

Determinazione del coefficiente di utilizzo della capacità pertinente ai fini dell'assegnazione di quote di emissioni di gas a effetto serra a titolo gratuito ad un nuovo entrante

Corte di giustizia UE, Sez. V 3 dicembre 2020, in causa C-320/19 - Regan, pres. ed est.; Saugmandsgaard Øe, avv. gen. - Ingredion Germany GmbH c. Bundesrepublik Deutschland.

Ambiente - Direttiva 2003/87/CE - Sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra - Art. 3, lett. h) - Nuovi entranti - Art. 10 bis - Regime transitorio di assegnazione di quote a titolo gratuito - Decisione 2011/278/UE - Art. 18, par. 1, lett. c) - Livello di attività relativo ai combustibili - Art. 18, par. 2, comma 2 - Valore del coefficiente di utilizzo della capacità pertinente.

(Omissis)

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 18, paragrafo 2, secondo comma, della decisione 2011/278/UE della Commissione, del 27 aprile 2011, che stabilisce norme transitorie per l'insieme dell'Unione ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote di emissioni ai sensi dell'articolo 10 bis della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2011, L 130, pag. 1).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Ingredion Germany GmbH e la Bundesrepublik Deutschland (Repubblica federale di Germania), rappresentata dall'Umweltbundesamt (Ufficio federale per l'ambiente, Germania), in merito alla determinazione del coefficiente di utilizzo della capacità pertinente ai fini dell'assegnazione di quote di emissioni di gas a effetto serra (in prosieguo: le «quote di emissioni») a titolo gratuito ad un nuovo entrante che dispone di un sottoimpianto oggetto di un parametro di riferimento di combustibili.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

La direttiva 2003/87

3 La direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU 2003, L 275, pag. 32), come modificata dalla direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009 (GU 2009, L 140, pag. 63; in prosieguo: la «direttiva 2003/87»), ha istituito un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione europea. Tale sistema è in funzione dal 1° gennaio 2005 in tutti gli Stati dello Spazio economico europeo (SEE). Ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, di tale direttiva, il terzo periodo di scambio ha una durata di otto anni, dal 2013 al 2020 (in prosieguo: il «terzo periodo di scambio»).

4 I considerando 5 e 7 della direttiva 2003/87 così recitano:

«(5) La Comunità e i suoi Stati membri hanno convenuto di adempiere gli impegni a ridurre le emissioni antropiche dei gas a effetto serra di cui al protocollo di Kyoto, ai sensi della decisione 2002/358/CE [del Consiglio, del 25 aprile 2002, riguardante l'approvazione, a nome della Comunità europea, del protocollo di Kyoto allegato alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e l'adempimento congiunto dei relativi impegni (GU 2002, L 130, pag. 1)]. La presente direttiva è intesa a contribuire ad un più efficace adempimento degli impegni da parte della Comunità europea e dei suoi Stati membri mediante un efficiente mercato europeo delle quote di emissione dei gas a effetto serra, con la minor riduzione possibile dello sviluppo economico e dell'occupazione.

(...)

(7) Sono necessarie disposizioni comunitarie sull'assegnazione di quote di emissioni da parte degli Stati membri onde contribuire a preservare l'integrità del mercato interno ed evitare distorsioni della concorrenza».

5 L'articolo 3 della direttiva 2003/87, rubricato «Definizioni», enuncia quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva valgono le seguenti definizioni:

(...)

h) «nuovo entrante»:

- l'impianto che esercita una o più attività indicate nell'allegato I, che ha ottenuto un'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra per la prima volta dopo il 30 giugno 2011,
- l'impianto che esercita per la prima volta un'attività inclusa nel sistema comunitario ai sensi dell'articolo 24, paragrafi 1 o 2, o



– l'impianto che esercita una o più attività indicate nell'allegato I o un'attività inclusa nel sistema comunitario ai sensi dell'articolo 24, paragrafi 1 o 2, che ha subito un ampliamento sostanziale dopo il 30 giugno 2011, solo nella misura in cui riguarda l'ampliamento in questione;

(...)).

6 L'articolo 10 della citata direttiva, intitolato «Messa all'asta delle quote», al paragrafo 1 prevede quanto segue: «A decorrere dal 2013 gli Stati membri mettono all'asta tutte le quote che non sono assegnate gratuitamente a norma degli articoli 10 bis e 10 quater (...)).

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

«1. Entro il 31 dicembre 2010 la Commissione adotta misure di attuazione comunitarie interamente armonizzate per l'assegnazione delle quote (...).

(...)

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

(...)

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

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

(...)

7. Il cinque per cento (5%) del quantitativo comunitario totale di quote determinato conformemente agli articoli 9 e 9 bis per il periodo dal 2013 al 2020 è accantonato per i nuovi entranti e rappresenta il quantitativo massimo da assegnare ai nuovi entranti secondo le norme adottate ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo. Le quote accantonate di tale riserva comunitaria che non sono né assegnate ai nuovi entranti né utilizzate ai sensi dei paragrafi 8, 9 o 10 del presente articolo nel periodo dal 2013 al 2020 sono messe all'asta dagli Stati membri, tenendo conto del grado in cui gli impianti negli Stati membri hanno beneficiato di tale riserva, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2 e, per quanto riguarda le modalità dettagliate e i tempi, ai sensi dell'[articolo] 10, paragrafo 4, nonché delle relative disposizioni di attuazione.

(...)

Entro il 31 dicembre 2010 la Commissione adotta norme armonizzate relative all'applicazione della definizione di “nuovo entrante”, in particolare in relazione alla definizione di “ampliamento sostanziale”.

(...)

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

(...)).

La direttiva 2009/29

8 La direttiva 2009/29 dispone, ai suoi considerando 8, 15 e 23:

«(8) L'esperienza acquisita durante il primo periodo di scambio evidenzia le potenzialità insite nel sistema comunitario e il completamento dei piani nazionali di assegnazione per il secondo periodo di scambio garantirà un notevole abbattimento delle emissioni entro il 2012, ma un riesame effettuato nel 2007 ha confermato la necessità di una maggiore armonizzazione del sistema di scambio per poter sfruttare più efficacemente i vantaggi dello scambio delle emissioni, evitando distorsioni nel mercato interno e favorendo il collegamento con altri sistemi di scambio delle emissioni. È opportuno altresì garantire maggiore prevedibilità ed estendere l'ambito di applicazione del sistema inserendovi nuovi settori e nuovi gas con il duplice obiettivo di dare un segnale più forte in termini di prezzo del carbonio al fine di incentivare gli investimenti necessari e di offrire nuove opportunità di abbattimento, che porteranno a una diminuzione dei costi globali di abbattimento e a una maggiore efficacia del sistema.

(...)

(15) L'impegno supplementare richiesto all'economia comunitaria impone anche che il sistema comunitario riveduto funzioni con la massima efficienza economica possibile e secondo condizioni di assegnazione totalmente armonizzate

all'interno della Comunità. A tal fine, la messa all'asta delle quote dovrebbe essere il principio cardine dell'assegnazione, perché è il metodo più semplice ed è in generale considerato anche quello più efficiente sotto il profilo economico. Le aste dovrebbero anche eliminare gli utili a cascata e mettere i nuovi entranti e le economie con una crescita superiore alla media sullo stesso piano degli impianti esistenti.

(...)

(23) Al fine di ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza all'interno della Comunità, è opportuno che l'assegnazione gratuita di quote nella fase transitoria avvenga secondo norme comunitarie armonizzate ("parametri di riferimento ex ante"). (...).

La decisione 2011/278

9 I considerando 12, 16, 35 e 36 della decisione 2011/278 sono formulati come segue:

«(12) Nei casi in cui non è stato possibile stabilire un parametro di riferimento di prodotto ma sono generati gas ad effetto serra che possono beneficiare di un'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito, è opportuno che queste quote siano assegnate sulla base di approcci alternativi generici. Per massimizzare le riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra e i risparmi energetici per almeno parte dei processi produttivi è stato stabilito un elenco in ordine di priorità di tre approcci alternativi. Il parametro di riferimento relativo al calore è applicabile per i processi di combustione quando viene utilizzato un vettore termico misurabile. Il parametro di riferimento relativo ai combustibili è applicabile quando si consuma calore non misurabile. I valori dei parametri di riferimento relativi al calore e ai combustibili sono stati calcolati sulla base dei principi di trasparenza e semplicità utilizzando come riferimento l'efficienza di un combustibile di uso generale che può essere considerato come seconda migliore opzione in termini di emissioni di gas a effetto serra, tenuto conto delle tecniche efficienti sotto il profilo energetico. Per le emissioni di processo, è opportuno che le quote di emissioni siano assegnate sulla base delle emissioni storiche. Per garantire che l'assegnazione gratuita di quote per queste emissioni incentivi adeguatamente le riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra e per evitare diversità di trattamento tra le emissioni di processo che sono assegnate sulla base delle emissioni storiche e quelle comprese nei limiti di sistema di un parametro di riferimento di prodotto, occorre moltiplicare il livello di attività storica di ogni impianto per un fattore pari a 0,9700 per stabilire il numero di quote di emissioni gratuite.

(...)

(16) Il quantitativo di quote da assegnare a titolo gratuito agli impianti esistenti deve basarsi su dati storici di produzione. Per garantire che il periodo di riferimento sia, nella misura del possibile, rappresentativo dei cicli industriali, copra un periodo pertinente per il quale esistono dati di buona qualità e riduca l'impatto di circostanze particolari, come la chiusura temporanea degli impianti, i livelli di attività storici si basano sulla mediana della produzione del periodo compreso tra il 1o gennaio 2005 e il 31 dicembre 2008 o, qualora sia superiore, sulla mediana della produzione del periodo compreso tra il 1o gennaio 2009 e il 31 dicembre 2010. È opportuno inoltre tenere conto di eventuali modifiche sostanziali della capacità verificatesi nel periodo considerato. Per i nuovi entranti occorre determinare i livelli di attività sulla base di fattori standard di utilizzo della capacità basata su informazioni specifiche relative al settore o sulla base dell'utilizzo della capacità specifica dell'impianto.

(...)

(35) Gli investimenti a favore di ampliamenti sostanziali della capacità che danno accesso alla riserva per i nuovi entranti di cui all'articolo 10 bis, paragrafo 7, della direttiva [2003/87], devono essere chiari e di una certa portata al fine di evitare il rapido esaurimento della riserva di quote di emissioni creata per i nuovi entranti, distorsioni della concorrenza e indebiti oneri amministrativi e per garantire un trattamento equo degli impianti nei vari Stati membri. pertanto opportuno fissare la soglia che determina una modifica sostanziale del 10% della capacità installata dell'impianto e di esigere che la modifica della capacità installata comporti un livello di attività notevolmente superiore o inferiore nell'impianto in questione. Nel valutare se tale soglia è stata raggiunta occorre comunque tenere conto degli aumenti o delle riduzioni incrementali della capacità.

(36) Visto il numero limitato di quote di emissioni accantonate nella riserva per i nuovi entranti, quando un quantitativo considerevole di queste quote è rilasciato ai nuovi entranti è opportuno accertarsi che sia garantito un accesso giusto ed equo alle quote rimanenti in questa riserva. Alla luce dei risultati di questa valutazione, si potrebbe esaminare la possibilità di un sistema di liste di attesa. L'elaborazione e la definizione dei criteri di ammissibilità di questo sistema devono tenere conto delle diverse pratiche di autorizzazione negli Stati membri, evitare gli utilizzi impropri e non incentivare il ricorso alle quote di riserva per un periodo eccessivo di tempo».

10 L'articolo 3 di tale decisione, intitolato «Definizioni», enuncia quanto segue:

«Ai fini della presente decisione si intende per:

a) "impianto esistente", qualsiasi impianto che svolge una o più attività tra quelle elencate all'allegato I della direttiva [2003/87] o un'attività inclusa per la prima volta nel sistema dell'Unione conformemente all'articolo 24 di tale direttiva che:

i) ha ottenuto un'autorizzazione ad emettere gas ad effetto serra prima del 30 giugno 2011; o

ii) è di fatto in esercizio, abbia ottenuto prima del 30 giugno 2011 tutte le autorizzazioni ambientali pertinenti inclusa, se del caso, l'autorizzazione prevista dalla direttiva 2008/1/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio

2008, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (GU 2008, L 24, pag.8)] e, per quella data, abbia soddisfatto tutti gli altri criteri definiti nell'ordinamento giuridico nazionale dello Stato membro interessato sulla base dei quali l'impianto avrebbe potuto ottenere l'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra;

(...)

n) "avvio del funzionamento normale", il primo giorno verificato ed approvato di un periodo continuativo di 90 giorni o, qualora il ciclo di produzione abituale del settore in questione non preveda una produzione continua, il primo giorno di un periodo di 90 giorni diviso in cicli di produzione specifici del settore, nel corso del quale l'impianto funziona almeno al 40% della capacità di progetto ai fini della quale i dispositivi installati sono dimensionati, tenendo conto, qualora opportuno, delle condizioni operative specifiche dell'impianto;

(...)).

11 L'articolo 6 della decisione summenzionata, intitolato «Divisione in sottoimpianti», così recita:

«1. Ai fini della presente decisione gli Stati membri dividono ciascun impianto che soddisfa le condizioni per l'assegnazione gratuita di quote di emissioni, conformemente all'articolo 10 bis della direttiva [2003/87], in uno o più dei sottoimpianti elencati qui di seguito in funzione delle esigenze:

- a) un sottoimpianto oggetto di un parametro di riferimento di prodotto;
- b) un sottoimpianto oggetto di un parametro di riferimento di calore;
- c) un sottoimpianto oggetto di un parametro di riferimento di combustibili;
- d) un sottoimpianto con emissioni di processo.

(...)).

12 Il capo II di tale medesima decisione, intitolato «Impianti esistenti», contiene gli articoli da 5 a 14 della stessa.

13 L'articolo 7 della decisione 2011/278, intitolato «Rilevazione dei dati di riferimento», al suo paragrafo 3 così dispone:

«Gli Stati membri impongono al gestore di comunicare la capacità installata iniziale di ogni sottoimpianto oggetto di un parametro di riferimento, stabilita secondo le modalità seguenti:

a) in linea di massima, la capacità installata iniziale corrisponde alla media dei 2 volumi di produzione mensili più elevati nel corso del periodo che va dal 1° gennaio 2005 al 31 dicembre 2008, presupponendo che il sottoimpianto sia stato operativo con questo carico 720 ore al mese per 12 mesi l'anno.

b) Qualora non sia possibile determinare la capacità installata iniziale conformemente alla lettera a), si procede ad una verifica sperimentale della capacità del sottoimpianto sotto la supervisione di un responsabile della verifica al fine di accertarsi che i parametri utilizzati sono tipici del settore in questione e che i risultati della verifica sperimentale sono rappresentativi».

14 Ai sensi dell'articolo 9 di tale decisione, intitolato «Livello storico di attività»:

«1. Per gli impianti esistenti, gli Stati membri determinano i livelli storici di attività di ciascun impianto per il periodo di riferimento che va dal 1° gennaio 2005 al 31 dicembre 2008 o, se i livelli sono più elevati, per il periodo di riferimento che va dal 1° gennaio 2009 al 31 dicembre 2010, sulla base dei dati rilevati a norma dell'articolo 7.

2. Per ogni prodotto per il quale è stato definito un parametro di riferimento di prodotto ai sensi dell'allegato I, il livello storico di attività relativo al prodotto corrisponde alla produzione mediana annua storica di tale prodotto nell'impianto interessato nel periodo di riferimento.

3. Il livello storico di attività relativo al calore corrisponde all'importazione o alla produzione (o a entrambe) mediana annua storica, da un impianto incluso nel sistema dell'Unione, di calore misurabile consumato entro i limiti dell'impianto per la produzione di prodotti o di energia meccanica diversa da quella utilizzata per la produzione di elettricità, per il riscaldamento o il raffreddamento, ad eccezione del consumo ai fini della produzione di elettricità o dell'esportazione verso altri impianti o un'entità non inclusi nel sistema dell'Unione, ad eccezione dell'esportazione ai fini della produzione di elettricità, nel periodo di riferimento, espresso in terajoule l'anno.

4. Il livello storico di attività relativo ai combustibili corrisponde alla mediana del consumo annuo storico di combustibili utilizzati per la produzione di calore non misurabile consumato per la produzione di prodotti o di energia meccanica diversa da quella utilizzata per la produzione di elettricità, per il riscaldamento o il raffreddamento ad eccezione del consumo per la produzione di elettricità, ivi compresa la combustione in torcia per ragioni di sicurezza, nel corso del periodo di riferimento, espresso in terajoule l'anno.

(...)

6. Ai fini della determinazione dei valori mediani di cui ai paragrafi da 1 a 5, si tiene conto solo degli anni civili nel corso dei quali l'impianto è stato in funzione per almeno un giorno.

Se l'installazione è stata attiva meno di due anni civili nel corso del periodo di riferimento pertinente, i livelli di attività storici sono calcolati sulla base della capacità installata iniziale, determinata secondo la metodologia illustrata all'articolo 7, paragrafo 3, di ciascun sottoimpianto moltiplicata per il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente stabilito a norma dell'articolo 18, paragrafo 2».

15 L'articolo 10 di detta decisione, intitolato «Assegnazione a livello di impianto», è così formulato:

«1. Sulla base dei dati rilevati conformemente all'articolo 7, gli Stati membri calcolano, per ogni anno, il numero di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito dal 2013 in poi ad ogni impianto esistente nel loro territorio, ai sensi dei paragrafi da 2 a 8.

2. Ai fini questo calcolo, gli Stati membri determinano in primis il numero annuo preliminare di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito per ogni sottoimpianto separatamente, secondo le modalità seguenti:

a) per ogni sottoimpianto relativo ad un parametro di riferimento di prodotto, il numero annuo preliminare di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito per un determinato anno corrisponde al valore di questo parametro di prodotto di cui all'allegato I, moltiplicato per il livello storico di attività relativo al prodotto in questione;

b) per:

i) il sottoimpianto oggetto di un parametro di riferimento di calore, il numero annuo preliminare di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito per un determinato anno corrisponde al valore del parametro di calore per il calore misurabile di cui all'allegato I, moltiplicato per il livello storico di attività relativo al calore applicabile al consumo di calore misurabile;

ii) il sottoimpianto oggetto di un parametro di riferimento di combustibili, il numero annuo preliminare di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito per un determinato anno corrisponde al valore del parametro di riferimento di combustibile indicato all'allegato I, moltiplicato per il livello storico di attività relativo ai combustibili per il combustibile consumato;

iii) il sottoimpianto relativo alle emissioni di processo, il numero annuo preliminare di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito per un determinato anno corrisponde al livello storico di attività relativo al processo moltiplicato per 0,9700. (...).

16 Il capo IV della decisione 2011/278, intitolato «Nuovi entranti e chiusure», contiene gli articoli da 17 a 24 della stessa.

17 L'articolo 17 di tale decisione, intitolato «Domanda di assegnazione a titolo gratuito», così recita:

«1. Quando perviene una domanda di un nuovo entrante, gli Stati membri stabiliscono, sulla base delle presenti regole, il quantitativo di quote da assegnare a titolo gratuito all'impianto una volta che questo ha avviato il suo funzionamento normale ed è stata determinata la sua capacità installata iniziale.

2. Gli Stati membri accettano unicamente le domande presentate all'autorità competente entro un anno a decorrere dall'avvio del funzionamento normale dell'impianto o del sottoimpianto interessato.

3. Gli Stati membri suddividono l'impianto interessato in sottoimpianti conformemente all'articolo 6 della presente decisione e prescrivono al gestore di allegare alla sua domanda di cui al paragrafo 1, indirizzata all'autorità competente, tutte le informazioni e i dati utili relativi ad ogni parametro di cui all'allegato V, separatamente per ogni sottoimpianto. Se necessario gli Stati membri chiedono al gestore di comunicare ulteriori dati disaggregati.

4. Per gli impianti di cui all'articolo 3, lettera h), della direttiva [2003/87], ad eccezione degli impianti che sono stati oggetto di un ampliamento sostanziale dopo il 30 giugno 2011, gli Stati membri prescrivono al gestore di determinare la capacità installata iniziale per ogni sottoimpianto conformemente alla metodologia di cui all'articolo 7, paragrafo 3, utilizzando il periodo continuativo di 90 giorni in base al quale si stabilisce l'avvio del funzionamento normale. Gli Stati membri approvano la capacità installata iniziale di ciascun sottoimpianto prima di calcolare l'assegnazione all'impianto. (...).

18 L'articolo 18 di detta decisione, intitolato «Livelli di attività», prevede quanto segue:

«1. Per gli impianti di cui all'articolo 3, lettera h), della direttiva [2003/87], ad eccezione degli impianti che sono stati oggetto di un ampliamento sostanziale dopo il 30 giugno 2011, gli Stati membri determinano i livelli di attività di ogni impianto secondo le modalità seguenti:

a) per ogni prodotto per il quale è stato definito un parametro di riferimento di prodotto ai sensi dell'allegato I, il livello di attività relativo al prodotto corrisponde alla capacità installata iniziale per la produzione di tale prodotto dell'impianto in questione, moltiplicata per il coefficiente di utilizzo della capacità standard;

b) il livello di attività relativo al calore corrisponde alla capacità installata iniziale per l'importazione di calore misurabile dagli impianti inclusi nel sistema dell'Unione — o per la sua produzione o per entrambe — consumato entro i limiti dell'impianto per la produzione di prodotti, per la produzione di energia meccanica diversa da quella utilizzata per la produzione di elettricità, per il riscaldamento o il raffreddamento ad eccezione del consumo ai fini della produzione di elettricità, o esportato verso un impianto o un'altra entità non inclusi nel sistema dell'Unione, ad eccezione dell'esportazione per la produzione di elettricità, moltiplicato per il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente;

c) il livello di attività relativo al combustibile corrisponde alla capacità installata iniziale per il consumo di combustibili utilizzati per la produzione di calore non misurabile consumato per la produzione di prodotti, per la produzione di energia meccanica diversa da quella utilizzata per la produzione di elettricità, per il riscaldamento o il raffreddamento ad eccezione del consumo per la produzione di elettricità, ivi compresa la combustione in torcia per ragioni di sicurezza dell'impianto interessato, moltiplicata per il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente;

d) il livello di attività relativo alle emissioni di processo corrisponde alla capacità installata iniziale per la produzione di emissioni di processo dell'unità di processo, moltiplicata per il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente.

2. Il coefficiente di utilizzo della capacità standard di cui al paragrafo 1, lettera a), è determinato e pubblicato dalla Commissione sulla base della rilevazione di dati effettuata dagli Stati membri conformemente all'articolo 7 della presente decisione. Per ogni parametro di riferimento di prodotto di cui all'allegato I, sarà l'80 percentile dei coefficienti di utilizzo della capacità annua media di tutti gli impianti che producono il prodotto in questione. Il coefficiente di utilizzo della capacità annua media di ciascun impianto che produce il prodotto in questione corrisponde alla produzione media annua del periodo dal 2005 al 2008 divisa per la capacità installata iniziale.

Il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente di cui al paragrafo 1, lettere da b) a d), è determinato dagli Stati membri sulla base di informazioni debitamente suffragate e verificate in modo indipendente relative al funzionamento normale dell'impianto, la sua manutenzione, il ciclo di produzione abituale, tecniche efficienti sotto il profilo energetico, l'utilizzo abituale della capacità nel settore in questione rispetto alle informazioni specifiche del settore.

(...)).

19 L'articolo 19 di tale medesima decisione, intitolato «Assegnazione ai nuovi entranti» prevede quanto segue:

«1. Ai fini dell'assegnazione di quote di emissioni ai nuovi entranti, ad eccezione dell'assegnazione di quote agli impianti di cui all'articolo 3, lettera h), terzo trattino, della direttiva [2003/87], gli Stati membri calcolano separatamente per ogni sottoimpianto il quantitativo annuo preliminare di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito a partire dall'avvio del funzionamento normale dell'impianto, nel modo seguente:

a) per ogni sottoimpianto oggetto di un parametro di riferimento di prodotto, il quantitativo annuo preliminare di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito per un determinato anno corrisponde al valore di questo parametro di prodotto, moltiplicato per il livello di attività relativo al prodotto;

b) per ogni sottoimpianto oggetto del parametro di riferimento di calore, il quantitativo annuo preliminare di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito corrisponde al valore del parametro di riferimento di calore applicabile a questo calore misurabile di cui all'allegato I, moltiplicato per il livello di attività relativo al calore;

c) per ogni sottoimpianto oggetto del parametro di riferimento di combustibile, il quantitativo annuo preliminare di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito corrisponde al valore del parametro di riferimento per i combustibili di cui all'allegato I, moltiplicato per il livello di attività relativo ai combustibili;

d) per ogni sottoimpianto relativo alle emissioni di processo, il quantitativo annuo preliminare di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito per un determinato anno corrisponde al livello storico di attività in relazione al processo moltiplicato per 0,9700.

Ai fini del calcolo del quantitativo annuo preliminare di quote di emissione a titolo gratuito, si applica *mutatis mutandis* l'articolo 10, paragrafi da 4 a 6 e 8, e gli articoli 11, 12, 13 e 14 della presente decisione.

(...)).

4. Gli Stati membri notificano tempestivamente alla Commissione il quantitativo annuo totale preliminare di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito. Le quote di emissioni della riserva per i nuovi entranti, istituita a norma dell'articolo 10 bis, paragrafo 7, della direttiva [2003/87], sono assegnate secondo il principio «primo arrivato, primo servito», rispetto alla data di ricevimento di questa notifica.

La Commissione può respingere il quantitativo annuo totale preliminare delle quote di emissioni assegnate a titolo gratuito per l'impianto in questione. Se la Commissione non rifiuta questo quantitativo annuo totale preliminare di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito, lo Stato membro interessato procede alla determinazione del quantitativo annuo finale di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito.

(...)).

La decisione 2013/447/UE

20 La decisione 2013/447/UE della Commissione, del 5 settembre 2013, sul coefficiente di utilizzo della capacità standard ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2, della decisione 2011/278/UE (GU 2013, L 240, pag. 23) elenca, nel suo allegato, i coefficienti di utilizzo della capacità standard che si applicano per il terzo periodo di scambio ai fini della determinazione del livello di attività dei nuovi entranti rientranti in un parametro di riferimento di prodotto.

Il diritto tedesco

21 L'articolo 9, paragrafo 1, del Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (legge sullo scambio delle quote di emissioni dei gas a effetto serra), del 21 luglio 2011 (BGBl. 2011 I, pag. 1475, in prosieguo: il «TEHG»), così recita:

«Ai gestori di impianti vengono assegnate quote di emissioni a titolo gratuito sulla base dei principi enunciati all'articolo 10 bis, paragrafi da 1 a 5, 7, e da 11 a 20 della direttiva [2003/87] nella versione vigente e di quelli enunciati nella decisione [2011/278]».

22 L'articolo 34, paragrafo 1, del TEHG, nella sua versione del 18 gennaio 2019 (BGBl. 2019 I, pag. 37) prevede quanto segue:

«Per il rilascio di gas ad effetto serra attraverso attività di cui all'allegato 1, in relazione al [terzo periodo di scambio], devono continuare ad applicarsi gli articoli da 1 a 36 nella versione vigente fino alla decorrenza del 24 gennaio 2019».

23 L'articolo 2 della Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (regolamento sull'assegnazione delle quote di emissione di gas a effetto serra nel periodo

di scambio 2013-2020), del 26 settembre 2011 (BGBl. 2011 I, pag. 1921; in prosieguo: la «ZuV 2020»), intitolato «Definizioni», dispone quanto segue:

«Ai fini del presente regolamento, oltre alle definizioni di cui all'articolo 3 del [TEHG], si applicano le seguenti definizioni:

(...)

2. Avvio del funzionamento normale

il primo giorno di un periodo continuativo di 90 giorni o, qualora il ciclo di produzione abituale del settore in questione non preveda una produzione continua, il primo giorno di un periodo di 90 giorni diviso in cicli di produzione specifici del settore, nel corso del quale l'impianto funziona mediamente almeno al 40% della capacità produttiva per la quale esso è dimensionato, tenendo conto, qualora opportuno, delle condizioni operative specifiche dell'impianto;

(...)

10. Nuovi impianti

Tutti i nuovi entranti di cui all'articolo 3, lettera h), primo trattino, della direttiva [2003/87];

(...)

27. Sottoimpianto con valore di emissioni da combustibili

Insieme degli input, degli output e delle emissioni corrispondenti non riconducibili a un sottoimpianto di cui ai punti 28 o 30, per i casi di produzione di calore non misurabile derivante dalla combustione di combustibili, qualora il calore non misurabile

a) venga consumato per la produzione di prodotti o la produzione di energia meccanica, per il riscaldamento o il raffreddamento oppure

b) venga prodotto mediante combustione in torcia per ragioni di sicurezza, laddove la relativa combustione di combustibili pilota e di quantità estremamente fluttuanti di gas di processo o di gas residui conformemente alle autorizzazioni sia prevista esclusivamente per lo svuotamento dell'impianto in caso di malfunzionamenti o di altre condizioni di funzionamento straordinarie;

ad eccezione, rispettivamente, del calore non misurabile consumato o esportato per la produzione di energia elettrica;

(...)).

24 L'articolo 16 della ZuV 2020, intitolato «Richiesta di assegnazione gratuita di quote di emissione», enuncia quanto segue:

«(1) Le richieste di assegnazione gratuita di quote per nuovi entranti devono essere presentate entro un anno dall'avvio del funzionamento normale dell'impianto e, nel caso di ampliamento sostanziale della capacità, entro un anno dall'avvio del funzionamento modificato.

(...)

(4) In deroga all'articolo 4, la capacità installata iniziale per gli impianti nuovi corrisponde, per ogni elemento di assegnazione, alla media dei due maggiori volumi di produzione mensili nel periodo continuativo di 90 giorni in base al quale si stabilisce l'avvio del funzionamento normale, adeguata sulla base di un anno civile.

(...)).

25 L'articolo 17 di tale ZuV 2020, intitolato «Livelli di attività per nuovi entranti», prevede quanto segue:

«(1) Per gli elementi di assegnazione dei nuovi impianti, da individuare in base all'articolo 3, i livelli di attività pertinenti per l'assegnazione delle quote si determinano come segue:

(...)

3. il livello di attività relativo al combustibile di un elemento di assegnazione con valore di emissioni da combustibili corrisponde alla capacità installata iniziale del relativo elemento di assegnazione moltiplicata per il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente;

(...)

(2) Il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente di cui al paragrafo 1, punti da 2 a 4, viene determinato sulla base delle indicazioni del richiedente concernenti:

1. il funzionamento effettivo dell'elemento di assegnazione fino alla presentazione della domanda e il funzionamento previsto dell'impianto o dell'elemento di assegnazione, i loro periodi di manutenzione e i cicli di produzione previsti,

2. l'impiego di tecniche efficienti dal punto di vista energetico e dei gas a effetto serra, che possono influenzare il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente dell'impianto,

3. il livello di utilizzo abituale nell'ambito dei settori interessati.

(...)).

26 L'articolo 18 della medesima ZuV 2020, intitolato «Assegnazione di quote ai nuovi entranti», è così formulato:

«(1) Ai fini dell'assegnazione di quote per nuovi impianti, l'autorità competente calcola come segue, e separatamente per ogni elemento di assegnazione, il numero annuo preliminare di quote da assegnare a titolo gratuito all'avvio del funzionamento normale dell'impianto per gli anni rimanenti del periodo di scambio 2013-2020:

(...)

3. per ogni elemento di assegnazione con valore di emissioni da combustibile, il numero annuo preliminare di quote da assegnare a titolo gratuito corrisponde al valore di emissioni da combustibili moltiplicato per il livello di attività relativo ai combustibili;
(...)».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

27 La Ingredion Germany gestisce ad Amburgo (Germania) un impianto per la produzione di amidacei. Tale impianto comprende, quali sottoimpianti, un nuovo impianto di riscaldamento dell'aria e un nuovo generatore di vapore. Tale impianto utilizza vapore e gas naturale per la produzione di calore necessario alla produzione di amidacei.

28 L'8 agosto 2014, per il terzo periodo di scambio, la Ingredion Germany ha chiesto alla Deutsche Emissionshandelsstelle (Autorità tedesca competente in materia di scambio di quote di emissione; in prosieguo: la «DEHSt») l'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito per il nuovo impianto, composto, da un lato, da un'assegnazione in funzione del valore di emissioni di calore e, dall'altro, da un'assegnazione in funzione del valore di emissione di combustibile.

29 Per quanto riguarda quest'ultima, la DEHSt, conformemente alle indicazioni fornite dalla Ingredion Germany, si è inizialmente basata su un coefficiente di utilizzo della capacità pertinente pari al 109%. Infatti, la capacità installata iniziale è stata determinata sulla base dei volumi di produzione nell'arco di 90 giorni dall'inizio del funzionamento normale, in un momento in cui l'impianto non aveva ancora raggiunto la capacità produttiva prevista. Pertanto, l'utilizzo effettivo, nel periodo di riferimento compreso tra il 15 agosto 2013 e il 20 giugno 2014, era superiore al 100% della capacità installata iniziale.

30 Con decisione del 1° settembre 2015, la DEHSt ha attribuito alla Ingredion Germany 124 908 quote di emissioni a titolo gratuito per il terzo periodo di scambio. Secondo la motivazione di tale decisione, la DEHSt avrebbe dapprima comunicato alla Commissione il quantitativo di quote assegnate applicando un coefficiente di utilizzo della capacità del 109%. La Commissione, con decisione del 24 marzo 2015 [C(2015) 1733 final] avrebbe tuttavia rifiutato, per tre altri impianti tedeschi, un coefficiente di utilizzo della capacità pertinente pari al 100% o superiore. Di conseguenza, la DEHSt si basava da allora su un coefficiente di utilizzo della capacità del 99,9%.

31 L'opposizione proposta dalla Ingredion Germany, il 30 settembre 2015, dinanzi alla DEHSt avverso la decisione di quest'ultima del 1° settembre 2015 è stata respinta con decisione del 7 luglio 2017.

32 Con il suo ricorso, proposto il 9 agosto 2017, dinanzi al Verwaltungsgericht Berlin (Tribunale amministrativo di Berlino, Germania), la Ingredion Germany ha mantenuto la sua domanda di assegnazione gratuita di quote di emissioni per i nuovi entranti.

33 Il giudice del rinvio indica che la soluzione della controversia dinanzi ad esso pendente dipende dalla questione se, in forza dell'articolo 18, paragrafo 2, secondo comma, della decisione 2011/278, il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente sia limitato ad un valore inferiore al 100% ai fini di detta assegnazione.

34 A tal riguardo, detto giudice ritiene che la formulazione di tale disposizione non menzioni un'eventuale limitazione del valore del coefficiente di utilizzo della capacità pertinente. Un coefficiente di utilizzo della capacità pertinente più elevato, nella fattispecie, risulterebbe da informazioni suffragate e verificate in modo indipendente, concernenti non solo il funzionamento normale previsto, ma anche quello effettivo, dell'impianto fino alla presentazione di siffatta domanda. A differenza degli impianti esistenti, la determinazione della capacità installata iniziale per i nuovi entranti sarebbe basata, conformemente all'articolo 17, paragrafo 4, della decisione 2011/278, su un periodo di 90 giorni successivi all'avvio della gestione normale e non su un periodo di quattro anni, previsto, in linea di principio, dall'articolo 7, paragrafo 3, lettera a), di tale decisione, cosicché potrebbe accadere più frequentemente che la gestione normale prevista non venga ancora raggiunta durante tale periodo di 90 giorni.

35 Tuttavia, il giudice del rinvio osserva anche che l'articolo 18, paragrafo 2, secondo comma, della citata decisione, si riferisce all'utilizzo abituale della capacità nel settore interessato, che generalmente dovrebbe essere inferiore al 100%. Inoltre, conformemente all'articolo 18, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2011/278, un coefficiente di utilizzo della capacità standard sarebbe applicato ai nuovi entranti che dispongono di sottoimpianti oggetto di un parametro di riferimento di prodotto, coefficiente che, come quello stabilito nella decisione 2013/447, avrebbe sempre un valore inferiore al 100%.

36 In tali circostanze, il Verwaltungsgericht Berlin (tribunale amministrativo di Berlino) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 18, paragrafo 1, lettera c) e paragrafo 2, secondo comma, della decisione [2011/278], in combinato disposto con l'articolo 3, lettera h) e con l'articolo 10 bis, della direttiva [2003/87], debba essere interpretato nel senso che, per i nuovi entranti, il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente per il livello di attività relativo al combustibile sia limitato a un valore inferiore al 100%».

Sulla questione pregiudiziale



37 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 18, paragrafo 2, secondo comma, della decisione 2011/278 debba essere interpretato nel senso che, ai fini dell'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito ai nuovi entranti, il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente è limitato ad un valore inferiore al 100%.

38 A tale proposito si deve rammentare, in limine, che la direttiva 2003/87 ha l'obiettivo di istituire un sistema per lo scambio di quote di emissioni che mira alla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra nell'atmosfera a un livello che prevenga qualsiasi interferenza antropica pericolosa per il clima e il cui fine ultimo è la tutela dell'ambiente (sentenza del 20 giugno 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, punto 62 e giurisprudenza ivi citata).

39 Tale sistema si basa su una logica economica, che stimola ogni suo partecipante ad emettere una quantità di gas a effetto serra inferiore alle quote ad esso inizialmente assegnate, al fine di cederne l'eccedenza ad un altro partecipante che abbia prodotto una quantità di emissioni superiore alle quote assegnate (sentenza del 20 giugno 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, punto 63 e giurisprudenza ivi citata).

40 L'adozione della direttiva 2003/87 era pertanto intesa a ridurre, entro il 2020, le emissioni globali di gas a effetto serra dell'Unione europea di almeno il 20% rispetto ai livelli del 1990, secondo criteri di efficienza economica (v., in tal senso, sentenza del 20 giugno 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, punto 64 e giurisprudenza ivi citata).

41 A tal fine, l'articolo 10 bis della direttiva 2003/87 prevede, per gli impianti ricompresi in taluni settori di attività, l'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito, il cui quantitativo, a norma del paragrafo 11 di detta disposizione, è gradualmente ridotto, durante il terzo periodo di scambio, in vista della completa cessazione di tali quote gratuite entro il 2027 (v., in tal senso, sentenza del 20 giugno 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, punto 65 e giurisprudenza ivi citata).

42 Come risulta in particolare dall'articolo 10, paragrafo 1, della citata direttiva e dal considerando 15 della direttiva 2009/29, l'assegnazione di quote di emissioni, al fine di tendere verso una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, è quindi chiamata progressivamente a fondarsi esclusivamente sul principio della messa all'asta, il quale, secondo il legislatore dell'Unione, è generalmente considerato il sistema più efficace dal punto di vista economico (sentenza del 20 giugno 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, punto 66).

43 Conformemente all'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87 la Commissione ha fissato, con la decisione 2011/278, le norme armonizzate a livello dell'Unione per l'assegnazione di quote di emissione a titolo gratuito. Dal paragrafo 2 di tale articolo emerge che la Commissione determina, in tale ambito, parametri di riferimento per settore o sottosettore.

44 È in tale contesto che l'articolo 19, paragrafo 1, di tale decisione prevede che, per i nuovi entranti, come definiti all'articolo 3, lettera h), della direttiva 2003/87 e ad eccezione di quelli di cui al terzo trattino di tale disposizione, gli Stati membri calcolano il quantitativo annuo preliminare di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito moltiplicando il valore di tali parametri per il livello di attività di ciascun sottoimpianto. A tal fine, conformemente all'articolo 6 della medesima decisione, gli Stati membri sono tenuti a dividere i sottoimpianti in funzione della loro attività, per poter determinare se debba applicarsi un «parametro di riferimento di prodotto», un «parametro di riferimento di calore» o un «parametro di riferimento di combustibili» o ancora un fattore specifico per i «sottoimpiant[i] con emissioni di processo».

45 A tal riguardo, conformemente all'articolo 18, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2011/278, il livello di attività relativo al combustibile, rilevante nell'ambito della controversia principale, corrisponde, analogamente a quanto previsto per il calore e le emissioni di processo, in forza del paragrafo 1, lettere b) e d), di tale articolo, alla capacità installata iniziale dell'impianto interessato moltiplicata per il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente.

46 Pertanto, al fine di valutare la portata del diritto dei nuovi entranti all'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito, occorre esaminare se tale coefficiente di utilizzo della capacità pertinente sia limitato ad un valore inferiore al 100%.

47 A tal riguardo, occorre osservare che l'articolo 18, paragrafo 2, secondo comma, della decisione 2011/78 precisa le modalità relative alla determinazione di detto coefficiente e gli elementi da prendere in considerazione a tal fine.

48 Tale disposizione prevede che gli Stati membri determinino il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente sulla base di informazioni debitamente suffragate e verificate in modo indipendente e prende in considerazione, a tale titolo, il funzionamento normale previsto dell'impianto, la sua manutenzione, il suo ciclo di produzione abituale, le tecniche efficienti sotto il profilo energetico e l'utilizzo abituale della capacità nel settore in questione, in relazione alle informazioni specifiche del settore. Tuttavia, occorre constatare che detta disposizione non contiene precisazioni relative al valore, in quanto tale, di tale coefficiente.

49 Ne consegue che la formulazione dell'articolo 18, paragrafo 2, secondo comma, della decisione 2011/278 non fornisce alcuna indicazione determinante che consenta di risolvere la questione dell'eventuale limitazione di detto coefficiente ad un valore inferiore al 100%.

50 Ciò premesso, occorre tener conto, secondo costante giurisprudenza, della ratio della direttiva 2003/87 e della decisione 2011/278 nonché degli obiettivi da esse perseguiti (sentenza del 18 gennaio 2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).

51 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'economia generale di tale direttiva e di tale decisione, le disposizioni relative all'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito a favore di un nuovo entrante, come la ricorrente nel procedimento principale, che disponga di un sottoimpianto con un parametro di riferimento di combustibili, possono essere paragonate a quelle applicabili agli impianti esistenti, da un lato, e ai nuovi entranti che dispongono di sottoimpianti rientranti in un altro parametro di riferimento, dall'altro.

52 Anzitutto, per quanto riguarda gli impianti esistenti, che sono definiti all'articolo 3, lettera a), di detta decisione, si deve osservare che il considerando 16 della medesima decisione enuncia che è opportuno che le quote di emissioni a titolo gratuito loro assegnate si basino su dati di produzione storici in funzione di un periodo di riferimento che sia, per quanto possibile, rappresentativo dei cicli industriali, copra un periodo rilevante per il quale sono disponibili dati di buona qualità e riduca l'impatto di circostanze particolari quali il blocco temporaneo degli impianti.

53 A tale titolo, occorre constatare che la capacità installata iniziale degli impianti esistenti non è, in linea di principio, un dato preso in considerazione ai fini del calcolo del numero annuo preliminare di quote di emissioni loro assegnate a titolo gratuito.

54 Infatti, conformemente all'articolo 10, paragrafi 1 e 2, della decisione 2011/278, tale calcolo si effettua moltiplicando il parametro di riferimento applicabile al sottoimpianto interessato per il livello storico di attività di quest'ultimo.

55 A tal riguardo, come previsto all'articolo 9, paragrafo 1, di tale decisione, gli Stati membri determinano i livelli di attività storici di ciascun impianto per il periodo di riferimento dal 1° gennaio 2005 al 31 dicembre 2008 o, se tali livelli sono più elevati, per il periodo di riferimento dal 1° gennaio 2009 al 31 dicembre 2010.

56 I paragrafi da 2 a 5 di tale articolo precisano, peraltro, che il livello storico di attività corrisponde al valore mediano di un fattore specifico di ciascun parametro di riferimento, il quale, per quanto riguarda i combustibili, consiste, conformemente al paragrafo 4, di detto articolo, nel consumo annuo storico di combustibili utilizzati per la produzione di calore non misurabile consumato ai fini di talune attività previste da tale disposizione durante il periodo di riferimento.

57 Pertanto, si deve considerare che, alla luce del regime ad essa applicabile, l'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito agli impianti esistenti è operata sulla base di dati rappresentativi dell'effettivo funzionamento di tali impianti.

58 Per contro, risulta altresì dal considerando 16 della decisione 2011/278 che tale regime non si estende ai nuovi entranti, per i quali è espressamente previsto che l'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito sia soggetta a una modalità di calcolo distinta.

59 A tale titolo, come ricordato ai punti 44 e 45 della presente sentenza, tale assegnazione a favore dei nuovi entranti viene effettuata sulla base della capacità installata iniziale degli impianti interessati.

60 Si deve osservare, in particolare, che tale capacità installata iniziale è determinata, conformemente all'articolo 17, paragrafo 4, di tale decisione, secondo il metodo indicato all'articolo 7, paragrafo 3, il quale prevede che, in linea di principio, detta capacità iniziale corrisponda alla media dei due volumi di produzione mensili più elevati durante un determinato periodo, utilizzando come riferimento il periodo continuo di 90 giorni che funge da base per determinare l'avvio del funzionamento normale.

61 Peraltro, l'avvio del funzionamento normale è definito all'articolo 3, lettera n), della citata decisione, come il primo giorno verificato ed approvato di un periodo continuativo di 90 giorni o, qualora il ciclo di produzione abituale del settore in questione non preveda una produzione continua, il primo giorno di un periodo di 90 giorni diviso in cicli di produzione specifici del settore, nel corso del quale l'impianto funziona almeno al 40% della capacità di progetto ai fini della quale i dispositivi installati sono dimensionati, tenendo conto, qualora opportuno, delle condizioni operative specifiche dell'impianto.

62 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 54 delle sue conclusioni, si deduce senza ambiguità dalla brevità del periodo di riferimento nonché dal basso livello della soglia di capacità considerato, che è stato espressamente scelto di non far dipendere l'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito ai nuovi entranti da dati che siano necessariamente rappresentativi dell'effettivo funzionamento degli impianti interessati.

63 Secondo una giurisprudenza costante della Corte, il principio della parità di trattamento, in quanto principio generale del diritto dell'Unione, impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato (sentenza del 20 giugno 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, punto 90 e giurisprudenza ivi citata).

64 A tale riguardo, tenuto conto delle situazioni loro proprie, sono stati istituiti due regimi distinti ai fini dell'assegnazione di quote di emissione a titolo gratuito agli impianti esistenti, da un lato, e ai nuovi entranti, dall'altro.

65 Ne consegue che, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 60 delle sue conclusioni, non si può sostenere che il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente miri, eventualmente raggiungendo un valore superiore al 100%, a

garantire che, come per gli impianti esistenti, l'assegnazione delle quote di emissioni a titolo gratuito a favore dei nuovi entranti sia operata sulla base di dati che riflettono l'utilizzo effettivo della capacità dell'impianto interessato.

66 Inoltre, ai fini dell'interpretazione dell'articolo 18, paragrafo 2, secondo comma, della decisione 2011/278 alla luce dell'economia generale della direttiva 2003/87 e di tale decisione, occorre valutare la situazione di un nuovo operatore che disponga, come la Ingredion Germany, di un sottoimpianto oggetto di un parametro di riferimento di combustibili in considerazione di quella in cui si trovano i nuovi entranti che dispongono di sottoimpianti rientranti in altri parametri di riferimento.

67 Come ricordato al punto 44 della presente sentenza, ai fini del calcolo del numero annuo preliminare di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito ai nuovi entranti, occorre determinare se i sottoimpianti interessati rientrano in un parametro di riferimento di prodotto, di un parametro di riferimento di calore o di un parametro di riferimento di combustibili o ancora se si tratti di sottoimpianti con emissioni di processo.

68 A tal riguardo, la Corte ha già avuto modo di affermare che le definizioni di cui all'articolo 3 della decisione 2011/278, dei sottoimpianti oggetto di un parametro di riferimento di prodotto, di un parametro di riferimento di calore, di un parametro di riferimento di combustibili e con emissioni di processo si escludono reciprocamente (sentenza del 18 gennaio 2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

69 Come risulta dal considerando 12 di tale decisione, è solo nei casi in cui non è stato possibile stabilire un parametro di riferimento di prodotto ma sono generati gas a effetto serra che possono beneficiare di un'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito, che occorre che queste quote siano assegnate sulla base di tre altri approcci detti «alternativi», secondo l'ordine di priorità così determinato, per massimizzare le riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra e i risparmi energetici per almeno parte dei processi produttivi in questione (sentenza del 18 gennaio 2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

70 Nel contesto dell'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito ai nuovi entranti, e in particolare per quanto riguarda la determinazione del livello di attività degli impianti interessati, occorre distinguere i sottoimpianti con un parametro di riferimento di prodotto, da un lato, e gli impianti con un parametro di riferimento di calore, con un parametro di riferimento di combustibili o con emissioni di processo, dall'altro.

71 Infatti, mentre per quanto riguarda questi ultimi, come risulta dall'articolo 18, paragrafo 1, lettere da b) a d), della decisione 2011/278, la determinazione del livello di attività dipende dal coefficiente di utilizzo della capacità pertinente, ciò non avviene nel caso dei nuovi entranti che dispongono di un impianto oggetto di un parametro di riferimento di prodotto. Per quanto riguarda questi ultimi, l'articolo 18, paragrafo 1, lettera a), di tale decisione prevede che il livello di attività relativo al prodotto corrisponda alla capacità installata iniziale dell'impianto interessato per la produzione di tale prodotto, moltiplicata per il coefficiente di utilizzo della capacità standard.

72 Come risulta dall'articolo 18, paragrafo 2, primo comma, di detta decisione, tale coefficiente di utilizzo della capacità standard è determinato e pubblicato dalla Commissione. A tal riguardo, occorre constatare che, come fissato dalla decisione 2013/447 per il terzo periodo di scambio, il valore di detto coefficiente di utilizzo della capacità standard è inferiore al 100% per ciascuno dei parametri di riferimento di prodotto.

73 Ne consegue che una lettura dell'articolo 18, paragrafo 2, secondo comma, della decisione 2011/278 alla luce delle disposizioni relative alla determinazione del livello di attività dei nuovi entranti che dispongono di impianti oggetto di un parametro di riferimento di prodotto osta a che si sostenga che il valore del coefficiente di utilizzo della capacità pertinente possa essere superiore o pari al 100%.

74 Infatti, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 43 a 46 delle sue conclusioni, non può essere accolta un'interpretazione di tale disposizione secondo la quale, qualora l'attuazione di un parametro di riferimento di prodotto, prevista, in linea di principio, da tale decisione, si sia rivelata impossibile, l'applicazione, in quanto opzione alternativa, di un altro parametro di riferimento può condurre, nell'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito, a un trattamento più favorevole dei nuovi entranti che gestiscono sottoimpianti oggetto di un parametro di riferimento di calore, di combustibili o con emissioni di processo, a scapito dei nuovi entranti che gestiscono sottoimpianti oggetto di un parametro di riferimento di prodotto.

75 Tali considerazioni sono corroborate dagli obiettivi perseguiti dal legislatore dell'Unione.

76 A tal riguardo, occorre ricordare che, sebbene l'obiettivo principale della direttiva 2003/87, come ricordato al punto 38 della presente sentenza, sia di ridurre in modo sostanziale le emissioni di gas a effetto serra, tale obiettivo deve essere raggiunto nel rispetto di una serie di sotto-obiettivi. Come esposto ai considerando 5 e 7 di tale direttiva, questi sotto-obiettivi consistono, in particolare, nella preservazione dello sviluppo economico e dell'occupazione nonché dell'integrità del mercato interno e delle condizioni di concorrenza (sentenza del 22 giugno 2016, DK Recycling und Roheisen/Commissione, C-540/14 P, EU:C:2016:469, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).

77 Orbene, l'esistenza di una disparità di trattamento non oggettivamente giustificata tra le categorie di nuovi entranti di cui al punto 74 della presente sentenza sarebbe tale da ostacolare la realizzazione di tali sotto-obiettivi.

78 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 18, paragrafo 2, secondo comma, della decisione 2011/278 deve essere interpretato nel senso che, ai fini

dell'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito ai nuovi entranti, il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente è limitato ad un valore inferiore al 100%.

Sulle spese

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

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

L'articolo 18, paragrafo 2, secondo comma, della decisione 2011/278/UE della Commissione, del 27 aprile 2011, che stabilisce norme transitorie per l'insieme dell'Unione ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote di emissioni ai sensi dell'articolo 10 bis della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dev'essere interpretato nel senso che, ai fini dell'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito ai nuovi entranti, il coefficiente di utilizzo della capacità pertinente è limitato ad un valore inferiore al 100%.

(Omissis)