

# Conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per i grandi impianti di combustione

Trib. primo grado, Sez. III ampl. 27 gennaio 2021, in causa T-699/17 - Collins, pres.; Kreuschitz, est. - Repubblica di Polonia e Ungheria c. Commissione europea ed a.

**Ambiente - Direttiva 2010/75/UE - Emissioni industriali - Decisione di esecuzione (UE) 2017/1442 - Grandi impianti di combustione - Conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) - Art. 16, par. 4 e 5, TUE - Art. 3, paragrafi 2 e 3, del protocollo (n. 36) sulle disposizioni transitorie - Applicazione della legge nel tempo - Comitologia.**

(*Omissis*)

## Sentenza

### Contesto normativo

#### *Sulla procedura di adozione delle conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT)*

1 Le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) fungono da riferimento, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 3, della direttiva n. 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (GU 2010, L 334, pag. 17), per stabilire le condizioni di autorizzazione all'esercizio degli impianti di combustione.

2 Le conclusioni sulle BAT sono adottate in due fasi, conformemente all'articolo 13 della direttiva 2010/75 e all'allegato alla decisione di esecuzione 2012/119/UE della Commissione, del 10 febbraio 2012, che stabilisce le regole relative alle linee guida concernenti la raccolta di dati e l'elaborazione di documenti di riferimento sulle BAT e l'assicurazione della loro qualità di cui alla direttiva 2010/75 (GU 2012, L 63, pag. 1).

3 La prima fase consiste nel redigere un documento tecnico di riferimento sulle BAT (in prosieguo: il «BREF») a seguito di uno scambio di informazioni con la partecipazione della Commissione europea, degli Stati membri, dei settori interessati e delle organizzazioni non governative che promuovono la protezione ambientale. In tale contesto, un gruppo di lavoro tecnico elabora i documenti relativi al BREF tenendo conto dei risultati dello scambio di informazioni per il settore determinato. Il progetto finale del BREF è inviato al forum istituito dall'articolo 13, paragrafo 3, della direttiva 2010/75, che esprime il suo parere sul contenuto proposto del BREF al termine dei lavori realizzati a livello tecnico.

4 Nella seconda fase, conformemente all'articolo 13, paragrafo 5, e all'articolo 75, paragrafo 2, della direttiva 2010/75, la Commissione presenta un progetto di decisione di esecuzione relativa alle conclusioni sui BAT al comitato istituito dall'articolo 75 della direttiva 2010/75 (in prosieguo: il «comitato») e composto dai rappresentanti degli Stati membri. Il comitato, in applicazione della procedura d'esame di cui all'articolo 5 del regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (GU 2011, L 55, pag. 13), esprime il proprio parere sul progetto di decisione di esecuzione della Commissione con la maggioranza qualificata prevista all'articolo 16, paragrafi 4 e 5, TUE. Qualora tale parere sia favorevole, la Commissione adotta la decisione di esecuzione che fissa le conclusioni sulle BAT.

#### *Sulle disposizioni applicabili relative alla maggioranza qualificata*

5 L'articolo 16, paragrafi 4 e 5, TUE così dispone:

«4. A decorrere dal 1° novembre 2014, per maggioranza qualificata si intende almeno il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici, rappresentanti Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione.

La minoranza di blocco deve comprendere almeno quattro membri del Consiglio; in caso contrario la maggioranza qualificata si considera raggiunta.

Le altre modalità che disciplinano il voto a maggioranza qualificata sono stabilite all'articolo 238, paragrafo 2 [TFUE].

5. Le disposizioni transitorie relative alla definizione della maggioranza qualificata applicabili fino al 31 ottobre 2014 e quelle applicabili tra il 1° novembre 2014 e il 31 marzo 2017 sono stabilite dal protocollo sulle disposizioni transitorie».

6 L'articolo 3 del protocollo (n. 36) sulle disposizioni transitorie (GU 2016, C 202, pag. 321; in prosieguo: il «protocollo n. 36») prevede quanto segue:

«1. Conformemente all'articolo 16, paragrafo 4, [TUE], le disposizioni di tale paragrafo e le disposizioni dell'articolo 238, paragrafo 2, [TFUE], relative alla definizione della maggioranza qualificata al Consiglio europeo e al Consiglio, prendono effetto il 1° novembre 2014.

2. Nel periodo dal 1° novembre 2014 al 31 marzo 2017, quando una deliberazione deve essere adottata a maggioranza qualificata, un membro del Consiglio può chiedere che la deliberazione sia adottata in base alla maggioranza qualificata ai sensi del paragrafo 3. In tal caso si applicano i paragrafi 3 e 4.



3. Fino al 31 ottobre 2014 sono in vigore le disposizioni seguenti, fatto salvo l'articolo 235, paragrafo 1, secondo comma, [TFUE].

Per le deliberazioni del Consiglio europeo e del Consiglio che richiedono una maggioranza qualificata, ai voti dei membri è attribuita la seguente ponderazione:

Belgio	12
Bulgaria	10
Repubblica ceca	12
Danimarca	7
Germania	29
Estonia	4
Irlanda	7
Grecia	12
Spagna	27
Francia	29
Croazia	7
Italia	29
Cipro	4
Lettonia	4
Lituania	7
Lussemburgo	4
Ungheria	12
Malta	3
Paesi Bassi	13
Austria	10
Polonia	27
Portogallo	12
Romania	14
Slovenia	4
Slovacchia	7
Finlandia	7
Svezia	10
Regno Unito	29

Le deliberazioni sono valide se hanno ottenuto almeno 260 voti che esprimano il voto favorevole della maggioranza dei membri quando, in virtù dei trattati, debbono essere adottate su proposta della Commissione. Negli altri casi le deliberazioni sono valide se hanno ottenuto almeno 260 voti che esprimano il voto favorevole di almeno due terzi dei membri.

Un membro del Consiglio europeo o del Consiglio può chiedere che, allorché il Consiglio europeo o il Consiglio adottano un atto a maggioranza qualificata, si verifichi che gli Stati membri che compongono tale maggioranza qualificata rappresentino almeno il 62% della popolazione totale dell'Unione. Qualora tale condizione non sia soddisfatta, l'atto non è adottato.

4. Fino al 31 ottobre 2014, qualora, a norma dei trattati, non tutti i membri del Consiglio prendano parte alle votazioni, ossia nei casi in cui si fa riferimento alla maggioranza qualificata ai sensi dell'articolo 238, paragrafo 3 [TFUE], per maggioranza qualificata si intende una proporzione dei voti ponderati, una proporzione del numero dei membri del Consiglio ed eventualmente una percentuale della popolazione degli Stati membri interessati pari a quelle previste al paragrafo 3 del presente articolo».

7 L'articolo 5 del regolamento (CE) n. 182/2011 dispone, in particolare, quanto segue:

«1. Nei casi in cui si applica la procedura d'esame, il comitato esprime il proprio parere con la maggioranza prevista dall'articolo 16, paragrafi 4 e 5, [TUE] e, ove applicabile, dall'articolo 238, paragrafo 3, [TFUE], per gli atti che devono essere adottati su proposta della Commissione. I voti dei rappresentanti degli Stati membri all'interno del comitato sono ponderati nel modo stabilito nei suddetti articoli.

2. Nei casi in cui il comitato esprime un parere positivo, la Commissione adotta il progetto di atto di esecuzione. (...).».

## Fatti



8 Il 9 marzo 2017, la Commissione, nella sua qualità di presidente del comitato, ha presentato a quest'ultimo un progetto di decisione di esecuzione che elaborava le conclusioni sulle BAT, ai sensi della direttiva 2010/75, per i grandi impianti di combustione (in prosieguo: i «GIC»).

9 Con lettera del 23 marzo 2017, la Commissione ha invitato i membri del comitato ad una riunione che doveva avere luogo il 28 aprile 2017. L'oggetto di tale riunione consisteva nel procedere al voto sul parere relativo a tale progetto di decisione di esecuzione. A tale lettera era allegato un progetto d'ordine del giorno.

10 Il 30 marzo 2017, la Repubblica di Polonia ha chiesto che il comitato votasse sul parere relativo a detto progetto di decisione di esecuzione secondo le regole di voto enunciate all'articolo 3, paragrafo 3, del protocollo n. 36.

11 Il 4 aprile 2017, il servizio giuridico del Consiglio dell'Unione europea ha inviato al comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri un parere secondo il quale, in sostanza, affinché un voto su un progetto di atto venisse svolto secondo le norme applicabili prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, era necessario che lo Stato membro presentasse una domanda in tal senso al più tardi il 31 marzo 2017 e che il voto, oggetto della domanda, intervenisse anch'esso prima di tale data.

12 Il 10 aprile 2017, la direzione generale Ambiente della Commissione ha respinto la domanda della Repubblica di Polonia del 30 marzo 2017, con la motivazione che il voto sul parere era previsto per il 28 aprile 2017, ossia dopo il 31 marzo 2017, data limite prevista all'articolo 3, paragrafo 2, del protocollo n. 36.

13 Il 28 aprile 2017, si è svolta una riunione del comitato nel corso della quale i membri hanno votato per adottare un parere su un progetto modificato di decisione di esecuzione. La delibera è avvenuta in applicazione delle regole di voto stabilite dall'articolo 16, paragrafo 4, TUE e non di quelle di cui all'articolo 3, paragrafo 3, del protocollo n. 36. Dalla votazione è emerso un parere favorevole del comitato riguardo al progetto in seguito al voto positivo di 20 Stati membri rappresentanti il 65,14% della popolazione e il 71,43% dei membri di detto comitato. Otto Stati membri, tra cui la Repubblica di Polonia, hanno espresso un voto negativo.

14 Il 31 luglio 2017, a seguito di tale votazione, la Commissione ha adottato la decisione di esecuzione (UE) 2017/1442, che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT), ai sensi della direttiva 2010/75, per i grandi impianti di combustione (GU 2017, L 212, pag. 1; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

15 La decisione impugnata impone, in particolare, i livelli di emissioni associati alle migliori tecniche disponibili (in prosieguo: i «BAT-AEL») per quanto riguarda le emissioni di ossidi di azoto (NOx), mercurio (Hg), e di cloruro di idrogeno (HCl) per i GIC, ossia impianti di potenza termica nominale di almeno 50 megawatt (MW) indipendentemente dal tipo di combustibile utilizzato.

### **Procedimento e conclusioni delle parti**

16 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale l'11 ottobre 2017, la Repubblica di Polonia ha proposto il presente ricorso.

17 Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale, rispettivamente il 4 e il 15 gennaio 2018, l'Ungheria e la Repubblica di Bulgaria hanno chiesto di essere ammesse ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica di Polonia. Con decisione del presidente della Terza Sezione del Tribunale (vecchia composizione) del 19 febbraio 2018, tali interventi sono stati autorizzati.

18 Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale, rispettivamente, il 16 e il 25 gennaio 2018, il Regno del Belgio, la Repubblica francese, e il Regno di Svezia hanno chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni della Commissione. Con decisioni del presidente della Terza Sezione del Tribunale (vecchia composizione), rispettivamente del 19 e del 21 febbraio 2018, sono stati ammessi tali interventi.

19 Le parti intervenienti hanno depositato le loro memorie e le parti principali hanno presentato le loro osservazioni in relazione alle medesime nei termini impartiti.

20 Con decisione adottata l'11 marzo 2019, in applicazione dell'articolo 27, paragrafo 3, del regolamento di procedura del Tribunale, il presidente del Tribunale ha riattribuito la causa a un altro giudice relatore, assegnato alla Terza Sezione (vecchia composizione).

21 Essendo stata modificata la composizione delle sezioni del Tribunale, in applicazione dell'articolo 27, paragrafo 5, del regolamento di procedura, il giudice relatore è stato assegnato alla Terza Sezione (nuova formazione), alla quale è stata dunque attribuita la presente causa.

22 Su proposta della Terza Sezione (nuova composizione), il Tribunale ha deciso, ai sensi dell'articolo 28 del regolamento di procedura, di rimettere la causa dinanzi ad un collegio giudicante ampliato.

23 Su proposta del giudice relatore, il Tribunale (Terza Sezione ampliata) ha deciso di avviare la fase orale del procedimento e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento di cui all'articolo 89, paragrafo 3, lettere a) e b), del regolamento di procedura, ha posto taluni quesiti scritti alle parti principali e ha invitato tali parti a pronunciarsi per iscritto su taluni aspetti della controversia. Le parti principali hanno risposto a tali quesiti entro il termine impartito.

24 Le parti hanno svolto le loro difese e hanno risposto ai quesiti orali del Tribunale all'udienza del 17 settembre 2020.

25 La Repubblica di Polonia, sostenuta dalla Repubblica di Bulgaria e dall'Ungheria, chiede che il Tribunale voglia:

- annullare la decisione impugnata;
  - condannare la Commissione alle spese.
- 26 La Commissione, sostenuta dal Regno del Belgio, dalla Repubblica francese e dal Regno di Svezia, chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;
  - condannare la Repubblica di Polonia alle spese.

### **In diritto**

27 A sostegno del suo ricorso la Repubblica di Polonia deduce cinque motivi.

28 Il primo motivo verte sulla violazione delle disposizioni applicabili in materia di maggioranza qualificata. La Repubblica di Polonia ritiene che, a seguito della sua domanda in tal senso e in applicazione dell'articolo 3, paragrafi 2 e 3, del protocollo n. 36, la decisione impugnata avrebbe dovuto essere adottata secondo le regole di maggioranza qualificata previste dal Trattato di Nizza e non secondo quelle previste dal Trattato di Lisbona.

29 Nell'ambito del secondo e del terzo motivo, la Repubblica di Polonia sostiene che i BAT-AEL imposti dalla decisione impugnata per le emissioni di ossidi di azoto (NOx), di mercurio (Hg), di cloruro di idrogeno (HCl) dei GIC, nonché taluni BAT-AEL applicabili ai GIC la cui durata di esercizio annuale è inferiore alle 1 500 ore, sono stati fissati sulla base di dati erronei e non rappresentativi e violano il principio di proporzionalità.

30 Con il quarto e il quinto motivo, la Repubblica di Polonia contesta la legittimità della deroga concessa dalla decisione impugnata a talune regioni insulari per l'applicazione dei BAT-AEL ai motori funzionanti a HFO e/o gasolio.

***Sul primo motivo, vertente su una violazione del combinato disposto dell'articolo 16, paragrafi 4 e 5, TUE e dell'articolo 3, paragrafi 2 e 3, del protocollo n. 36***

31 La Repubblica di Polonia, sostenuta dall'Ungheria, ritiene che la decisione impugnata sia stata adottata in violazione delle regole che disciplinano il voto a maggioranza qualificata di cui all'articolo 16, paragrafi 4 e 5, TUE e all'articolo 3, paragrafi 2 e 3, del protocollo n. 36. Essa ritiene, in sostanza, che per beneficiare delle regole della maggioranza qualificata di cui all'articolo 3, paragrafo 3, di tale protocollo, sia sufficiente che uno Stato membro ne faccia la domanda entro il termine fissato dall'articolo 3, paragrafo 2, di detto protocollo, ovvero tra il 1° novembre 2014 e il 31 marzo 2017. Poiché la Repubblica di Polonia ha presentato siffatta domanda il 30 marzo 2017, tali regole della maggioranza qualificata avrebbero dovuto essere applicate al voto sul progetto della decisione impugnata in seno al comitato il 28 aprile 2017. L'Ungheria aggiunge che, in applicazione di dette regole, la soglia dei voti necessari per l'adozione di tale progetto non avrebbe potuto essere raggiunta e il voto avrebbe, quindi, portato ad un risultato diverso.

32 La Commissione, sostenuta dal Regno del Belgio, dalla Repubblica francese e dal Regno di Svezia, risponde, in sostanza, che il periodo definito all'articolo 3, paragrafo 2, del protocollo n. 36, comprende tanto la data nella quale il membro del Consiglio presenta la sua domanda, quanto quella in cui si svolge il voto. A suo avviso, tale disposizione prevede un'eccezione alla regola generale sancita dall'articolo 16, paragrafi 4 e 5, TUE, e deve, di conseguenza, essere interpretata in modo restrittivo. L'articolo 16, paragrafo 5, TUE, stabilirebbe in modo decisivo l'ambito di applicazione ratione materiae delle disposizioni transitorie contenute nel protocollo n. 36 e risulterebbe chiaramente dal suo testo, nonché da quello dell'articolo 3, paragrafo 2, del protocollo n. 36, che la maggioranza qualificata definita all'articolo 3, paragrafo 3, del protocollo n. 36, si applica soltanto alle votazioni che avvengono tra il 1° novembre 2014 e il 31 marzo 2017. La Commissione ritiene che l'approccio della Repubblica di Polonia equivalga ad ammettere che le disposizioni transitorie relative alla definizione della maggioranza qualificata dipendono esclusivamente da una decisione unilaterale di un solo Stato membro e che esse potrebbero essere applicate indefinitamente, il che priverebbe l'articolo 16, paragrafo 4, TUE, e il procedimento del comitato del loro effetto utile e comporterebbe una violazione del principio della certezza del diritto. La Commissione precisa che la durata del periodo transitorio deve essere nota a priori e che essa è stata chiaramente determinata dagli autori del Trattato.

33 Nell'ambito del presente motivo, il Tribunale è chiamato a pronunciarsi sulla portata dell'articolo 3, paragrafo 2, del protocollo n. 36 e, più concretamente, sulla questione se, per beneficiare dell'applicazione delle regole della maggioranza qualificata previste al paragrafo 3 di detto articolo, che corrispondono alla maggioranza qualificata di cui al Trattato di Nizza, sia sufficiente che uno Stato membro ne faccia la domanda tra il 1° novembre 2014 e il 31 marzo 2017 o se sia necessario che la decisione sia altresì adottata durante tale periodo.

34 A tale proposito si deve ricordare che quando si interpreta una disposizione del diritto dell'Unione occorre tenere conto non soltanto della formulazione di quest'ultima, ma anche del suo contesto e degli obiettivi che persegue l'atto di cui fa parte. Anche la genesi di una disposizione del diritto dell'Unione può fornire elementi pertinenti per la sua interpretazione [sentenza del 25 giugno 2020, A. e a. (Impianti eolici ad Aalter e Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punto 37]. Si deve, quindi, procedere a un'interpretazione letterale, contestuale, teleologica e storica dell'articolo 3, paragrafo 2, del protocollo n. 36. In tale contesto, occorre considerare il fatto che le norme del diritto dell'Unione sono redatte in diverse lingue e che tutte le versioni linguistiche fanno fede; ciò può rendere necessario un raffronto delle versioni



linguistiche (v., sentenza del 14 luglio 2016, Lettonia/Commissione, T-661/14, EU:T:2016:412, punto 39 e la giurisprudenza ivi citata).

35 In primo luogo, per quanto riguarda l'interpretazione letterale, le parti concordano sul fatto che il testo dell'articolo 3, paragrafo 2, del protocollo n. 36 non consente di fugare il dubbio sull'esatta portata di tale disposizione. Infatti, non risulta dal testo secondo il quale «[n]el periodo dal 1° novembre 2014 al 31 marzo 2017, quando una deliberazione deve essere adottata a maggioranza qualificata, un membro del Consiglio può chiedere che tale deliberazione sia adottata in base alla maggioranza qualificata ai sensi del paragrafo 3» se detta deliberazione debba, o no, anche avere luogo in tale periodo.

36 Neppure le altre versioni linguistiche dell'articolo 3, paragrafo 2, del protocollo n. 36 consentono di fugare il dubbio circa l'esatta portata di detta disposizione.

37 In secondo luogo, neppure l'interpretazione storica della disposizione di cui trattasi consente di chiarire il suo tenore letterale. A tale proposito, occorre rilevare che il Trattato di Lisbona, che ha modificato le regole per il calcolo della maggioranza qualificata, è stato adottato a seguito di un mandato conferito alla conferenza intergovernativa convocata allo scopo di elaborare un progetto di Trattato che modifica il trattato UE e il trattato CE. Secondo i termini di tale mandato, «durante un periodo transitorio fino al 31 marzo 2017, quando una decisione dovrà essere adottata a maggioranza qualificata, un membro del Consiglio può chiedere che la decisione sia presa in base alla maggioranza qualificata ai sensi dell'articolo 205, paragrafo 2 dell'attuale Trattato CE» (paragrafo 13 del mandato che figura nelle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 21 e 22 giugno 2007, 11177/1/07 REV 1 allegato I, pag. 18). Poiché la formulazione contenuta in tale mandato è molto simile a quella dell'articolo 3, paragrafo 2, del protocollo n. 36, essa non consente, come sostiene correttamente la Commissione, di superare l'ambiguità menzionata al precedente punto 35. Ciò posto, da tale documento non deriva, come sostiene la Repubblica di Polonia, che lo svolgimento del voto secondo le regole del Trattato di Nizza dovesse aver luogo prima del 1° aprile 2017.

38 In terzo luogo, per quanto riguarda l'interpretazione teleologica, occorre ricordare che l'obiettivo del protocollo n. 36 è, secondo il suo unico considerando, «organizzare la transizione dalle disposizioni istituzionali dei trattati applicabili prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona a quelle previste da detto trattato».

39 A tal fine, l'articolo 3, paragrafo 2, del protocollo n. 36 attribuisce a uno Stato membro il diritto di chiedere, nel periodo compreso tra il 1° novembre 2014 e il 31 marzo 2017, l'applicazione della maggioranza qualificata definita all'articolo 3, paragrafo 3, del protocollo n. 36, corrispondente a quella del Trattato di Nizza, il che sembra, del resto, non essere contestato tra le parti.

40 Per contro, i pareri delle parti divergono per quanto riguarda la questione se anche il voto debba aver luogo durante questo stesso periodo. Orbene, il diritto conferito agli Stati membri dall'articolo 3, paragrafo 2, del protocollo n. 36 di chiedere il voto a maggioranza qualificata secondo le regole del Trattato di Nizza durante il periodo specificato in tale articolo implica necessariamente che, in seguito alla presentazione di una tale domanda da parte di uno Stato membro, il voto si svolga secondo le stesse regole, e ciò anche qualora tale voto abbia luogo dopo il 31 marzo 2017. Infatti, solo una siffatta interpretazione è idonea a garantire che uno Stato membro possa utilmente esercitare, durante tutto tale periodo, e ciò fino all'ultimo giorno del termine previsto, detto diritto.

41 Qualsiasi interpretazione contraria priverebbe del suo effetto utile l'espressa fissazione di un periodo che va dal 1° novembre 2014 al 31 marzo 2017 per esercitare la prerogativa di cui trattasi, e ridurrebbe significativamente il termine entro il quale un voto ai sensi delle regole del Trattato di Nizza potrebbe effettivamente essere chiesto da uno Stato membro. Infatti, essa avrebbe come risultato che una domanda presentata alla fine di tale periodo sarebbe, in pratica, tardiva per far scattare l'applicazione delle regole del Trattato di Nizza. Una tale interpretazione contraria costringerebbe gli Stati membri a presentare, se del caso, la loro domanda molto prima, in funzione della data – non prevedibile – del voto. Un risultato del genere sarebbe contrario al diritto degli Stati membri di chiedere un voto secondo le regole del Trattato di Nizza fino all'ultimo giorno del periodo previsto dall'articolo 3, paragrafo 2, del protocollo n. 36.

42 Pertanto, da un'interpretazione teleologica della disposizione di cui trattasi risulta che la definizione della maggioranza qualificata di cui all'articolo 3, paragrafo 3, del protocollo n. 36 può essere applicata a un voto che si svolga anche dopo il 31 marzo 2017, a condizione che la sua applicazione sia richiesta da uno Stato membro prima di tale data.

43 In quarto luogo, occorre rilevare che tale conclusione è sostenuta altresì da un'interpretazione contestuale della disposizione di cui trattasi. A tal riguardo, occorre osservare che l'articolo 3, paragrafo 2, del protocollo n. 36 si inserisce nell'ambito delle tre fasi transitorie relative all'entrata in vigore delle norme sulla maggioranza qualificata previste dal Trattato di Lisbona.

44 Infatti, sebbene il Trattato di Lisbona sia entrato in vigore il 1° dicembre 2009, la definizione della maggioranza qualificata di cui all'articolo 16, paragrafo 4, TUE è entrata in vigore solo il 1° novembre 2014. In forza dell'articolo 16, paragrafo 5, TUE, erano applicabili disposizioni transitorie, da un lato, fino al 31 ottobre 2014 e, dall'altro, tra il 1° novembre 2014 e il 31 marzo 2017, come fissate dal protocollo sulle disposizioni transitorie, ossia il protocollo n. 36.

45 Occorre quindi distinguere tra tre periodi, ovvero, in primo luogo, il periodo che va dal 1° dicembre 2009 al 31 ottobre 2014, in secondo luogo quello che va dal 1° novembre 2014 al 31 marzo 2017, e, in terzo luogo, il periodo che decorre dal 1° aprile 2017.



46 Nel primo periodo, si applicavano le regole della maggioranza qualificata definita all'articolo 3, paragrafo 3, del protocollo n. 36, prolungando quelle del Trattato di Nizza, alle quali esse corrispondevano. Nel secondo periodo, un membro del Consiglio poteva, ai sensi della disposizione controversa, ossia, l'articolo 3, paragrafo 2, del protocollo n. 36, chiedere che fosse adottata una deliberazione secondo tali regole del Trattato di Nizza. In mancanza di una tale domanda, si applicava la nuova definizione della maggioranza qualificata di cui all'articolo 16, paragrafo 4, TUE, il che è sottolineato dall'articolo 3, paragrafo 1, del protocollo n. 36. Nel terzo periodo, la maggioranza qualificata è definita come prevista dall'articolo 16, paragrafo 4, TUE, senza possibilità di chiedere un diverso modo di calcolo dei voti.

47 Di conseguenza, contrariamente a quanto ritiene la Commissione, l'articolo 3, paragrafo 2, del protocollo n. 36 non è un'eccezione alla regola fissata all'articolo 16, paragrafo 4, TUE, ma costituisce una disposizione transitoria che disciplina una delle tre fasi transitorie che si applicavano successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Il suo carattere transitorio è confermato dal considerando unico del protocollo n. 36 (v. punto 38 supra) nonché dal testo del titolo del protocollo n. 36, vertente «sulle disposizioni transitorie» e da quello dell'articolo 16, paragrafo 5, TUE, ai sensi del quale un protocollo stabilisce «[l]e disposizioni transitorie» per il periodo dal 1° novembre 2014 al 31 marzo 2017.

48 Orbene, l'interpretazione accolta al punto 42 supra è conforme ai requisiti dell'articolo 16, paragrafo 5, TUE, in applicazione del quale è stato adottato l'articolo 3, paragrafo 2, del protocollo n. 36. Infatti, secondo tale interpretazione, l'articolo 3, paragrafo 2, di detto protocollo, da un lato, era applicabile tra il 1° novembre 2014 e il 31 marzo 2017, poiché la data limite per chiedere l'applicazione della maggioranza qualificata definita al paragrafo 3 del medesimo articolo era il 31 marzo 2017, e, dall'altro, era transitorio, in quanto il voto in base a tale maggioranza qualificata aveva luogo solo per i progetti di atto per i quali una siffatta domanda era stata presentata durante detto periodo. La Commissione ritiene quindi erroneamente che l'articolo 16, paragrafo 5, TUE esiga che la maggioranza qualificata definita all'articolo 3, paragrafo 3, del protocollo n. 36 si applica solo ai voti avvenuti tra il 1° dicembre 2009 e il 31 ottobre 2014. Parimenti, la Repubblica di Polonia non può legittimamente sostenere che l'ambito di applicazione dell'articolo 16, paragrafo 5, TUE non riguarda la definizione della maggioranza qualificata.

49 In ogni caso, come dimostrano tali diverse interpretazioni presentate dalle parti, la formulazione dell'articolo 16, paragrafo 5, TUE è a tal punto equivoca che non consente di inficiare l'interpretazione di cui al punto 42 supra.

50 Contrariamente a quanto sostiene la Commissione, l'interpretazione accolta al punto 42 supra è altresì conforme al requisito, risultante da una giurisprudenza costante, secondo il quale una disposizione transitoria deve essere interpretata restrittivamente (v. sentenza del 27 febbraio 2019, Grecia/Commissione, C-670/17 P, EU:C:2019:145, punto 52 e giurisprudenza ivi citata; v. altresì, in tal senso, sentenza del 28 ottobre 2010, Commissione/Polonia, C-49/09, EU:C:2010:644, punto 41 e giurisprudenza ivi citata). Infatti, da un lato, nell'ambito di tale interpretazione, l'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, del protocollo n. 36 resta assoggettata ad una limitazione temporale ben definita (v. punto 48 supra) e garantisce, pertanto, il suo carattere transitorio (v. punto 38 supra). Dall'altro lato, detta interpretazione è indispensabile affinché uno Stato membro possa utilmente ed effettivamente esercitare il proprio diritto fino all'ultimo giorno del termine previsto dall'articolo 3, paragrafo 2, del protocollo n. 36 (v. punti 40 e 41 supra) e, pertanto, non eccede quanto necessario per garantire l'esercizio di tale diritto.

51 Inoltre, la Commissione non può legittimamente sostenere che l'interpretazione esposta al punto 42 supra privi del loro effetto utile l'articolo 16, paragrafo 4, TUE e il procedimento del comitato, che tenderebbero a rinforzare la legittimità democratica e la rappresentatività dei cittadini. A tale proposito, si deve sottolineare che l'articolo 3, paragrafo 2, del protocollo n. 36 rientra anch'esso nel diritto primario, e che il suo effetto utile deve quindi essere garantito dalla Commissione allo stesso modo che per i Trattati, con la conseguenza che non può essere disatteso a vantaggio di un'applicazione prematura dell'articolo 16, paragrafo 4, TUE.

52 Pertanto, l'analisi contestuale conferma l'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 2, del protocollo n. 36 accolta al punto 42 supra.

53 In quinto luogo, si deve ricordare che tale interpretazione è suffragata dal principio della certezza del diritto che impone, da un lato, che le norme di diritto siano chiare e precise e, dall'altro, che la loro applicazione sia prevedibile da parte dei singoli. In particolare, detto principio esige che una normativa consenta agli interessati di conoscere esattamente la portata degli obblighi che essa impone loro e che questi ultimi possano conoscere senza ambiguità i loro diritti e i loro obblighi e regolarsi di conseguenza (v. sentenza del 1° luglio 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punti 127 e 128 e giurisprudenza ivi citata).

54 A tale proposito, la Commissione non può sostenere che far dipendere l'applicazione della disposizione transitoria soltanto dalla domanda unilaterale di uno Stato membro consentirebbe di applicare indefinitamente tale disposizione dato che, da un punto di vista formale, un atto continuerebbe ad essere oggetto delle deliberazioni del Consiglio finché la Commissione non l'abbia revocato. Tale argomento ignora non soltanto il fatto che l'applicazione della disposizione transitoria è subordinata alla sola condizione che lo Stato membro presenti una domanda a tal fine, la quale è limitata nel tempo dal momento che essa deve essere presentata entro e non oltre il 31 marzo 2017, ma anche il fatto che le deliberazioni che conducono ad un voto mettono fine all'applicazione di tale disposizione transitoria di modo che essa non sia indefinita.



55 Al contrario, l'interpretazione suggerita dalla Commissione che subordina l'applicazione della disposizione transitoria ai requisiti cumulativi della presentazione di una domanda di uno Stato membro e della votazione entro e non oltre il 31 marzo 2017 comporterebbe, alla fine del periodo transitorio, un'incertezza riguardo all'applicazione nel tempo della maggioranza qualificata secondo la definizione di cui all'articolo 3, paragrafo 3, del protocollo n. 36. Infatti, poiché la durata dei lavori su un progetto di atto può variare, uno Stato membro che abbia fatto uso del diritto che gli è conferito da tale disposizione durante il periodo transitorio, soprattutto laddove la data della sua domanda si avvicina a quella del 31 marzo 2017, non avrebbe la certezza che il voto possa avere effettivamente luogo secondo dette regole. Nell'ipotesi in cui i lavori su un progetto di atto proseguano oltre il 31 marzo 2017, l'interpretazione difesa dalla Commissione avrebbe la conseguenza che il voto dovrebbe avere luogo in base alla maggioranza qualificata di cui all'articolo 16, paragrafo 4, TUE, mentre la conclusione di detti lavori prima di tale data che consenta che il voto abbia luogo prima del 31 marzo 2017 comporterebbe l'applicazione della maggioranza qualificata definita all'articolo 3, paragrafo 3, del protocollo n. 36. Inoltre, un'interpretazione del genere non soltanto darebbe luogo ad una mancanza di prevedibilità, ma potrebbe condurre altresì a un'elusione della disposizione transitoria in questione fissando la data del voto a una data successiva al 31 marzo 2017.

56 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, occorre interpretare l'articolo 3, paragrafo 2, del protocollo n. 36 nel senso che, affinché un progetto di atto sia adottato secondo le regole della maggioranza qualificata definite all'articolo 3, paragrafo 3, del protocollo n. 36, che corrispondono a quelle del Trattato di Nizza, è sufficiente che l'applicazione di tali regole sia richiesta da uno Stato membro tra il 1° novembre 2014 e il 31 marzo 2017, senza che sia necessario che anche il voto del progetto di atto in questione abbia luogo tra tali date.

57 Nella specie, poiché la Repubblica di Polonia ha presentato una domanda ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del protocollo n. 36, il 30 marzo 2017, dette regole avrebbero dovuto essere applicate in occasione del voto sul progetto della decisione impugnata il 28 aprile 2017.

58 Deriva dalla giurisprudenza che il mancato rispetto delle modalità di voto costituisce una violazione di forme sostanziali ai sensi dell'articolo 263 TFUE (v., in tal senso, sentenze del 23 febbraio 1988, Regno Unito/Consiglio, 68/86, EU:C:1988:85, punto 49; del 28 aprile 2015, Commissione/Consiglio, C-28/12, EU:C:2015:282, punto 55, e del 20 settembre 2017, Tilly-Sabco/Commissione, C-183/16 P, EU:C:2017:704, punto 115), che comporta necessariamente l'annullamento dell'atto inficiato da tale vizio, indipendentemente dalla questione se tale violazione abbia causato un danno a chi la fa valere (v., in tal senso, sentenze del 6 aprile 2000, Commissione/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, punto 52; del 21 settembre 2017, Feralpi/Commissione, C-85/15 P, EU:C:2017:709, punti da 45 a 47, e dell'8 settembre 2016, Goldfish e a./Commissione, T-54/14, EU:T:2016:455, punto 47).

59 Pertanto, la questione se la Commissione avrebbe potuto organizzare tale voto prima del 1° aprile 2017 e se la Repubblica di Polonia avrebbe potuto chiedere che tale voto avesse luogo prima di tale data non è pertinente. In ogni caso, tenuto conto del risultato di voto quale indicato al punto 13 supra, in applicazione delle regole della maggioranza qualificata definite all'articolo 3, paragrafo 3, del protocollo n. 36, la soglia richiesta per l'adozione del progetto della decisione impugnata non sarebbe stata raggiunta.

60 Di conseguenza, si deve accogliere il primo motivo e annullare la decisione impugnata, senza che sia necessario esaminare il secondo e il terzo motivo invocati dalla ricorrente.

#### ***Sugli effetti nel tempo dell'annullamento parziale della decisione impugnata***

61 L'articolo 264, secondo comma, TFUE prevede che, ove lo reputi necessario, il giudice dell'Unione precisa gli effetti dell'atto annullato che devono essere considerati definitivi. Tale disposizione è stata interpretata, in particolare, nel senso che consente, per ragioni di certezza del diritto [v., in tal senso, sentenze del 20 settembre 2017, Tilly-Sabco/Commissione, C-183/16 P, EU:C:2017:704, punto 124, e del 4 settembre 2018, Commissione/Consiglio (Accordo con il Kazakhstan), C-244/17, EU:C:2018:662, punto 52], ma anche per ragioni dirette a evitare una discontinuità o una regressione nell'attuazione di politiche condotte o sostenute dall'Unione, come in materia di protezione dell'ambiente o di sanità pubblica (v., in tal senso, sentenze del 25 febbraio 1999, Parlamento/Consiglio, C-164/97 e C-165/97, EU:C:1999:99, punti da 22 a 24, e del 16 aprile 2015, Parlamento/Consiglio, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, punti da 72 a 74), di mantenere per un periodo ragionevole gli effetti di un atto annullato.

62 Nella specie, interrogate in udienza dal Tribunale su un'eventuale modulazione nel tempo degli effetti dell'annullamento che esso potrebbe pronunciare, la Repubblica di Polonia si è opposta, mentre la Commissione ha chiesto una siffatta modulazione in caso di annullamento della decisione impugnata.

63 Tenuto del fatto che i BAT-AEL stabiliti dalla decisione impugnata servono, come esposto al punto 1 supra, da base per la fissazione delle condizioni di autorizzazione all'esercizio dei GIC, da parte della autorità nazionali, l'annullamento della decisione impugnata con effetto immediato potrebbe mettere a repentaglio condizioni di autorizzazione uniformi per questo tipo di impianti nell'Unione e rischierebbe di provocare un'incertezza giuridica per le parti interessate, segnatamente gli operatori dei GIC, fino all'entrata in vigore di una nuova decisione relativa alle conclusioni sulle BAT.

64 Inoltre, l'annullamento della decisione impugnata con effetto immediato comprometterebbe gli obiettivi di garantire un elevato livello di tutela dell'ambiente e di migliorare la qualità dell'ambiente, quali previsti all'articolo 191,



paragrafo 2, TFUE, all'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e ai considerando 2 e 44 nonché all'articolo 1 della direttiva 2010/75, ai quali la decisione impugnata contribuisce.

65 Di conseguenza, occorre mantenere gli effetti della decisione impugnata fino all'entrata in vigore, entro un termine ragionevole che non può eccedere i dodici mesi a decorrere dalla data di pronuncia della presente sentenza, di un nuovo atto diretto a sostituirla e adottato secondo le regole della maggioranza qualificata previste all'articolo 3, paragrafo 3, del protocollo n. 36.

### **Sulle spese**

66 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Commissione, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese, conformemente alle conclusioni della Repubblica di Polonia.

67 L'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura dispone che le spese sostenute dagli Stati membri e dalle istituzioni intervenuti nella causa restano a loro carico. Di conseguenza, Il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, la Repubblica francese, l'Ungheria e il Regno di Svezia supporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) **La decisione di esecuzione (UE) 2017/1442 della Commissione, del 31 luglio 2017, che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT), a norma della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, per i grandi impianti di combustione, è annullata.**
- 2) **Gli effetti della decisione di esecuzione annullata ai sensi del punto 1 del presente dispositivo sono mantenuti fino all'entrata in vigore, entro un termine ragionevole che non può eccedere i dodici mesi a decorrere dalla data di pronuncia della presente sentenza, di un nuovo atto diretto a sostituirla e adottato secondo le regole della maggioranza qualificata previste all'articolo 3, paragrafo 3, del protocollo (n. 36) sulle disposizioni transitorie.**
- 3) **La Commissione europea supporterà, oltre alle proprie spese, anche quelle sostenute dalla Repubblica di Polonia.**
- 4) **Il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, la Repubblica francese, l'Ungheria e il Regno di Svezia supporteranno le proprie spese.**

*(Omissis)*

