



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 10 noiembrie 2016¹

Cauza C-460/15

Schaefer Kalk GmbH & Co. KG
împotriva
Bundesrepublik Deutschland

[cerere de decizie preliminară formulată de Verwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ din Berlin, Germania)]

„Politica de mediu — Directiva 2003/87/CE — Comercializarea cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Uniunii Europene — Articolul 3 litera (b) — Definiția noțiunii «emisie» — Regulamentul (UE) nr. 601/2012 — Monitorizare și raportare — Dioxid de carbon transferat dintr-o instalație către o altă instalație care produce carbonat de calciu precipitat și legat din punct de vedere chimic de produsul respectiv”

1. Prezenta trimitere preliminară privește sensul noțiunii „emisii” din Directiva 2003/87/CE². Această noțiune este esențială pentru sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră (denumit în continuare „sistemul de comercializare a cotelor”) instituit prin directiva menționată.

2. În conformitate cu articolul 3 litera (b) din Directiva 2003/87, există „emisii” de gaze cu efect de seră în sensul directivei respective doar atunci când gazele vizate de sistemul de comercializare a cotelor (inclusiv dioxidul de carbon)³ sunt eliberate „în atmosferă”. Se poate afirma că anumite dispoziții din Regulamentul (UE) nr. 601/2012 al Comisiei⁴, care pune în aplicare Directiva 2003/87, extind noțiunea „emisii” din directiva în cauză. Motivul este că ele tratează dioxidul de carbon transferat dintr-o instalație către o altă instalație care îl transformă într-un produs chimic stabil⁵ în care el este legat din punct de vedere chimic (astfel încât practic *nu* este eliberat în atmosferă) ca fiind o „emisie” a celei dintâi instalații. În consecință, operatorul celei dintâi instalații (instalația de origine) trebuie să includă acest dioxid de carbon în raportul său anual prezentat autorității naționale competente și să restituie cotele corespunzătoare. Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin, Germania) (denumit în continuare „instanța de trimitere”) solicită să se stabilească dacă acest lucru este în concordanță cu sfera noțiunii „emisii” din Directiva 2003/87 și dacă dispozițiile aplicabile din Regulamentul nr. 601/2012 sunt, prin urmare, nevalide.

1 — Limba originală: engleza.

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 2003, L 275, p. 32, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 78). Versiunea acestei directive aplicabilă în procedura principală este cea modificată ultima dată prin Directiva 2009/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 (JO 2009, L 140, p. 63).

3 — În cele ce urmează, vom utiliza termenii „dioxid de carbon” și „CO₂” în mod interschimbabil.

4 — Regulamentul din 21 iunie 2012 privind monitorizarea și raportarea emisiilor de gaze cu efect de seră în conformitate cu Directiva 2003/87 (JO 2012, L 181, p. 30).

5 — Carbonat de calciu precipitat (denumit în continuare „CCP”). Această substanță este utilizată pentru fabricarea unei multitudini de produse industriale cum sunt lipiciul, vopseaua, hârtia etc.

Dreptul Uniunii

Directiva 2003/87

3. După cum precizează considerentul (5) al acesteia, Directiva 2003/87 are ca obiectiv aducerea unei contribuții efective la îndeplinirea angajamentelor Uniunii Europene și ale statelor membre de a reduce emisiile antropice de gaze cu efect de seră în temeiul Protocolului de la Kyoto la Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite privind schimbările climatice (denumit în continuare „Protocolul de la Kyoto”) ⁶, prin intermediul unei piețe europene eficiente a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră (denumite în continuare „cotele”), în condițiile unei diminuări cât mai reduse a dezvoltării economice și a ocupării forței de muncă.

4. Directiva 2003/87 instituie, în conformitate cu articolul 1 primul paragraf, un sistem de comercializare a cotelor de emisie în cadrul Uniunii Europene „pentru a promova reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră într-un mod rentabil și eficient din punct de vedere economic”. Articolul 1 al doilea paragraf prevede creșterea progresivă a nivelului de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră, astfel încât să contribuie la obținerea unor niveluri de reducere considerate necesare din punct de vedere științific pentru a evita schimbări climatice periculoase.

5. Articolul 2 alineatul (1) precizează că Directiva 2003/87 se aplică emisiilor care provin din activitățile enumerate în anexa I și gazelor cu efect de seră din anexa II. Dioxidul de carbon (CO₂) se află printre gazele enumerate.

6. Articolul 3 litera (b) definește noțiunea „emisii” în sensul Directivei 2003/87 ca fiind „eliberarea în atmosferă de gaze cu efect de seră din surse aparținând unei instalații [...]”. Potrivit articolului 3 litera (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”.

7. Articolul 10a („Norme comunitare tranzitorii privind alocarea de cote cu titlu gratuit”) prevede în special:

„(1) Până la 31 decembrie 2010, Comisia adoptă dispoziții integral armonizate de punere în aplicare pentru o alocare armonizată a cotelor menționate la alineatele (4), (5), (7) și (12) [...]

[...]

Măsurile menționate la primul paragraf stabilesc, în măsura posibilului, criteriile de referință *ex ante* la nivel comunitar pentru a se asigura că modalitățile de alocare încurajează tehnici eficiente din punctul de vedere al reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră și al ameliorării randamentului energetic, ținând seama de cele mai eficiente tehnici, de produse de substituție, de procese alternative de producție, de cogenerarea cu un randament ridicat, de recuperarea gazelor reziduale în mod eficient din punct de vedere energetic, de utilizarea biomasei și de captarea și stocarea CO₂ în locurile în care există astfel de instalații, fără să se stimuleze creșterea nivelului emisiilor. [...]

Pentru fiecare sector și subsector, în principiu, criteriile de referință sunt calculate mai degrabă pentru produsul finit și nu pentru materiile prime, astfel încât să se maximizeze reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră și eficiența energetică pe parcursul fiecărui proces de producție din sectorul sau subsectorul în cauză.

6 — Protocolul de la Kyoto la Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite a fost adoptat la 11 decembrie 1997. Consiliul Uniunii Europene a aprobat Protocolul de la Kyoto prin Decizia 2002/358/CE (JO 2002, L 130, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 27, p. 220).

[...]

(2) Pentru definirea principiilor de stabilire a criteriilor de referință pentru fiecare sector sau subsector, punctul de plecare îl reprezintă performanța medie a 10 % dintre cele mai eficiente instalații dintr-un sector sau subsector comunitar între 2007 și 2008. [...]

Pentru stabilirea criteriilor de referință *ex ante*, regulamentele adoptate în temeiul articolelor 14 și 15 prevăd norme armonizate de monitorizare, raportare și verificare a emisiilor de gaze cu efect de seră care rezultă din procesul de producție.

[...]”

8. Articolul 12 privește „Transferul, restituirea și anularea cotelor”. Potrivit articolului 12 alineatul (3), „[s]tatele membre se asigură că, până la data de 30 aprilie a fiecărui an, operatorul fiecărei instalații restituie un număr de cote, altele decât cotele eliberate în temeiul capitolului II⁷, 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”.

9. În conformitate cu articolul 12 alineatul (3a), „[o]bligația de a restitui cotele nu se aplică în ceea ce privește emisiile care, conform verificărilor, sunt captate și transportate în vederea stocării permanente într-o instalație care dispune de un permis în vigoare, în conformitate cu Directiva 2009/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 privind stocarea geologică a dioxidului de carbon⁸”.

10. Articolul 14 („Monitorizarea și raportarea emisiilor”) prevede în special:

„(1) Până la 31 decembrie 2011, Comisia adoptă un regulament privind monitorizarea și raportarea emisiilor [...] aferente activităților enumerate în anexa I [...] care se bazează pe principiile de reglementare a monitorizării și raportării stabilite în anexa IV⁹ și precizează potențialul de încălzire globală al fiecărui gaz cu efect de seră în cadrul cerințelor privind monitorizarea și raportarea emisiilor pentru tipul respectiv de gaz.

Măsura respectivă, destinată să modifice elemente neesențiale ale prezentei directive prin completarea acesteia, se adoptă în conformitate cu procedura de reglementare cu control menționată la articolul 23 alineatul (3).

(2) Regulamentul menționat la alineatul (1) ține seama de datele științifice cele mai exacte și actualizate care sunt disponibile, în special de datele IPCC¹⁰, și poate include, de asemenea, dispoziții care îi obligă pe operatori să raporteze emisiile aferente producerii de bunuri fabricate de industriile mari consumatoare de energie care pot fi expuse concurenței internaționale. De asemenea, regulamentul în cauză poate să prevadă verificarea independentă a acestor informații.

[...]

(3) Statele membre se asigură că fiecare operator al unei instalații [...] monitorizează și raportează autorității competente emisiile instalației în cauză produse pe parcursul fiecărui an calendaristic, [...] după încheierea anului respectiv, în conformitate cu regulamentul menționat la alineatul (1).

7 — Acest capitol privește „[a]viația” și, prin urmare, nu este relevant în procedura principală.

8 — JO 2009, L 140, p. 114.

9 — Principiile privind monitorizarea și raportarea stabilite în anexa menționată impun operatorului să includă în raportul referitor la instalație, în special, emisiile totale ale instalației respective calculate sau măsurate pentru fiecare activitate din anexa I. A se vedea anexa IV, partea A, „Raportarea emisiilor”, punctele B și C.

10 — Grupul interguvernamental privind schimbările climatice.

[...]”

11. Articolul 15 („Verificare și acreditare”) precizează la primul paragraf că „[s]tatele 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 cu orice norme detaliate adoptate de Comisie în conformitate cu [articolul 15] și că autoritatea competentă este informată în acest sens”.

12. Articolul 16 („Sanțiuni”) prevede în special:

„(1) Statele membre stabilesc normele referitoare la sancțiunile aplicabile în cazul în care sunt încălcate dispozițiile de drept intern adoptate în temeiul prezentei directive și iau măsurile necesare pentru a asigura aplicarea acestor norme. Sancțiunile prevăzute trebuie să fie eficiente, proporționale și cu efect de descurajare. [...]

[...]

(3) Statele membre se asigură că oricărui operator [...] care nu restituie, până la data de 30 aprilie a fiecărui an, cote suficiente pentru a-și acoperi emisiile din anul anterior i se aplică o penalitate pentru exces de emisii. Penalitatea pentru exces de emisii este de 100 EUR pentru fiecare tonă de dioxid de carbon echivalent emisă pentru care operatorul [...] nu a restituit cotele. Plata penalității pentru exces de emisii nu exonerează operatorul [...] de obligația de a restitui un număr de cote egal cu depășirea respectivă de emisii, la restituirea cotelor pentru următorul an calendaristic”.

Regulamentul nr. 601/2012

13. După cum rezultă din al doilea temei juridic la care face trimitere, Regulamentul nr. 601/2012 pune în aplicare, în special, articolul 14 alineatul (1) din Directiva 2003/87. Articolul 1 din Regulamentul nr. 601/2012 precizează că acest regulament prevede norme pentru monitorizarea și raportarea emisiilor de gaze cu efect de seră și a datelor de activitate, în conformitate cu Directiva 2003/87, pentru perioada de comercializare a schemei de comercializare a cotelor care începe la data de 1 ianuarie 2013 și pentru perioadele de comercializare următoare.

14. Articolul 5 impune ca monitorizarea și raportarea „să fie complete și să acopere toate emisiile de proces și de ardere provenite din totalitatea surselor de emisii și a fluxurilor de surse aferente activităților enumerate în anexa I la Directiva 2003/87 [...], precum și toate gazele cu efect de seră menționate în legătură cu activitățile respective, evitându-se în același timp dubla contabilizare”.¹¹

15. Articolul 11 alineatul (1) prevede că „[f]iecare operator [...] monitorizează emisiile de gaze cu efect de seră pe baza unui plan de monitorizare aprobat de către autoritatea competentă în conformitate cu articolul 12, având în vedere natura și funcționarea instalației [...] pentru care se aplică acesta”¹².

16. Potrivit articolului 20 alineatul (2), „[a]tunci când definește procesul de monitorizare și de raportare, operatorul include cerințele specifice sectorului prevăzute în anexa IV”. Punctul 10.B al patrulea paragraf din anexa IV la Regulamentul nr. 601/2012 precizează că, „[î]n cazul în care CO₂ este utilizat în cadrul instalației sau este transferat către o altă instalație de producere a CCP [...], cantitatea respectivă de CO₂ se consideră ca fiind emisă de instalația care produce CO₂”.

11 — A se vedea punctul 5 de mai sus.

12 — Planul de monitorizare constă într-o documentație detaliată, completă și transparentă a metodologiei de monitorizare a unei instalații specifice, care include informații generale privind instalația, descrierea detaliată a metodei bazate pe calcul sau pe măsurare aplicate și o descriere detaliată a metodologiei de monitorizare în cazul transferurilor de CO₂ în conformitate cu articolul 49 din Regulamentul nr. 601/2012. A se vedea articolul 12 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 601/2012 și punctul 1 din anexa I la acesta.

17. Articolul 49 alineatul (1) prevede:

„Operatorul scade din emisiile instalației orice cantitate de CO₂ care provine din carbonul fosil specific activităților care intră sub incidența anexei I la Directiva 2003/87/CE, care nu este emisă de instalație, ci transferată de la aceasta către oricare dintre următoarele:

- (a) o instalație de captare în scopul transportării și stocării geologice pe termen lung într-un sit de stocare autorizat prin Directiva 2009/31/CE;
- (b) o rețea de transport în scopul stocării geologice pe termen lung într-un sit de stocare autorizat prin Directiva 2009/31/CE;
- (c) un sit de stocare autorizat prin Directiva 2009/31/CE în scopul stocării geologice pe termen lung.

Pentru alte tipuri de transferuri de CO₂ dintr-o instalație, nu este autorizată nicio scădere a CO₂ din emisiile instalației¹³.

Dreptul german

18. Legea privind comercializarea cotelor de emisie de gaze cu efect de seră (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen) din 21 iulie 2011 transpune Directiva 2003/87 în Germania. Articolul 3 din această lege definește noțiunea „emisie”. Ea face referire la eliberarea în atmosferă de gaze cu efect de seră generate prin activitățile precizate în anexa I la legea respectivă. Potrivit articolului 5 alineatul (1), operatorul trebuie să calculeze emisiile instalațiilor sale pentru fiecare an calendaristic și să raporteze autorității competente cantitatea în cauză până la data de 31 martie din anul următor. Articolul 6 impune operatorului să solicite autorității competente acordarea autorizației pentru un plan de monitorizare referitor la fiecare perioadă de comercializare.

Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

19. Schaefer Kalk GmbH & Co. KG (denumită în continuare „Schaefer Kalk”) exploatează o instalație de calcinare a varului în Hahnstätten (Germania). Această activitate este supusă sistemului de comercializare a cotelor¹⁴. Schaefer Kalk transferă o parte din dioxidul de carbon pe care îl produce prin activitatea respectivă către o instalație în care dioxidul de carbon este utilizat pentru producerea de PCC.

20. La 31 iulie 2012, Schaefer Kalk a solicitat Deutsche Emissionshandelsstelle (denumit în continuare „Serviciul german de comercializare a cotelor de emisie”) acordarea autorizației pentru planul său de monitorizare. Ea a solicitat în mod special să nu fie obligată să raporteze dioxidul de carbon transferat în vederea producerii de CCP (iar astfel să restituie cote de emisie pentru comercializare echivalente cu dioxidul de carbon transferat). Schaefer Kalk a susținut, în esență, că dioxidul de carbon este legat din punct de vedere chimic de CCP și, prin urmare, nu este eliberat în atmosferă.

13 — Rațiunea aflată la baza articolului 49 apare în considerentul (13), care precizează că, „[p]entru a elimina eventualele sincope legate de transferul de CO₂ inherent sau pur”, un astfel de transfer trebuie „să aibă loc numai în scopul depozitării într-un sit de stocare geologică în conformitate cu schema de comercializare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră a Uniunii, aceasta fiind în prezent singura formă de stocare permanentă a CO₂ acceptată în cadrul schemei Uniunii de comercializare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră”.

14 — Anexa I menționează, printre activitățile vizate de sistemul de comercializare a cotelor, „prepararea calcarului sau calcinarea dolomitei sau a magnezitului în cuptoare rotative sau în alte cuptoare cu o capacitate de producție care depășește 50 de tone pe zi”.

21. Serviciul german de comercializare a cotelor de emisie a autorizat planul de monitorizare al societății Schaefer Kalk la 10 ianuarie 2013, fără a examina problema dioxidului de carbon transferat în vederea producerii de CCP. Prin decizia ulterioară din 29 august 2013 (denumită în continuare „decizia din august 2013”), această autoritate a respins cererea societății Schaefer Kalk privind scăderea din emisiile sale a dioxidului de carbon transferat, pentru motivul că articolul 49 din Regulamentul nr. 601/2012 și anexa IV la acesta nu prevăd o asemenea posibilitate.

22. Schaefer Kalk a atacat decizia din august 2013 în fața instanței de trimitere. Ea a susținut în esență că articolul 49 alineatul (1) al doilea paragraf și punctul 10.B al patrulea paragraf din anexa I la Regulamentul nr. 601/2012 sunt incompatibile cu articolul 3 litera (b) și cu articolul 14 alineatul (1) din Directiva 2003/87 în măsura în care acestea includ în „emisiile” unei instalații dioxidul de carbon care nu este eliberat în atmosferă, ci este transferat către o altă instalație în vederea producerii de CCP în care dioxidul de carbon respectiv este legat din punct de vedere chimic. Sarcina financiară care rezultă astfel (și anume, restituirea anuală a unui număr de cote echivalent cu dioxidul de carbon menționat) este de natură să descurajeze efectuarea unor asemenea transferuri de către operatori, aducând astfel atingere obiectivului de reducere a emisiilor urmărit de Directiva 2003/87.

23. Instanța de trimitere a suspendat procedura și a adresat următoarele întrebări preliminare:

- „1) Regulamentul nr. 601/2012 al Comisiei este nevalid și încalcă obiectivele prevăzute de Directiva 2003/87 în condițiile în care prevede la articolul 49 alineatul (1) [al doilea paragraf] că CO₂-ul care nu este transferat în sensul articolului 49 alineatul (1) [primul paragraf] se consideră ca fiind emis de instalația care l-a produs?
- 2) Regulamentul nr. 601/2012 al Comisiei este nevalid și încalcă obiectivele prevăzute de Directiva 2003/87 în condițiile în care prevede în anexa IV punctul 10 că CO₂-ul care este transferat către altă instalație de producere a [CCP] se consideră ca fiind emis de instalația care l-a produs?”

24. Au depus observații scrise Schaefer Kalk, guvernul german și Comisia Europeană. Aceleași părți și Serviciul german de comercializare a cotelor de emisie au prezentat observații orale în ședința din 30 iunie 2016.

Aprecieri

Admisibilitatea acțiunii introduse de Schaefer Kalk în contestarea validității Regulamentului nr. 601/2012

25. Guvernul german solicită să se stabilească dacă Schaefer Kalk mai poate invoca încă, în cadrul procedurii naționale care este pendinte în fața instanței de trimitere, nevaliditatea articolului 49 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 601/2012 și punctul 10.B al patrulea paragraf din anexa IV la acesta, în condițiile în care nu a solicitat anularea regulamentului menționat în fața Tribunalului. Guvernul german se referă aici la accesul mai larg la instanțele Uniunii de care beneficiază în prezent particularii în virtutea articolului 263 al patrulea paragraf a treia teză TFUE, care precizează că orice persoană fizică sau juridică poate formula o acțiune împotriva actelor normative care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare.

26. Potrivit unei jurisprudențe constante, posibilitatea unui justițiabil de a invoca în fața instanței naționale sesizate nevaliditatea dispozițiilor cuprinse într-un act al Uniunii presupune că această parte nu dispunea de dreptul de a introduce, în temeiul articolului 263 TFUE, o acțiune directă împotriva acestor dispoziții¹⁵. Totuși, doar o persoană care, cu siguranță, ar fi putut formula o acțiune admisibilă în anularea actului în cauză este împiedicată să invoce nevaliditatea actului respectiv la instanța națională competentă¹⁶. Am arătat, cu altă ocazie, motivele pentru care jurisprudența menționată trebuie să se aplice și în cazul articolului 263 al patrulea paragraf a treia teză TFUE¹⁷.

27. În prezenta cauză, Schaefer Kalk în mod justificat a avut îndoieli că, în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, ar fi putut să introducă o acțiune directă în fața Tribunalului împotriva dispozițiilor Regulamentului nr. 601/2012 pe care le contestă acum.

28. Este adevărat că regulamentul respectiv este un „act normativ” în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, altfel spus un act cu aplicabilitate generală care nu a fost adoptat în conformitate cu o procedură legislativă și care, prin urmare, nu are caracter legislativ¹⁸. Totuși, calitatea procesuală în temeiul celei de a treia teze este condiționată totodată, printre altele, de lipsa unor măsuri de punere în aplicare cu privire la cei care intenționează să conteste actul. Atât articolul 49 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 601/2012, cât și punctul 10.B al patrulea paragraf din anexa IV la acesta impuneau adoptarea unor măsuri de punere în aplicare care să se aplice societății Schaefer Kalk¹⁹, cum este decizia adoptată de Serviciul german de comercializare a cotelor de emisie la 10 ianuarie 2013 la cererea prin care societatea respectivă a solicitat aprobarea planului său de monitorizare²⁰.

29. În aceste condiții, Schaefer Kalk trebuie să aibă dreptul să conteste validitatea dispozițiilor respective din Regulamentul nr. 601/2012 în fața instanței de trimitere și să solicite acesteia să adreseze Curții o cerere de decizie preliminară în ceea ce privește chestiunea menționată.

Observații introductive

30. Toate părțile sunt de acord că Directiva 2003/87 este aplicabilă în cazul activității de calcinare a varului. În schimb, producerea de CCP nu este enumerată în anexa I la directiva menționată și, prin urmare, nu este supusă sistemului de comercializare a cotelor.

31. Atât guvernul german, cât și Serviciul german de comercializare a cotelor de emisie susțin că transformarea chimică a dioxidului de carbon utilizat pentru producerea de CCP este incompletă, cel puțin 20 % din gazele intrate fiind în final eliberate în atmosferă ca gaze reziduale²¹. În observațiile sale scrise, Comisia a arătat că procesul chimic prin care se produce CCP nu generează în sine emisii. Totuși, în ședință, aceasta a susținut, în răspunsul la o întrebare care i-a fost adresată de Curte, că o parte din dioxidul de carbon „intrat” ar putea în final să se piardă și astfel să fie eliberat în atmosferă.

15 — A se vedea, cel mai recent, Hotărârea 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 46 și jurisprudența citată.

16 — A se vedea printre altele Hotărârea din 17 martie 2016, Portmeirion Group, C-232/14, EU:C:2016:180, punctul 23 și jurisprudența citată.

17 — A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza A și alții, C-158/14, EU:C:2016:734, punctele 67-72.

18 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 60.

19 — Pentru a aprecia dacă un act normativ presupune măsuri de executare, trebuie să se facă o raportare la poziția persoanei care invocă dreptul la acțiune în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf a treia teză TFUE. Așadar, nu are relevanță dacă actul în cauză presupune măsuri de executare în privința altor justițiabili. A se vedea printre altele Hotărârea din 28 aprilie 2015, T & L Sugars și Sidul Açucares/Comisia, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punctul 32 și jurisprudența citată.

20 — Această aprobare este impusă prin articolul 12 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 601/2012.

21 — Serviciul german de comercializare a cotelor de emisie a susținut în ședință că, deși este de conceput un nivel mai scăzut al „surplusului” de dioxid de carbon, o producție optimă de CCP implică cel puțin 20 % gaze reziduale.

Mai mult, guvernul german afirmă că, într-o situație cum este cea din procedura principală, este necesar să se țină seama de eventualele pierderi de dioxid de carbon în cursul transportului sau scurgeri din instalație. În ședință, Schaefer Kalk a contestat aceste argumente de fapt și a arătat că ele nu au fost invocate în cadrul procedurii naționale.

32. În cadrul procedurii desfășurate în temeiul articolului 267 TFUE, Curtea de Justiție este abilitată să se pronunțe asupra interpretării sau a validității unor dispoziții din dreptul Uniunii numai pe baza faptelor prezentate de instanța națională²². Prin urmare, nu revine Curții să aprecieze dacă o parte din dioxidul de carbon transferat din instalația societății Schaefer Kalk către o altă instalație în vederea producerii de CCP a fost (sau ar putea în mod plauzibil să fie) pierdută în timpul transportului sau a fost efectiv eliberată în atmosferă în urma procesului de producție. Oricum, toate părțile sunt de acord că cel puțin cea mai mare parte a dioxidului de carbon utilizat în procesul chimic pentru producerea de CCP este legat din punct de vedere chimic de produsul respectiv. În acest context, vom aborda întrebările preliminare. Va reveni instanței de trimitere sarcina să efectueze, acolo unde este cazul, verificările de fapt necesare.

33. Într-o situație cum este cea din procedura principală, articolul 49 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 601/2012 și punctul 10.B al patrulea paragraf din anexa IV la acesta au drept rezultat faptul că tot dioxidul de carbon transferat pentru producerea de CCP este considerat ca făcând parte din „emisii” instalației în care a fost produs, deși (cel puțin) cea mai mare parte a sa nu este eliberată în atmosferă și faptul că operatorul instalației în cauză este astfel obligat, în conformitate cu articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2003/87, să raporteze cantitățile de dioxid de carbon menționate ca emisii și să restituie cote în mod corespunzător. Se ridică problema dacă este posibilă introducerea de către Comisie a unei asemenea norme fără ignorarea definiției noțiunii „emisii” de la articolul 3 litera (b) din Directiva 2003/87, la care face trimitere articolul 14 alineatul (1) din directiva respectivă. Cele două întrebări preliminare privesc, ambele, această chestiune și, prin urmare, trebuie să fie abordate împreună.

Dioxidul de carbon transferat către o instalație pentru producerea de CCP poate fi considerat drept „emisii” în sensul sistemului de comercializare a cotelor de emisie?

34. Potrivit considerentului (5), Directiva 2003/87 instituie un sistem de comercializare a cotelor pentru a contribui la îndeplinirea angajamentelor Uniunii Europene și ale statelor sale membre asumate în temeiul Protocolului de la Kyoto, care urmărește reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră în atmosferă la un nivel care previne interferențele antropice periculoase cu sistemul climatic și al cărui obiectiv final este protecția mediului²³.

35. Logica economică a sistemului de comercializare a cotelor constă în a face astfel încât reducerile emisiilor de gaze cu efect de seră necesare atingerii unui rezultat de mediu prestabilit 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 alocate²⁴. Acest rezultat poate fi obținut în două moduri: fie prin reducerea gazelor cu efect de seră produse (de regulă, prin utilizarea unor metode de producție mai eficiente) sau prin evitarea eliberării de gaze cu efect de seră în atmosferă (de exemplu, prin transformarea gazelor respective într-un produs în care ele sunt legate din punct de vedere chimic).

22 — A se vedea printre altele Hotărârea din 9 octombrie 2014, Traum, C-492/13, EU:C:2014:2267, punctul 19, și Hotărârea din 21 iulie 2016, Argos Supply Trading, C-4/15, EU:C:2016:580, punctul 29.

23 — Hotărârea din 16 decembrie 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine și alții, C-127/07, EU:C:2008:728, punctul 29.

24 — Hotărârea din 16 decembrie 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine și alții, C-127/07, EU:C:2008:728, punctul 32. A se vedea și Hotărârea din 7 aprilie 2016, Holcim (România)/Comisia, C-556/14 P, nepublicată, EU:C:2016:207, punctele 64 și 65.

36. În consecință, unul dintre pilonii pe care se bazează sistemul de comercializare a cotelor este articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2003/87, potrivit căruia fiecare operator trebuie să restituie înainte de data de 30 aprilie a anului în curs, în vederea anulării, un număr de cote de emisie de gaze cu efect de seră egal cu emisiile acestora din cursul anului calendaristic anterior²⁵.

37. Domeniul de aplicare al acestei cerințe, care este esențială pentru furnizarea unui răspuns către instanța de trimitere, depinde, înainte de toate, de sensul noțiunii „emisii”, astfel cum este definită la articolul 3 litera (b) din Directiva 2003/87. Prin urmare, în concordanță cu o jurisprudență constantă, vom interpreta dispoziția menționată ținând seama nu numai de formularea sa, ci și de contextul său și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte²⁶.

38. Din formularea articolului 3 litera (b) din Directiva 2003/87 rezultă cu claritate că nu pot exista „emisii” decât dacă *sunt eliberate* gaze cu efect de seră „în atmosferă”, altfel spus în stratul de gaze care înconjoară pământul. Prin urmare, în concordanță cu obiectivul directivei de reducere a emisiilor în vederea evitării schimbărilor climatice periculoase²⁷, simpla *producere* a gazelor cu efect de seră nu generează „emisii” atunci când aceste gaze nu sunt eliberate în atmosferă²⁸. Anexa IV la Directiva 2003/87, care stabilește principiile generale pentru monitorizare și raportare, nu conduce la o concluzie diferită: ea impune operatorului să includă în raportul referitor la instalația respectivă „emisiile totale” calculate sau măsurate pentru fiecare activitate vizată de sistemul de comercializare a cotelor²⁹.

39. Totuși, după cum în mod corect arată Serviciul german de comercializare a cotelor de emisie, guvernul german și Comisia, definiția de la articolul 3 litera (b) nu este limitată la eliberarea „directă și imediată” în atmosferă de gaze cu efect de seră. Astfel, împrejurarea că gazele cu efect de seră sunt eliberate în atmosferă doar după un timp de la producerea lor și eventual în afara instalației din care provin nu afectează calificarea lor ca „emisii”. O interpretare contrară ar permite operatorilor să eludeze sistemul de comercializare a cotelor prin captarea gazelor cu efect de seră produse într-o instalație și transferarea lor către o altă instalație pentru amânarea eliberării lor în atmosferă.

40. Prin urmare, suntem de acord că, atunci când, într-o situație cum este cea din procedura principală, o parte din dioxidul de carbon transferat către o altă instalație în vederea producerii de CCP este efectiv eliberat în atmosferă în urma pierderilor sau a scurgerilor din timpul transportului ori a procesului de producție în sine³⁰, în cazul *acestei părți* a dioxidului de carbon transferată ca făcând parte din „emisiile” instalației de origine există compatibilitate cu definiția din Directiva 2003/87. Interpretarea menționată este în concordanță atât cu domeniul de aplicare al directivei în cauză, astfel cum este prevăzut la articolul 2 alineatul (2), cât și cu definiția „emisiilor” de la articolul 3 litera (b): dioxidul de carbon respectiv este în final (deși în mod indirect) „eliberat în atmosferă” și rezultă dintr-o activitate care este supusă sistemului de comercializare a cotelor (în procedura principală, calcinarea varului).

41. Articolul 49 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 601/2012 și punctul 10.B al patrulea paragraf din anexa IV la acesta au însă efecte mult mai largi. Nu doar cea parte din dioxidul de carbon transferat care poate fi eventual eliberată în atmosferă, ci tot dioxidul de carbon transferat către o altă instalație în vederea producerii de CCP este considerat ca fiind inclus în „emisiile” instalației de origine și, prin urmare, este supus sistemului de comercializare a cotelor. Altfel spus, dispozițiile respective creează o prezumție absolută în sensul că *tot* dioxidul de carbon transferat va fi eliberat în atmosferă

25 — Hotărârea din 29 aprilie 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, punctul 29.

26 — A se vedea printre altele Hotărârea din 4 februarie 2016, Hassan, C-163/15, EU:C:2016:71, punctul 19 și jurisprudența citată.

27 — Articolul 1 al doilea paragraf din Directiva 2003/87.

28 — O nuanțare a acestui principiu rezultă din includerea în anexa I la Directiva 2003/87 a captării, a transportului și a stocării geologice a gazelor cu efect de seră într-un sit de stocare permis potrivit Directivei 2009/31. A se vedea punctele 59 și 60 de mai jos.

29 — Anexa IV, partea A, „Raportarea emisiilor”, punctele B și C.

30 — După cum am arătat deja, nu Curții îi revine obligația să decidă cu privire la aceste chestiuni de fapt.

42. Acest rezultat nu este doar în contradicție cu formularea articolului 3 litera (b) din Directiva 2003/87: el riscă de asemenea să aducă atingere obiectivului directivei menționate privind protecția mediului prin reducerea emisiilor³¹.

43. După cum în mod corect a susținut Schaefer Kalk în ședință, stimulentele economice care stă la baza sistemului de comercializare a cotelor este compromis dacă trebuie să fie restituite cote pentru tot dioxidul de carbon transferat în vederea producerii de CCP. Întrucât cotele corespunzătoare nu mai pot fi vândute ca „surplus”, rezultatul este tratarea operatorului exact în același mod ca și cum ar fi eliberat tot dioxidul de carbon în atmosferă.

44. Guvernul german susține însă că dispozițiile contestate din Regulamentul nr. 601/2012 sunt necesare pentru asigurarea concordanței cu produsul de referință *ex ante* pentru producerea de var prevăzut în Decizia 2011/278/UE a Comisiei³². În conformitate cu articolul 10a din Directiva 2003/87, acest criteriu de referință servește la stabilirea cantității de cote alocate cu titlu gratuit pentru activitatea în cauză în cursul perioadelor de tranziție prevăzute în dispoziția menționată. Potrivit punctului 1 din anexa I la Decizia 2011/278, criteriul de referință respectiv se calculează ținând seama de „toate procesele legate direct sau indirect de producția varului”. Rezultă că sunt alocate cote cu titlu gratuit pentru dioxidul de carbon care rezultă din calcinarea varului și este transferat în vederea producerii de CCP, indiferent dacă în final acest dioxid de carbon este sau nu este eliberat în atmosferă. Guvernul german susține în esență că, având în vedere obiectivul de armonizare reflectat la articolul 10a alineatul (2) al doilea paragraf, Comisia a trebuit să se asigure că, într-o situație cum este cea din procedura principală, operatorul este supus obligației de restituire a cotelor corespunzătoare dioxidului de carbon în cauză. Comisia a invocat un argument similar.

45. Nu suntem de acord cu acest argument

46. Articolul 10a alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2003/87 impune ca regulamentele adoptate, printre altele, în temeiul articolului 14 alineatul (1) din directiva menționată, cum este Regulamentul nr. 601/2012, să prevadă norme armonizate de monitorizare, de raportare și de verificare a emisiilor de gaze cu efect de seră care rezultă din procesul de producție pentru stabilirea criteriilor de referință *ex ante*. Nimic din această dispoziție nu pare să sugereze că, într-o situație cum este cea din procedura principală, emisiile anuale ale unui operator trebuie să includă sau includ dioxidul de carbon transferat în vederea producerii de CCP, iar *nu* eliberat în atmosferă. Este adevărat că, în cazul produsului de referință *ex ante* pentru producerea de var calculat de Comisie în Decizia 2011/278, s-a ținut seama, printre altele, de dioxidul de carbon transferat în vederea producerii de CCP, iar nu eliberat în atmosferă. Un asemenea transfer de dioxid de carbon face parte într-adevăr din „procesele legate direct sau indirect de producția varului”. În procedura principală, aceasta a avut drept rezultat alocarea către Schaefer Kalk a mai multe cote cu titlu gratuit decât dacă dioxidul de carbon transferat nu ar fi fost luat în considerare³³. Totuși, nu se aduce astfel atingere, pe de o parte, conținutului obligației de restituire a cotelor de la articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2003/87 și, pe de altă parte, regulamentului privind monitorizarea și raportarea pe care Comisia urma să îl adopte în conformitate cu articolul 14 alineatul (1) din directiva respectivă. Ambele dispoziții vizează doar „emisiile” astfel cum sunt definite la articolul 3 litera (b) din Directiva 2003/87.

47. Pentru același motiv, nu suntem de acord cu argumentul invocat de Comisie în ședință, potrivit căruia, întrucât producția de CCP cu dioxid de carbon transferat nu este inovativă și nu oferă nicio garanție împotriva eventualei eliberări în atmosferă a gazului menționat, articolul 14 alineatul (2) din Directiva 2003/87 a impus instituției în cauză să considere dioxidul de carbon transferat în vederea producerii de CCP ca făcând parte din „emisiile”. Unicul scop al acestei dispoziții este să impună

31 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 16 decembrie 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine și alții, C-127/07, EU:C:2008:728, punctul 31.

32 — Decizia din 27 aprilie 2011 de stabilire, pentru întreaga Uniune, a normelor tranzitorii privind alocarea armonizată și cu titlu gratuit a cotelor de emisii în temeiul articolului 10a din Directiva 2003/87 (JO 2011, L 130, p. 1).

33 — A se vedea punctul 44 de mai sus.

Comisiei ca, la adoptarea unui regulament în conformitate cu articolul 14 alineatul (1), să țină seama de „datele științifice cele mai exacte și actualizate care sunt disponibile, în special de datele IPCC”. Prin urmare, ea nu poate fi interpretată în sensul că extinde definiția „emisiilor” de la articolul 3 litera (b) din Directiva 2003/87 astfel încât să includă dioxidul de carbon care nu este eliberat în atmosferă. Aspectul dacă evitarea unei asemenea eliberări este sau nu este urmarea unui procedeu inovativ este irelevant în acest sens.

48. Contrar argumentului invocat de Serviciul german de comercializare a cotelor de emisie, de guvernul german și de Comisie, un operator nu beneficiază în plus de un avantaj concurențial necuvenit dacă poate să „economisească” cote cu titlu gratuit corespunzătoare dioxidului de carbon pe care îl transferă către o instalație în vederea producerii de CCP, spre deosebire de operatorii care nu efectuează asemenea transferuri.

49. Este adevărat că menținerea condițiilor de concurență pe piața internă în sistemul de comercializare a cotelor se află printre obiectivele urmărite de Directiva 2003/87³⁴. Totuși, într-o situație cum este cea din procedura principală, nu se poate considera că avantajul de a avea cote „economisite” este necuvenit și că denaturează astfel concurența. Dimpotrivă, acest avantaj este generat doar de diferența obiectivă dintre un operator care eliberează în atmosferă gaze cu efect de seră și un operator care evită astfel de emisii prin transformarea chimică a unei părți a dioxidului de carbon produs într-o substanță chimică nouă și stabilă în care este legat. Avantajul respectiv este astfel în deplină concordanță cu logica economică a sistemului de comercializare a cotelor³⁵.

50. Mai mult, considerăm că nu este convingător argumentul (invocat de guvernul german, de Serviciul german de comercializare a cotelor de emisie și de Comisie) potrivit căruia, în esență, operatorii ar putea să eludeze sistemul de comercializare a cotelor (în special, obligația de restituire a cotelor) fără prea multe dificultăți dacă ar avea dreptul să scadă din emisiile lor totale gazele cu efect de seră transferate către alte unități de producție. În răspunsul dat la o întrebare adresată de Curte în ședință, Comisia a arătat că, într-o situație cum este cea din procedura principală, este necesară includerea dioxidului de carbon transferat în emisiile unei instalații, întrucât producerea de CCP nu se află printre activitățile vizate de sistemul de comercializare a cotelor. În aceste împrejurări, este posibil să nu poată fi efectuate verificări la instalația către care dioxidul de carbon a fost transferat în vederea producerii de CCP.

51. Evitarea potențialelor lacune în cazul transferului de dioxid de carbon este cu siguranță un obiectiv legitim³⁶. Totuși, în opinia noastră, argumentul menționat nu ține seama în suficientă măsură de toate garanțiile furnizate de sistemul de raportare și de monitorizare instituit prin Directiva 2003/87 și prin regulamentele de punere în aplicare a acesteia.

52. Din dispozițiile articolului 14 alineatul (3) din Directiva 2003/87 reiese că obligația operatorilor de a restitui cotele, care este unul dintre pilonii pe care este construit sistemul de comercializare a cotelor, se bazează pe rapoartele pe care le întocmesc operatorii, potrivit regulilor prevăzute în Regulamentul nr. 601/2012 cu privire la monitorizarea și la raportarea emisiilor de gaze cu efect de seră³⁷. Regulile menționate impun ca operatorul în cauză să asigure, printre altele, exhaustivitate (articolul 5), precizie (articolul 7) și integritatea metodologiei utilizate (articolul 8) atunci când efectuează monitorizarea și raportarea emisiilor. Potrivit articolului 8 al doilea paragraf din Regulamentul nr. 601/2012, datele de emisii raportate și declarațiile conexe „nu trebuie să conțină nicio inexactitate materială, trebuie să evite influențarea selecției și a prezentării informațiilor și să furnizeze un bilanț credibil și echilibrat cu privire la emisiile unei instalații sau ale unui operator de aeronave”.

34 — A se vedea printre altele Hotărârea din 29 martie 2012, Comisia/Polonia, C-504/09 P, EU:C:2012:178, punctul 77, și Hotărârea din 22 iunie 2016, DK Recycling und Roheisen/Comisia, C-540/14 P, EU:C:2016:469, punctele 49 și 50.

35 — A se vedea punctul 35 de mai sus.

36 — A se vedea considerentul (13) al Regulamentului nr. 601/2012.

37 — Hotărârea din 29 aprilie 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, punctul 31.

53. În conformitate cu cerința privind evidența strictă a cotelor emise și în temeiul articolului 6 alineatul (2) litera (e) și al articolului 12 alineatul (3) din Directiva 2003/87, rapoartele respective, înainte de a fi prezentate autorităților naționale competente, sunt supuse unui proces de verificare prevăzut în special la articolul 15 din directiva menționată³⁸. Rezultă din articolul 15 coroborat cu anexa V la Directiva 2003/87 că verificarea rapoartelor de emisii de către un verificator independent constituie o condiție indispensabilă pentru restituirea cotelor. Astfel, un operator nu poate transfera cote până când raportul său nu este verificat și considerat satisfăcător³⁹.

54. Una dintre sarcinile principale ale verificatorului este tocmai aceea de a furniza un raport de verificare care să concluzioneze, „cu o asigurare rezonabilă, că raportul operatorului [...] nu conține inexactități materiale”⁴⁰. Declarații inexacte semnificative pot fi generate de „deghizarea” de către operator a unor emisii în transferuri de gaze cu efect de seră către o altă instalație. Orice declarații inexacte semnificative care nu au fost corectate înainte de emiterea raportului trebuie să fie incluse în raportul de verificare întocmit de verificator⁴¹. Astfel, până la verificarea raportului său, operatorul respectiv nu poate să restituie cotele corespunzătoare emisiilor totale ale instalației sale din cursul anului calendaristic anterior, după cum impune articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2003/87. În consecință, operatorului în cauză trebuie să i se aplice amenda forfetară prevăzută la articolul 16 alineatul (3) din directiva menționată⁴².

55. Directiva 2003/87 nu prevede alte mecanisme de control și nu supune restituirea cotelor niciunei condiții în afara celei privind constatarea caracterului satisfăcător al raportului de emisii⁴³. Totuși, Curtea a precizat că rezultă din ansamblul dispozițiilor Directivei menționate că aceasta nu împiedică autoritățile competente ale statelor membre să efectueze controale sau verificări suplimentare, nici chiar atunci când raportul unui operator a fost verificat și considerat satisfăcător. Întrucât astfel de verificări permit descoperirea unor nereguli sau a unor tentative de fraudă, ele contribuie la buna funcționare a sistemului de comercializare a cotelor⁴⁴.

56. În opinia noastră, utilizarea acestor competențe de investigare este justificată în special atunci când dioxidul de carbon este transferat dintr-o instalație către alta: o asemenea situație implică un risc evident de eludare a sistemului de comercializare a cotelor. Astfel, într-o situație cum este cea din procedura principală, autoritatea competentă a unui stat membru are dreptul să realizeze toate investigațiile necesare pentru a verifica dacă dioxidul de carbon transferat este utilizat efectiv în vederea producerii de CCP și nu este eliberat în atmosferă. Nimic nu pare să împiedice realizarea unor astfel de inspecții în instalațiile către care este transferat dioxidul de carbon. Dacă autoritatea respectivă concluzionează că un raport de emisii verificat nu include toate emisiile supuse sistemului de comercializare a cotelor, operatorului în cauză îi este aplicată o sancțiune „eficientă, proporțională și cu efect de descurajare” prevăzută de dreptul național în conformitate cu articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2003/87, ținând seama de comportamentul operatorului, de buna sa credință sau de intențiile sale frauduloase⁴⁵.

38 — Hotărârea din 29 aprilie 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, punctul 31.

39 — Hotărârea din 29 aprilie 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, punctul 32.

40 — Articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 600/2012 al Comisiei din 21 iunie 2012 privind verificarea rapoartelor de emisii de gaze cu efect de seră și a rapoartelor privind datele tonă-kilometru și acreditarea verificatorilor în conformitate cu Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului (JO 2012, L 181, p. 1).

41 — Articolul 27 alineatul (1) primul paragraf litera (a) din Regulamentul nr. 600/2012 al Comisiei.

42 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 29 aprilie 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, punctul 35.

43 — Hotărârea din 29 aprilie 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, punctul 34.

44 — Hotărârea din 29 aprilie 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, punctul 37.

45 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 29 aprilie 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, punctul 39.

57. Prin urmare, contrar afirmației făcute de Serviciul german de comercializare a cotelor de emisie, de guvernul german și de Comisie, concluzionăm că o regulă care impune operatorilor să restituie cotele corespunzătoare întregii cantități de dioxid de carbon transferate către o instalație în vederea producerii de CCP, indiferent de aspectul dacă dioxidul de carbon respectiv este eliberat în atmosferă, nu este necesară pentru asigurarea eficienței sistemului de comercializare a cotelor.

58. Comisia susține în esență că din articolul 12 alineatul (3a) din Directiva 2003/87, care privește captarea și transportul gazelor cu efect de seră în vederea stocării geologice permanente, reiese că legiuitorul Uniunii nu a intenționat să prevadă o altă excepție de la regula restituirii cotelor în cazul dioxidului de carbon care nu este eliberat în atmosferă direct și imediat.

59. Totuși, articolul 12 alineatul (3a) din Directiva 2003/87 nu pune sub semnul întrebării raționamentul nostru de mai sus referitor la noțiunea „emisii” din Directiva 2003/87.

60. Articolul 12 alineatul (3a) stabilește condițiile în care emisiile care, conform verificărilor, sunt captate și transportate în vederea stocării geologice permanente nu sunt vizate de obligația de restituire a cotelor prevăzută la articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2003/87. Acesta a fost introdus în directiva menționată ca un stimul pentru utilizarea de către operatori a tehnologiei în cauză⁴⁶, simultan cu luarea de către legiuitor a deciziei de a introduce pe lista activităților vizate de Directiva 2003/87 (anexa I) „[c]aptarea gazelor cu efect de seră de la instalațiile care intră în sfera de aplicare a [directivei menționate] în vederea transportului și a stocării geologice într-un sit de stocare autorizat în temeiul Directivei 2009/31/CE”, „[t]ransportarea gazelor cu efect de seră prin intermediul conductelor în vederea stocării geologice într-un sit de stocare autorizat în temeiul Directivei 2009/31/CE” și „[s]tocarea geologică a gazelor cu efect de seră într-un sit de stocare în temeiul Directivei 2009/31/CE”⁴⁷. Legiuitorul Uniunii a admis astfel că, deși obiectivul principal al acestor activități este evitarea emisiilor [justificând excepția condiționată de la articolul 12 alineatul (3a)], scopul lor nu este eliminarea gazelor cu efect de seră: prin urmare, rămâne un risc clar ca asemenea gaze să fie în final eliberate în atmosferă⁴⁸. În schimb, legiuitorul Uniunii nu a supus transferurile de dioxid de carbon în vederea producerii de CCP, ca atare, sistemului de comercializare a cotelor. Acest lucru este logic, întrucât dioxidul de carbon (în cea mai mare parte) este legat din punct de vedere chimic în structura CCP și, prin urmare, nu poate să fie în final eliberat în atmosferă. În concluzie, având în vedere scopul său special, excepția de la articolul 12 alineatul (3a) din Directiva 2003/87 nu furnizează orientări generale privind noțiunea „emisii” de la articolul 3 litera (b) din directiva respectivă.

61. În sfârșit, se poate considera că dispozițiile contestate din Regulamentul nr. 601/2012 modifică doar un „element neesențial” al Directivei 2003/87 „prin completarea acesteia”, rămânând astfel în limitele stabilite la articolul 14 alineatul (1) al doilea paragraf din directiva în cauză?

62. În opinia noastră, răspunsul este în mod clar negativ.

63. Efectul acestor dispoziții este, după cum am arătat, extinderea domeniului de aplicare al noțiunii „emisii”, care este definită la articolul 3 litera (b) din Directiva 2003/87 și la care face trimitere articolul 14 alineatul (1) din directiva respectivă. Fără îndoială că noțiunea menționată ține de esența sistemului de comercializare a cotelor instituit prin Directiva 2003/87 și joacă astfel un rol-cheie în realizarea obiectivului de protecție a mediului urmărit de directiva în cauză. În consecință, prin adoptarea unui regulament de punere în aplicare, Comisia nu putea să modifice domeniul de aplicare al acestei noțiuni fără a contraveni unor alegeri politice pe care le poate face doar legiuitorul Uniunii⁴⁹.

46 — A se vedea considerentul (20) al Directivei 2009/29, care introduce articolul 12 alineatul (3a) în Directiva 2003/87.

47 — Sublinierea noastră.

48 — A se vedea în acest sens considerentul (39) al Directivei 2009/29.

49 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 22 iunie 2016, DK Recycling und Roheisen/Comisia, C-540/14 P, EU:C:2016:469, punctul 47 și jurisprudența citată.

Concluzie

64. Având în vedere toate considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin, Germania) după cum urmează:

„Articolul 49 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul (UE) nr. 601/2012 al Comisiei din 21 iunie 2012 privind monitorizarea și raportarea emisiilor de gaze cu efect de seră în conformitate cu Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului, precum și punctul 10.B al patrulea paragraf din anexa IV la acesta sunt nevalide în condițiile în care includ în «emisiile» unei instalații, în sensul Directivei 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, dioxidul de carbon care rezultă din calcinarea varului și este transferat către o altă instalație în vederea producerii de carbonat de calciu precipitat, indiferent de aspectul dacă dioxidul de carbon respectiv este sau nu este eliberat în atmosferă.”