

Causa C-575/20**Domanda di pronuncia pregiudiziale****Data di deposito:**

3 novembre 2020

Giudice del rinvio:

Fővárosi Törvényszék (Ungheria)

Data della decisione di rinvio:

29 settembre 2020

Ricorrente:

Apollo Tyres (Hungary) Kft.

Resistente:

Innovációért és Technológiáért Felelős Miniszter

Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale, Ungheria)

(omissis)

Nel procedimento di riesame in sede giurisdizionale di un provvedimento amministrativo tra **Apollo Tyres (Hungary) Kft.** [(omissis) Gyöngyöshalász (omissis) (Ungheria)] (omissis), ricorrente, e l'**Innovációért és Technológiáért Felelős Miniszter** (Ministro dell'Innovazione e della Tecnologia) [(omissis) Budapest (omissis)], resistente, il Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale) ha adottato la seguente

decisione:

Questo giudice promuove un procedimento di rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai fini dell'interpretazione delle disposizioni della 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.

Questo giudice sottopone alla Corte di giustizia dell'Unione europea [la seguente questione]:

Se la direttiva 2003/87/CE, in particolare il suo allegato I, punto 3, possa essere interpretata nel senso che, ai fini della decisione sull'inclusione nel sistema di scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra all'interno dell'Unione (EU ETS) della [combustione di carburanti] che si svolge nell'impianto in questione, incida sul [calcolo] della potenza termica nominale totale del medesimo il fatto che un macchinario facente parte di tale impianto funzioni con una limitazione (fatto accertato).

(omissis) [elementi procedurali di diritto interno]

Motivazioni

Questo giudice chiede alla Corte di giustizia dell'Unione europea di interpretare l'articolo 3, lettera e), e l'allegato I, punto 3, della direttiva 2003/87/CE al fine di determinare la potenza termica nominale totale di taluni impianti inclusi nel sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra all'interno dell'Unione (in prosieguo: l'«EU ETS»).

I. Disposizioni legislative applicabili

Diritto dell'Unione

Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio 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.

Guida della Commissione europea per l'interpretazione dell'allegato I della direttiva.

Diritto ungherese

Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételtől szóló 2012. évi CCXVII. törvény (legge CCXVII del 2012, relativa alla partecipazione al sistema comunitario per lo scambio di [quote di emissione dei] gas a effetto serra e all'applicazione della decisione sulla ripartizione degli sforzi; in prosieguo: la «legge CCXVII del 2012»).

Ai sensi dell'articolo 2, punto 24, di detta legge, si intende per:

«impianto: un'unità tecnica permanente in cui sono svolte una o più attività elencate nei numeri da I a XXI dell'allegato I o qualsiasi altra attività tecnologica alle stesse associate, nonché attività che hanno un collegamento tecnico con quelle svolte in tale sito e che potrebbero generare le emissioni di gas a effetto serra specificate nell'allegato I o incidere direttamente su tali emissioni».

L'articolo 2, punti 46 e 47, di detta legge contiene le seguenti definizioni:

«46. unità di riserva: un macchinario generatore di emissioni che serve a sostituire il macchinario normalmente operante all'interno di un impianto;

47. unità di emergenza: un macchinario generatore di emissioni che opera ed entra in funzione all'interno di un impianto nel caso in cui la fonte primaria di energia non sia disponibile per cause di forza maggiore».

Per attività ai sensi del punto 3.I dell'allegato I si intende la «combustione di carburanti in impianti di potenza termica nominale totale superiore a 20 MW (tranne negli impianti per l'incenerimento di rifiuti pericolosi o urbani)».

Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában való részvételről szóló 2012. évi CCXVII. törvény végrehajtásának egyes szabályairól szóló 410/2012. (XII. 28.) Korm. rendelet (decreto governativo n. 410/2012, del 28 dicembre 2012, relativo ad alcune norme di attuazione della legge CCXVII del 2012 sulla partecipazione al sistema di scambio comunitario di quote di emissioni dei gas a effetto serra e sull'attuazione della decisione sulla ripartizione degli sforzi; in prosieguo: il «decreto governativo n. 410/2012»).

Articolo 1, paragrafo 5: «L'autorità rilascia l'autorizzazione di emissione sulla base di una decisione amministrativa che stabilisce le condizioni d'uso ambientale qualora constati che il gestore soddisfa le condizioni previste dalla legge CCXVII del 2012. L'allegato 3 precisa le condizioni materiali dettagliate per l'autorizzazione di emissione».

Secondo il punto 3.I della tabella dell'allegato 2, per attività si intende la «combustione di carburanti in impianti di potenza termica nominale totale superiore a 20 MW (esclusi gli impianti per l'incenerimento di rifiuti pericolosi o urbani e i generatori diesel utilizzati come fonte di energia di emergenza nelle centrali nucleari)».

Il punto 2.7 dell'allegato 2, precisa quanto segue: «In sede di calcolo della potenza termica nominale totale di un impianto al fine di decidere in merito alla sua inclusione nel sistema comunitario, si sommano le potenze termiche nominali di tutte le unità tecniche che ne fanno parte – compresi i macchinari esenti ai sensi dell'articolo 15/B della legge CCXVII del 2012, vale a dire le unità di riserva e di emergenza – e che utilizza combustibili all'interno dell'impianto. Tali unità possono comprendere, in particolare, tutti i tipi di caldaie, bruciatori, turbine, riscaldatori, altiforni, inceneritori, forni vari, essiccatoi, motori, pile a combustibile, unità di “chemical looping combustion”, torce e dispositivi post-combustione termici o catalitici, compresi i macchinari esenti ai sensi dell'articolo 15/B della legge CCXVII del 2012. Le unità con una potenza termica nominale inferiore a 3 MW e le unità che utilizzano esclusivamente biomassa non sono prese in considerazione ai fini del calcolo. Tra le “unità che utilizzano esclusivamente biomassa” rientrano quelle che utilizzano combustibili fossili solo in fase di avvio o di arresto».

A 140 kWth és annál nagyobb, de 50 MWth-nál kisebb teljes névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezések működési feltételeiről és légszennyező anyagainak kibocsátási határértékeiről szóló 53/2017. (X. 18.) FM rendelet (decreto n. 53/2017 del Ministro dell'Agricoltura, del 18 ottobre 2017, relativo alle condizioni di funzionamento delle unità di combustione con potenza termica nominale totale uguale o superiore a 140 kW, ma inferiore a 50 MW, e ai valori limite di emissione di inquinanti atmosferici; in prosieguo: il «decreto ministeriale 53/2017 del 18 ottobre»).

A tenore dell'articolo 2, punto 7, di detto decreto: «La potenza termica nominale è il contenuto in calore, espresso in kilowatt [termici] (kWt) o in megawatt [termici] (MWt), del carburante fornito per unità di tempo all'unità di combustione interessata, necessario affinché l'unità di combustione funzioni alla potenza nominale fissata in un provvedimento amministrativo».

II. Oggetto della controversia principale e fatti pertinenti

Nel 2017 la ricorrente ha iniziato a produrre pneumatici. Nel contesto dell'esercizio di tale attività, essa utilizza tre caldaie a vapore di tipo Bosch Universal UL-S 18000. La società Kazántrade Kft. ha certificato che la potenza massima di combustione delle caldaie è impostata, mediante un programma informatico, sui seguenti valori: 8 991 kW — 8 791 kW — 8 962 kW. Per garantire che la ricorrente rimanga in ogni caso al di sotto della potenza termica di 20 MW, si spegne sempre una delle caldaie, in modo che la potenza nominale massima raggiungibile sia di 17 953 kW (8 991 kW + 8 962 kW). La prova di ciò è fornita dal sistema di registrazione del consumo di gas disponibile online, nonché dalle registrazioni giornaliere delle caldaie e dai documenti di registrazione del consumo di gas tenuti presso l'impianto. Anche l'autorizzazione d'esercizio aggiornata in materia di protezione della qualità dell'aria della ricorrente menziona il fatto che «non possono essere messe in funzione contemporaneamente più di due caldaie, di modo che la potenza termica nominale totale raggiungibile è al massimo di 17 953 kW».

Il Ministro dell'Innovazione, parte resistente e autorità competente al rilascio dell'autorizzazione di emissione, ha inflitto alla ricorrente una sanzione a causa dell'esercizio, in assenza della relativa autorizzazione, di un'attività generatrice di emissioni [di gas] a effetto serra. Tale situazione è l'oggetto della presente controversia di cui è investito questo giudice. Il resistente ritiene che la prassi operativa cui fa riferimento la ricorrente, che [indica] un valore inferiore di potenza termica raggiunto mediante il funzionamento delle caldaie a vapore, vale a dire i 17 953 MW che figurano come «potenza di riferimento della tecnologia», indica la potenza termica nominale di due sole caldaie in totale, vale a dire la somma delle potenze termiche delle caldaie soggette a limitazione aventi la potenza più elevata, e quindi non quella di tutte le caldaie (tre).

Il resistente, invocando il diritto nazionale e facendo riferimento alla normativa relativa all'EU ETS, rileva che non esiste alcuna norma vigente che ammetta, al fine di modificare la potenza termica nominale, la modalità operativa dei macchinari che si trovano negli impianti che si è appena esposta (limitazione tramite un programma informatico). La potenza nominale combinata delle tre caldaie a vapore, limitate mediante un programma informatico, supera comunque i 20 MW.

Alla luce di quanto precede, il resistente è pervenuto, nella sua decisione, alla conclusione che l'analisi ai fini dell'inclusione nel sistema comunitario (EU ETS) non richiede che si tenga conto della combustione di carburante avvenuta in un determinato momento, di modo che devono essere prese in considerazione le potenze termiche nominali di tutte le unità tecniche facenti parte dell'impianto.

Argomenti essenziali delle parti

La **ricorrente** ha chiesto a questo giudice, in particolare, di dichiarare che, per determinare l'inclusione nell'EU ETS, si debba tenere conto, per quanto riguarda la potenza termica nominale totale, della limitazione che impedisce al macchinario soggetto a siffatta limitazione di operare simultaneamente al macchinario in funzione o di operare ad una potenza termica che superi detta limitazione.

Secondo la ricorrente, è rilevante ai sensi del diritto comunitario e nazionale, nel contesto dell'inclusione di un'attività nel sistema EU ETS, l'eventuale esistenza di un macchinario – sia esso un'unità di emissione, un'unità di riserva o un'unità di emergenza – che incide direttamente sulle emissioni, se in tale macchinario sono svolte attività che utilizzano combustibili o attività direttamente associate o se tale macchinario ha un collegamento diretto tecnico con tali attività.

Essa fa valere, in particolare, che la direttiva e il diritto comunitario non definiscono la nozione di potenza termica nominale. Secondo il punto 3.3.1. della guida della Commissione europea per l'interpretazione dell'allegato I della direttiva, è il fabbricante del macchinario che indica la potenza termica nominale totale, la quale è generalmente indicata sul macchinario, d'intesa con l'organismo ispettivo. Qualora non siano disponibili informazioni sulla potenza termica nominale totale determinata dal fabbricante, è il gestore del macchinario a determinarla sulla base di stime (ad esempio, sulla base della quantità massima di combustibile bruciato raggiunta in un periodo di 24 ore nell'ultimo anno) che trasmette all'autorità competente per ottenere l'autorizzazione.

Secondo la normativa ungherese, è una decisione amministrativa a stabilire la potenza nominale del macchinario, la quale non è però identica alla potenza termica nominale del macchinario, perché quest'ultima è il contenuto di calore del combustibile fornito necessario per il funzionamento alla potenza nominale.

Peraltro, l'articolo 2, punto 7, del decreto ministeriale 53/2017, del 18 ottobre 2017, non prescrive che la potenza termica dell'impianto debba essere stabilita

con decisione amministrativa. L'autorizzazione di base stabiliva le potenze termiche nominali delle caldaie, qualificando come di «riserva» la terza caldaia, poiché il funzionamento simultaneo di due caldaie poteva soddisfare il fabbisogno termico reale massimo della tecnologia produttiva. Prima dell'avvio del procedimento amministrativo istruito dal resistente, l'autorizzazione di base è stata aggiornata nel senso di stabilire – tenendo conto delle limitazioni delle caldaie, siano esse fisiche o attuate mediante programmi informatici– la potenza di riferimento della tecnologia sotto forma di documento ufficiale. Nel corso del procedimento istruito dal resistente, il ricorrente ha più volte dimostrato (mediante atti e dichiarazioni) che le caldaie sono soggette a limitazioni fisiche o limitazioni attuate per mezzo di un programma informatico, ma il resistente non ha accettato tali dimostrazioni poiché, in occasione dell'esame dell'inclusione nell'EU ETS, ha tenuto conto soltanto delle informazioni riguardo alla potenza termica nominale totale specificate nell'autorizzazione di base. Secondo la ricorrente, il resistente, per rilasciare l'autorizzazione di emissione, deve esaminare espressamente, al di là di quanto riportato nell'autorizzazione di base, se siano soddisfatte le condizioni previste dalla legge CCXVII del 2012 (la potenza termica nominale totale superiore a 20 MW dell'impianto gestito dalla ricorrente). Nel corso della procedura di rilascio dell'autorizzazione di emissione, l'esame della potenza termica nominale totale dell'impianto è importante, in particolare ai fini dell'adozione di una decisione fondata, poiché la determinazione della potenza termica nominale totale è un elemento obbligatorio di tale autorizzazione, ai sensi dell'allegato 3 del decreto governativo n. 410/2012. Peraltro, la ricorrente ha dimostrato nel corso del procedimento che, a causa della limitazione cui sono soggette le caldaie, la potenza termica reale di queste ultime è inferiore alle specifiche che figurano come potenza termica nominale totale nell'autorizzazione di base. Alla luce di quanto precede, la tesi del resistente, secondo cui in sede di determinazione dell'inclusione nell'EU ETS può essere presa in considerazione solo la potenza termica nominale totale che figura nell'autorizzazione di base, non è coerente. Pertanto, se l'autorizzazione di base, in quanto documento ufficiale, riconosce come potenza di riferimento della tecnologia la potenza limitata, il resistente non ne tiene conto, ma se la registra come potenza termica nominale totale, il resistente tiene conto della potenza limitata solo sulla base della denominazione, senza tuttavia esaminare le caratteristiche della limitazione. Conformemente alle disposizioni dell'allegato I, punto 3, della direttiva, possono essere prese in considerazione le potenze termiche nominali di tutte le unità tecniche che fanno parte dell'impianto e che utilizzano combustibili. Vale a dire che i macchinari soggetti a limitazione non possono essere considerati, fino al valore di tale limitazione, come unità tecniche che utilizzano combustibili, di modo che la potenza termica nominale di tali macchinari può non essere presa in considerazione nel calcolo della potenza nominale totale. Sulla base della definizione di impianto di cui all'articolo 3, lettera e), della direttiva, un'unità tecnica in cui non possa essere svolta un'attività a causa di una limitazione o in cui l'attività può essere svolta solo in misura inferiore a causa di una limitazione mediante un programma informatico o che non abbia un collegamento tecnico diretto con le attività svolte in tale sito, non può incidere – fintantoché esista una

tale limitazione e fino al suo valore – sulle emissioni e sull'inquinamento, sicché la parte del macchinario soggetta a limitazione non farà nemmeno parte dell'impianto ai fini dell'inclusione nel sistema EU ETS.

Stabilendo un parallelo con la normativa ungherese, si deve ritenere che, al fine di includere un'attività nell'EU ETS, per calcolare la potenza termica nominale totale si sommano le potenze termiche nominali di tutte le unità tecniche che fanno parte dell'impianto e che utilizzano combustibili. Poiché, nel caso dei macchinari soggetti a limitazione, l'attività non è svolta fino al valore che tale limitazione comporta e, di conseguenza, non dà luogo neppure a emissioni di gas a effetto serra e poiché, a causa della limitazione, essa può incidere sulle emissioni solo indirettamente nel caso in cui la limitazione venga tolta, la parte di tali macchinari soggetta a limitazione non fa parte dell'impianto. Dato che il macchinario soggetto a limitazione non può essere considerato un'unità operativa e funzionante fino al valore di tale limitazione, esso non può essere qualificato come unità di riserva o di emergenza ai sensi della normativa ungherese.

Alla luce delle considerazioni che precedono, è decisivo, sia in base al diritto comunitario sia in base al diritto nazionale, nel decidere in merito all'inclusione di un'attività nel sistema EU ETS, sapere se esista un macchinario – a prescindere dal fatto che sia classificato come unità facente parte dell'impianto o come unità di riserva o di emergenza – che incida direttamente sulle emissioni, se in tale macchinario si svolgono attività che utilizzano combustibili o attività direttamente associate, o se tale macchinario abbia un collegamento tecnico diretto con tali attività. In caso di risposta negativa, la potenza termica nominale di tale macchinario può non essere presa in considerazione nel calcolo della potenza termica nominale totale.

Secondo il **resistente**, solo i documenti che dimostrino la conformità dal punto di vista della sicurezza tecnica dopo la trasformazione o la limitazione e che, allo stesso tempo, riportino fedelmente la potenza termica nominale dell'unità di combustione sarebbero idonei a comprovare la potenza limitata. Nel determinare la potenza termica nominale nel contesto della procedura di rilascio dell'autorizzazione di emissione, «la potenza termica che riflette la situazione di fatto» non è determinante, perché sono decisive solo le specifiche del produttore (istruzioni per l'uso, cartelli apposti sul macchinario). Alla luce di quanto appena esposto, la potenza termica nominale è una specificazione del fabbricante, che è costante e può quindi cambiare solo se la caldaia viene trasformata.

Sulla base delle disposizioni dell'allegato 2, punto 2.7, del decreto governativo n. 410/2012 e del suo articolo 1, paragrafo 5, relativo alla potenza termica nominale totale, possono essere ammessi soltanto documenti ufficiali, ragion per cui, nel decidere in merito all'inclusione dell'attività della ricorrente nell'EU ETS, si può tenere conto della somma delle potenze termiche nominali delle unità di combustione figuranti nell'autorizzazione di base della ricorrente. Secondo la normativa relativa all'EU ETS, non esiste alcuna norma in vigore in forza della quale sia ammissibile, per limitare la potenza termica nominale, il funzionamento

con limitazioni mediante programmi informatici o fisiche dei macchinari presenti nell'impianto. La prassi tecnica autorizzata deve inoltre figurare nell'autorizzazione di base affinché il resistente possa tenerne conto al momento del rilascio dell'autorizzazione di emissione. La limitazione delle caldaie può invece essere presa in considerazione per determinare la potenza termica nominale totale dell'impianto se sono disponibili documenti ufficiali che attestino la limitazione.

III. Motivazione della domanda di pronuncia pregiudiziale

Ai fini della soluzione della controversia oggetto del presente procedimento, occorre chiarire se, nel decidere in merito all'inclusione di un'attività nell'EU ETS, si debba tener conto del fatto che un macchinario – un'unità facente parte dell'impianto, anche qualora di tratti di un'unità di riserva o di emergenza – incida direttamente sulle emissioni, che in tale macchinario si svolgano attività che utilizzano combustibili o attività ad esse direttamente associate o che tale macchinario abbia un collegamento diretto di natura tecnica con tali attività. In caso di risposta negativa, [si chiede se] la potenza termica nominale del predetto macchinario possa non essere presa in considerazione nel calcolo della potenza termica nominale totale.

(omissis) (omissis) [elementi procedurali di diritto interno]

Budapest, 29 settembre 2020

(omissis) [firme]