

**Causa C-126/20****Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

6 marzo 2020

**Giudice del rinvio:**

Verwaltungsgericht Berlin (Germania)

**Data della decisione di rinvio:**

24 febbraio 2020

**Ricorrente:**

ExxonMobil Production Deutschland GmbH

**Resistente:**

Repubblica federale di Germania, rappresentata dall'Umweltbundesamt, Deutsche Emissionshandelsstelle

**Oggetto del procedimento principale**

Impugnazione di un provvedimento della Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) (autorità tedesca competente in materia di scambio di quote di emissione; in prosieguo: la «DEHSt») - Nozione di «sottoimpianto oggetto di un parametro di riferimento di calore» - Nozione di «sottoimpianto con emissioni di processo» - Richiesta di chiarimento del rapporto tra assegnazione in proporzione al parametro di riferimento di calore e assegnazione in proporzione alle emissioni di processo

**Oggetto e fondamento giuridico del rinvio**

Interpretazione del diritto dell'Unione, in concreto della decisione 2011/278/UE; fondamento giuridico: articolo 267 TFUE

## Questioni pregiudiziali

1) Se il CO<sub>2</sub> rilasciato nell'atmosfera in sede di trattamento del gas naturale (sotto forma di gas acido) nel cosiddetto processo Claus mediante separazione del CO<sub>2</sub> presente nel gas naturale dalla miscela di gas costituisca, ai sensi dell'articolo 3, lettera h), prima frase, della decisione 2011/278/UE della Commissione, un'emissione risultante dall'attività menzionata nell'articolo 3, lettera h), punto v).

2) Se, ai sensi dell'articolo 3, lettera h), prima frase, della decisione 2011/278/UE della Commissione, emissioni di CO<sub>2</sub> possano sussistere «a seguito» di un'attività nell'ambito della quale il CO<sub>2</sub> presente nella materia prima venga rilasciato nell'atmosfera senza che l'attività in corso in tale contesto generi, nel contempo, biossido di carbonio aggiuntivo, ovvero se la disposizione medesima presupponga necessariamente che il CO<sub>2</sub> rilasciato nell'atmosfera sia prodotto per la prima volta come risultato dell'attività.

3) Se una materia prima contenente carbonio sia «impiegata» ai sensi dell'articolo 3, lettera h), punto v), della decisione 2011/278/UE della Commissione ove, nell'ambito del cosiddetto processo Claus, il gas naturale normalmente presente venga utilizzato nell'ambito della produzione di zolfo e, in tale contesto, il biossido di carbonio contenuto nel gas naturale venga rilasciato nell'atmosfera senza partecipare alla reazione chimica che si verifica nel corso del processo, ovvero se la nozione di «impiego» presupponga necessariamente che il carbonio prenda parte alla reazione chimica in atto o sia, anzi, tal fine necessario.

4) In caso di risposta affermativa alla prima, seconda e terza questione:

nel caso in cui un impianto soggetto al sistema UE di scambio delle quote di emissioni soddisfi sia i presupposti per costituire un sottoimpianto oggetto di un parametro di riferimento di calore, sia le condizioni per costituire un sottoimpianto con emissioni di processo, quali siano i parametri di riferimento in base ai quali debba essere compiuta l'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito. Se il diritto ad assegnazione con parametro di riferimento di calore prevalga sul diritto ad assegnazione per emissioni di processo o se, in considerazione del criterio di specialità, il diritto ad assegnazione per emissioni di processo prevalga sul parametro di riferimento di calore e di combustibili.

5) In caso di risposta affermativa alla prima, seconda, terza e quarta questione:

Se, una volta terminato il terzo periodo di scambio, possano essere soddisfatti mediante quote relative al quarto periodo di scambio eventuali diritti ad assegnazione aggiuntiva gratuita di quote di emissioni per il terzo periodo di scambio la cui esistenza sia stata accertata giudizialmente solo dopo la conclusione del terzo periodo di scambio, o se i diritti ad assegnazione non ancora ottenuti si estinguano al termine del terzo periodo di scambio.

**Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere**

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), modificata dalla direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009 (GU 2009, L 140, pag. 63) e modificata da ultimo dalla decisione (UE) 2015/1814 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ottobre 2015 (GU 2015, L 264, pag. 1), articoli 2, 10 bis, paragrafi 1 e 4, 13 e allegato I

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), nella versione modificata, articolo 3, lettere c) e h), punto v)

Decisione (UE) 2015/1814 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ottobre 2015, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra e recante modifica della direttiva 2003/87/CE (GU 2015, L 264, pag. 1), considerando 7

***Documenti di orientamento della Commissione sullo scambio di quote di emissioni***

Guidance Document n. 8 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 - Waste gases and process emissions sub-installation

**Giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea richiamata**

Sentenza dell'8 settembre 2016, Borealis e a., (C-180/15, EU:C:2016:647, in particolare punti 62 e 69)

Sentenza del 20 giugno 2019, ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518)

**Disposizioni nazionali fatte valere**

Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (legge relativa allo scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra; in prosieguo: il «TEHG 2011») del 27 luglio 2011; articolo 9, paragrafi 1 e 6, allegato I, parte 2, punto 1

Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 [regolamento relativo all'assegnazione di quote di emissioni di gas a effetto serra per il periodo di scambio dal 2013 al 2020, in breve Zuteilungsverordnung 2020 (regolamento relativo all'assegnazione di quote 2020); in prosieguo: la «ZuV 2020»] nel testo del 26 settembre 2011; articolo 2, punto 29 (elemento di assegnazione con emissioni di processo), lettera b), punti dd) ed ee), e lettera c), punto 30 (elemento di assegnazione con valore delle emissioni di calore); articolo 3, paragrafo 1 (formazione di elementi di assegnazione)

Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 [regolamento relativo all'assegnazione di quote di emissioni di gas a effetto serra per il periodo di scambio dal 2013 al 2020, in breve Zuteilungsverordnung 2020 (regolamento relativo all'assegnazione di quote 2020); in prosieguo: la «ZuV 2020»] nel testo del 26 settembre 2011; articolo 2, punto 29 (elemento di assegnazione con emissioni di processo), lettere a), b), e c), punto 30 (elemento di assegnazione con valore delle emissioni di calore); articolo 3, paragrafo 1

### **Breve esposizione dei fatti e del procedimento**

- 1 La **ricorrente**, ricorrente anche nella causa C-682/17, gestisce a Großenkneten (Bassa Sassonia) un impianto per il trattamento del gas naturale nel quale viene estratto zolfo. Nell'impianto di estrazione di zolfo si applica il cosiddetto procedimento Claus. L'impianto della ricorrente serve al trattamento del gas naturale estratto da depositi naturali (gas grezzo). Data l'alta concentrazione di acido solfidrico contenuto, esso viene definito anche gas acido. Il gas naturale presente nel sottosuolo contiene per natura biossido di carbonio. Prima dell'immissione del gas naturale nella rete di distribuzione occorre in parte rimuovere il biossido di carbonio, come altre componenti naturali del gas grezzo, al fine di mantenere la qualità richiesta dal gestore della rete. Nell'impianto di trattamento del gas naturale della ricorrente il gas estratto viene liberato da componenti di zolfo e dal biossido di carbonio e si estrae zolfo elementare. L'impianto di trattamento del gas naturale comprende, in particolare, un impianto di estrazione di zolfo (composto da impianti Claus, surriscaldatori a vapore, sistema di caldaia a vapore e impianto motore a gas), impianti di desolfurazione (di depurazione) e di essiccamento del gas naturale, impianti di depurazione del gas di scarico e torce di emergenza. Gli impianti Claus sono le fonti principali di emissioni di CO<sub>2</sub>.
- 2 Con provvedimento del 17 febbraio 2014, per il periodo di assegnazione 2013-2020 (terzo periodo di scambio), la Deutsche Emissionshandelsstelle (autorità tedesca competente in materia di scambio di quote di emissione; in prosieguo: la «DEHSt») assegnava alla ricorrente a titolo gratuito complessivamente 4 216 048 quote di emissioni. L'assegnazione avveniva, in parte, in applicazione di un valore delle emissioni di calore e, in parte, in proporzione al valore delle emissioni di

combustibile. L'assegnazione per emissioni di processo, allo stesso modo richiesta dalla ricorrente, veniva respinta in base al rilievo che le emissioni di biossido di carbonio non deriverebbero dal processo di trattamento del gas naturale (cosiddetto processo Claus), ma sarebbero già contenute nella materia prima utilizzata per detto trattamento. Di conseguenza, le emissioni transiterebbero solo dall'impianto in funzione del procedimento.

- 3 Con decisione del 7 ottobre 2019, la DEHSt respingeva l'opposizione proposta dalla ricorrente contro il provvedimento in materia di assegnazione di quote in data 12 marzo 2014. La decisione era motivata sostanzialmente con il fatto che un'assegnazione in base al valore delle emissioni di processo a norma dell'articolo 2, punto 29, lettera b), punto ee), della ZuV 2020 non sarebbe possibile. Il processo che s'innesci negli impianti Claus costituirebbe una reazione chimica esotermica con cui l'acido solfidrico sarebbe trasformato in zolfo. In tale impianto il calore prodotto durante il processo verrebbe recuperato attraverso la caldaia e utilizzato nell'impianto stesso. L'assegnazione per l'utilizzo del calore prodotto negli impianti Claus nell'ambito dell'elemento di assegnazione in proporzione al valore delle emissioni di calore sarebbe avvenuta legittimamente. Nel trattamento del gas grezzo per ottenere gas naturale si verificherebbe una trasformazione dello zolfo nell'ambito di una reazione chimica esotermica. Il biossido di carbonio non parteciperebbe alla cosiddetta reazione Claus e non sarebbe neppure necessario a tal fine. Esso dovrebbe essere considerato unicamente come gas associato al combustibile impiegato. Ai sensi della pertinente disposizione della ZuV2020 sarebbe impiegato solo l'acido solfidrico, non contenente carbonio. La reazione Claus non genererebbe ulteriore biossido di carbonio. Quest'ultimo, emesso poi nell'atmosfera attraverso una ciminiera, non deriverebbe quindi dal processo Claus.
- 4 Con ricorso proposto l'8 novembre 2019 la ricorrente insiste sulla propria domanda.

#### **Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale**

- 5 La **ricorrente** sostiene quanto segue: Per il processo Claus sarebbe necessario un tenore elevato di acido solfidrico del gas utilizzato come combustibile. Nel processo Claus si verificherebbe una trasformazione esotermica dell'acido solfidrico in zolfo in due fasi. In una prima fase termica si brucerebbe circa un terzo dell'acido solfidrico nel forno Claus, producendo biossido di zolfo. Il secondo passaggio consentirebbe di ottenere ulteriore zolfo a seguito di una reazione esotermica in due o tre fasi catalitiche successive. Dopo l'ultima fase catalitica, nel gas Claus, oltre ad azoto, vapore acqueo e biossido di carbonio, si troverebbero ancora tracce di composti di zolfo che verrebbero eliminate nell'impianto di depurazione del gas di scarico collegato a valle. Il CO<sub>2</sub>, del cui trattamento si discute nella specie, che è contenuto nel gas acido quale materia prima e convogliato nell'impianto Claus dall'impianto di lavaggio, non prenderebbe parte al processo Claus in atto, ma confluirebbe con il gas Claus

contenente acido solfidrico nell'impianto di depurazione del gas di scarico e sarebbe rilasciato nell'atmosfera attraverso la ciminiera. La principale fonte di emissione di CO<sub>2</sub> sarebbe il CO<sub>2</sub> già presente per natura nel gas acido naturale. Esso sarebbe rilasciato nell'atmosfera in sede di estrazione dello zolfo mediante il processo Claus. Ai sensi della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 20 giugno 2019, [ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17], il rilascio del biossido di carbonio contenuto nel gas naturale sarebbe soggetto al regime dello scambio delle quote di emissione.

- 6 La ricorrente ritiene di avere diritto all'assegnazione gratuita per un elemento di assegnazione con emissioni di processo ai sensi dell'articolo 2, punto 29, lettera b), punto ee), della ZuV 2020 o dell'articolo 3, lettera h), punto v), della decisione 2011/278 della Commissione. Le emissioni controverse di biossido di carbonio deriverebbero dall'impiego di una materia prima contenente carbonio. Il gas acido impiegato per l'estrazione dello zolfo sarebbe ricavato da giacimenti naturali in depositi sotterranei e conterrebbe una miscela di acido solfidrico, vapore acqueo, metano e biossido di carbonio. Il biossido di carbonio conterrebbe carbonio.
- 7 Contrariamente a quanto dedotto dalla resistente, il biossido di carbonio non dovrebbe essere considerato unicamente come gas associato. Le altre considerazioni della ricorrente in merito corrispondono a quelle svolte nella causa C-682/17.
- 8 Diversamente da quanto affermato dalla resistente, non si verificherebbe neppure un mero transito di biossido di carbonio. Anche le considerazioni svolte dalla ricorrente su questo aspetto corrispondono sostanzialmente a quelle svolte nel procedimento principale nella causa C-682/17.
- 9 A parere della ricorrente, il tenore letterale della definizione di sottoimpianto con emissioni di processo presupporrebbe, appunto, l'impiego di una materia prima contenente carbonio. La formulazione delle disposizioni applicabili non richiederebbe che il carbonio partecipi anche alla reazione chimica in corso. Il suo utilizzo presupporrebbe unicamente che venga utilizzato per un determinato scopo. Ciò emergerebbe anche dalle diverse versioni linguistiche dell'articolo 3, lettera h), punto v), della decisione 2011/278. Diversamente che per la disposizione nella specie pertinente di cui all'articolo 3, lettera h), punto v), si considererebbe espressamente, in base al tenore letterale della disposizione, per es. per i processi previsti dall'articolo 3, lettera h), punto iv), che il materiale contenente carbonio partecipi alla reazione.
- 10 Ulteriori argomenti fondati su considerazioni sistematiche e teleologiche, nel senso che, per quanto riguarda le emissioni di processo, non occorrerebbe considerare la partecipazione del carbonio alla reazione Claus, ma la mera sussistenza di un nesso di causalità tra il processo in discussione e l'insorgenza delle emissioni di CO<sub>2</sub>, risultano analoghi a quelli formulati nel procedimento principale nella causa C-682/17.

- 11 Infine, la ricorrente osserva che le regole unitarie di assegnazione a livello UE non erano volte a limitare l'assegnazione per gli impianti per la produzione di zolfo in proporzione al parametro di riferimento di calore. La limitazione al valore delle emissioni di calore costituirebbe, considerati i molti altri prodotti chimici per i quali sono stati previsti espressamente parametri di riferimento di prodotto nell'allegato I della decisione 2011/278, una disparità di trattamento non giustificabile. Si dovrebbe tener conto del fatto che i quantitativi di biossido di carbonio estratti dal sottosuolo non sarebbero coperti da alcun altro elemento di assegnazione.
- 12 Gli argomenti della **resistente** corrispondono, sostanzialmente, a quelli dedotti nel procedimento principale nella causa C-682/17.

### **Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale**

- 13 Il giudice del rinvio osserva che, a differenza della fattispecie su cui si è pronunciata la Corte nella causa C-682/17, nel caso in esame la centrale della ricorrente facente parte dell'impianto è stata collegata alla rete solo nel 2014, ove l'erogazione di energia elettrica alla rete pubblica avrebbe avuto luogo per la prima volta nell'estate del 2014, quindi successivamente all'inizio del terzo periodo di scambio e all'adozione del provvedimento di assegnazione delle quote.
- 14 La prima, seconda e terza questione pregiudiziale - con cui si chiede se e, eventualmente, in proporzione a quale valore di emissione, rispetto al cosiddetto processo Claus che ha luogo nell'impianto controverso, sussista il diritto ad assegnazione gratuita di quote di emissioni - incidono sul quantum complessivo del diritto ad assegnazione di quote della ricorrente.
- 15 La quarta questione pregiudiziale si basa sulle considerazioni svolte dalla Corte nella sentenza dell'8 settembre 2016, Borealis e a., in particolare sui punti 62 e 69 di tale sentenza.
- 16 A giudizio del giudice del rinvio, da tali considerazioni consegue che, con riferimento all'assegnazione, non sorgerebbe la questione dell'ordine di priorità dei cosiddetti tre «approcci alternativi». Se, in tutti i casi ipotizzabili, le definizioni si escludono reciprocamente, un'assegnazione può comunque essere presa in considerazione unicamente in base a uno dei tre parametri di riferimento. In numerosi altri procedimenti pendenti dinanzi al giudice del rinvio, la resistente continua a sostenere che vi sarebbe un ordine di priorità dei cosiddetti tre «approcci alternativi» e parte dal presupposto che il parametro di riferimento di calore abbia precedenza sull'assegnazione in proporzione al parametro di riferimento delle emissioni di processo.
- 17 Fatta salva la risposta da fornire alla prima, alla seconda e alla terza questione pregiudiziale, nel caso di specie appare plausibile che le emissioni prodotte dal cosiddetto processo Claus possano soddisfare sia la definizione del parametro di riferimento di calore sia la definizione di emissioni di processo. La delimitazione

tra parametro di riferimento di calore e parametro di riferimento di combustibili è chiara in ragione della distinzione tra calore misurabile e non misurabile. Secondo il giudice del rinvio, nella specie, si rende necessario un chiarimento del rapporto tra assegnazione in proporzione al parametro di riferimento di calore e assegnazione in proporzione alle emissioni di processo, fatta salva la risposta da fornire alla prima, seconda e terza questione pregiudiziale. Infatti, se nell'ambito del cosiddetto processo Claus è impiegata una materia prima contenente carbonio ai sensi dell'articolo 3, lettera h), punto v), della decisione 2011/278, allora per il calore che scaturisce dal processo Claus esotermico viene presa in considerazione un'assegnazione sia in proporzione al parametro di riferimento di calore ai sensi dell'articolo 3, lettera c), sia in proporzione al parametro delle emissioni di processo a norma del medesimo articolo, lettera h), punto v), della decisione 2011/278.

La quinta questione pregiudiziale rileva, a parere di questo Collegio, ai fini della decisione nell'ipotesi in cui, nell'ambito del presente giudizio, non possa essere adottata alcuna decisione definitiva prima della conclusione del terzo periodo di scambio.

- 18 Il terzo periodo di scambio termina il 31 dicembre 2020. Secondo la giurisprudenza dei giudici tedeschi, con la conclusione del primo e del secondo periodo di scambio si è verificato che i diritti ad assegnazione non ancora ottenuti fino al 30 aprile dell'anno successivo al termine del periodo di scambio non potessero più essere assegnati e, in mancanza di un'espressa normativa passerella nel diritto nazionale, si estinguessero. Una normativa transitoria per i diritti ad assegnazione ancora pendenti in sede giudiziaria e, quindi, non ancora ottenuti non esiste a livello nazionale neppure per il terzo periodo di scambio. Tale mancanza di una normativa transitoria a livello nazionale è stata motivata con il fatto che le regole per l'assegnazione a titolo gratuito di quote di emissione nel periodo di scambio 2021-2030 sarebbero stabilite in modo tassativo nel regolamento UE relativo all'assegnazione e una compensazione di diritti ad assegnazione tra i due periodi sarebbe consentita solo se previsto nel regolamento UE relativo all'assegnazione per il quarto periodo di scambio (al momento della replica da parte del governo federale ancora in elaborazione).
- 19 Il giudice del rinvio è favorevole a una valutazione unitaria a livello europeo dei diritti ad assegnazione non ancora attribuiti. Esso fa presente che una disciplina esplicita in materia non si trova né nella direttiva 2003/87 né nella decisione 2011/278. Anche il regolamento delegato (UE) 2019/331 della Commissione, del 19 dicembre 2018 (GU 2019, L 59, pag. 8; in prosieguo: il «regolamento UE relativo all'assegnazione»), nel frattempo adottato, non contiene alcuna previsione in merito alla compensazione tra periodi dei diritti ad assegnazione, per es. sotto forma di una riserva in conformità della giurisprudenza.
- 20 La disposizione di cui all'articolo 13 della direttiva 2003/87 sulla validità delle quote non fornisce indicazioni sulla questione delle quote non ancora assegnate al termine del terzo periodo di scambio. Ai sensi del considerando 7 della decisione

2015/1814 (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ottobre 2015, le quote non assegnate agli impianti a norma dell'articolo 10 bis, paragrafo 7, della direttiva 2003/87/CE e le quote non assegnate agli impianti in virtù dell'applicazione dell'articolo 10 bis, paragrafi 19 e 20, della citata direttiva («quote non assegnate») dovrebbero essere integrate nella riserva nel 2020. A parere del giudice del rinvio, il citato considerando 7 avvalorava la tesi secondo cui il passaggio dal terzo al quarto periodo di scambio non comporta l'estinzione dei diritti ad assegnazione aggiuntiva non ottenuti fino a quel momento. Tuttavia non esiste una chiara disciplina in merito ai diritti ad assegnazione aggiuntiva che non siano stati ottenuti entro il termine del terzo periodo di scambio.

- 21 Tale questione si pone in diversi procedimenti pendenti dinanzi a questo Collegio e anche nei gradi superiori di giurisdizione nazionale. Poiché non sarà possibile adottare in tutti i procedimenti una decisione definitiva entro la conclusione del periodo di scambio e i gestori degli impianti temono, alla luce della giurisprudenza fin qui adottata dai giudici tedeschi, che i diritti ad assegnazione si estinguano, sono già stati notificati a questo Collegio ricorsi con procedura d'urgenza. In tali procedimenti d'urgenza questo Collegio non è in grado di anticipare una decisione della Corte che risulti necessaria per tale questione.
- 22 Il giudice del rinvio chiede alla Corte di chiarire la questione degli effetti della conclusione del terzo periodo di scambio sul destino dei diritti ad assegnazione non ottenuti fino a quel momento, anche indipendentemente dalla risposta alle restanti questioni pregiudiziali, poiché si tratta di questioni fondamentali che sorgono nella totalità dei procedimenti ancora pendenti nell'Unione riguardanti l'assegnazione aggiuntiva di quote di emissione e che necessitano di urgenti precisazioni ai fini della certezza del diritto e di un'applicazione uniforme della legislazione europea in materia di scambio delle quote di emissione.