză cotele reprezintă bunuri sau autorizații administrative – aspect care trebuie determinat de instanța națională, în conformitate cu normele naționale –, trebuie să se verifice dacă în prezenta cauză a fost constituit însuși obiectul cu privire la care trebuie să se efectueze calificarea juridică. Această verificare trebuie realizată în conformitate cu dreptul Uniunii, potrivit interpretării pe care i-o dă Curtea.

4. *Cu privire la fond*

94. Crearea cotelor – în primul rând – și configurarea lor ca bunuri sau ca autorizații administrative – în al doilea rând – reprezintă două procese diferite, fiecare dintre ele inclus într-un domeniu normativ distinct: dreptul Uniunii, în ceea ce privește primul proces; dreptul național, în ceea ce îl privește pe cel de al doilea.

95. În cazul în care într-un stat membru cotele sunt configurate ca bunuri care pot face obiectul drepturilor reale (dreptul de proprietate sau drepturi conexe) pentru titularii lor, privarea de acestea de către autoritățile publice ar putea, în cele din urmă, să constituie un caz de expropriere, dacă astfel decid instanțele respective. Dimpotrivă, în cazul calificării cotelor ca simple licențe sau autorizații administrative, revocarea lor ar impune, cu siguranță, un tratament diferit: din nou, cel prevăzut de dreptul național și interpretat de către instanțele din statul membru.

96. Litigiul cu care a fost sesizată Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională) are ca obiect nașterea cotei în contextul Directivei 2003/87. Prin urmare, acesta vizează un moment anterior celui al calificării juridice a cotei respective, după ce a fost constituită ca atare. În această fază nu se poate discuta încă, în sens strict, despre un bun care poate face obiectul drepturilor reale și nici despre o autorizație administrativă valabilă, astfel încât *restituirea* cotelor alocate în mod nejustificat nu poate fi considerată nici expropriere, nici revocare nelegală a unui act administrativ, pentru simplul motiv că, în cadrul normelor Uniunii – care reprezintă sistemul juridic în care trebuie să se caute răspunsul privind *restituirea* respectivă –, cota nu constituie neapărat un bun sau o autorizație, ci numai o condiție prealabilă a ceea ce ar putea reprezenta, ulterior, una dintre acestea (și chiar altceva) în fiecare stat membru.

97. *Restituirea* unei cote neutilizate, întemeiată pe faptul că aceasta a fost alocată dintr-o eroare imputabilă titularului și care nu poate fi remediată prin anularea din registru (și anume restituirea care face obiectul litigiului principal), este o consecință care rezultă din Directiva 2003/87. Astfel, se asigură funcționarea corectă a sistemului de comercializare a cotelor reglementat de Uniune ca instrument-cheie al politicii sale de protecție a mediului. Prin urmare, considerăm că articolul 17 din cartă nu este aplicabil în ceea ce privește restituirea, deoarece, în astfel de condiții, aceasta nu presupune expropriere a unui bun care a fost deja inclus în patrimoniul titularului, ci revocarea unui act de alocare a cotei, ca urmare a neîndeplinirii cerințelor în conformitate cu care trebuia să se efectueze alocarea respectivă, în conformitate cu Directiva 2003/87.

98. Prin urmare, sugerăm să se răspundă la cea de a doua întrebare preliminară în sensul că cotele alocate contrar Directivei 2003/87 nu pot fi calificate ca bunuri incluse în patrimoniul titularilor lor, în sensul garanțiilor inerente dreptului fundamental de proprietate, consacrat la articolul 17 din cartă.

VI – Concluzie

99. În temeiul considerațiilor prezentate, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională) din Luxemburg după cum urmează:

- „1) Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului nu se opune unei legislații naționale, precum cea aplicabilă în litigiul principal, care impune obligația de restituire a cotelor alocate din cauza unei erori imputabile operatorului instalației, atunci când nu mai era posibil să se solicite administratorului central al registrului să anuleze alocarea respectivă, revenind instanței naționale să stabilească acest aspect.
- 2) Cotele alocate contrar condițiilor prevăzute de Directiva 2003/87 nu pot fi calificate ca bunuri incluse în patrimoniul titularilor lor, în sensul garanțiilor inerente dreptului fundamental de proprietate consacrat la articolul 17 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.”