



# Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
prezentate la 3 decembrie 2020<sup>1</sup>

**Cauza C-705/19**

**Axpo Trading Ag  
împotriva**

**Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE**

[cerere de decizie preliminară formulată de  
Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia)]

„Întrebare preliminară – Libera circulație a mărfurilor – Promovare a utilizării energiei din surse regenerabile – Importuri de energie electrică provenită din Elveția – Dispoziție națională privind obligația de cumpărare de certificate verzi – Taxă cu efect echivalent unei taxe vamale – Impozit intern discriminatoriu – Măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative la import – Ajutor de stat – Transfer de resurse de stat – Selectivitatea ajutorului – Tratatul dintre Uniunea Europeană și Elveția”

1. Directiva 2009/28/CE<sup>2</sup>, care, de la 1 iulie 2021, va fi înlocuită cu Directiva (UE) 2018/2001<sup>3</sup>, a dat un impuls important utilizării energiei din surse regenerabile. Unul dintre mecanismele sau „schemele de sprijin” prevăzute de directiva respectivă pentru stimularea producției acestui tip de energie este cel al certificatelor verzi (denumite în continuare „CV”)<sup>4</sup>.

2. Atunci când a evaluat, în anul 2005, mecanismele de sprijin pentru energia electrică produsă din surse regenerabile de energie (denumită în continuare „E-SRE”), Comisia a rezumat sistemul de CV utilizat, printre alte state membre, de Italia după cum urmează: „conform sistemului de certificate verzi, [...], E-SRE se vinde la prețurile de pe piața energiei convenționale. Pentru a finanța costul suplimentar al producerii de energie din surse regenerabile și pentru a asigura producerea cantității dorite, toți consumatorii (sau, în anumite țări, producătorii) sunt obligați să cumpere un anumit număr de certificate verzi de la producătorii de E-SRE conform unui procent fix sau unei cote din totalul consumului/producției lor de energie electrică [...]”<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Limba originală: spaniola.

<sup>2</sup> Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile, de modificare și ulterior de abrogare a Directivelor 2001/77/CE și 2003/30/CE (JO 2009, L 140, p. 16).

<sup>3</sup> Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile (JO 2018, L 328, p. 82). Aceasta reformează Directiva 2009/28, pe care o va abroga de la 1 iulie 2021. Prin urmare, directiva menționată nu este aplicabilă *ratione temporis* în prezenta cauză.

<sup>4</sup> Alte scheme de sprijin pot consta în tarife majorate, proceduri de cerere de ofertă și stimulente fiscale.

<sup>5</sup> COM(2005) 627 final, Comunicarea Comisiei din 7 decembrie 2005 privind sprijinul pentru energia electrică produsă din surse regenerabile de energie.

3. Curtea s-a pronunțat deja cu privire la CV, în special din perspectiva liberei circulații a mărfurilor<sup>6</sup>. Prezenta trimitere preliminară îi permite să își dezvolte jurisprudența, întrucât abordează compatibilitatea cu dreptul Uniunii a regimului juridic italian al CV.

## I. Cadrul juridic

### A. Dreptul Uniunii

#### 1. *Acordul de liber schimb între CEE și Elveția*<sup>7</sup>

4. Articolul 2 prevede:

„Acordul se aplică produselor originare din Comunitate și din Elveția:

- (i) care se încadrează în capitolele 25-97 din sistemul armonizat de denumire și codificare a mărfurilor, cu excepția produselor enumerate în anexa I;
- (ii) care figurează în anexa II;
- (iii) care figurează în Protocolul nr. 2, având în vedere dispozițiile speciale stabilite în acesta din urmă.” [traducere neoficială]

5. Articolul 6 alineatul (1) prevede:

„Nu se introduce nicio nouă taxă cu efect echivalent unui drept vamal de import în schimburile comerciale între Comunitate și Elveția.”

6. În conformitate cu articolul 13 alineatul (1):

„Nu se introduce nicio nouă restricție cantitativă la import și nicio măsură cu efect echivalent în schimburile între Comunitate și Elveția.”

<sup>6</sup> În special prin Hotărârea din 1 iulie 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, denumită în continuare „Hotărârea Ålands Vindkraft”), prin Hotărârea din 11 septembrie 2014, Essent Belgium (C-204/12-C-208/12, EU:C:2014:2192), și prin Hotărârea din 26 noiembrie 2014, Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399, denumită în continuare „Hotărârea Green Network”).

<sup>7</sup> Acordul dintre Comunitatea Economică Europeană și Confederația Elvețiană (JO 1972, L 300, p. 188, Ediție specială, 11/vol. 1, p. 40, denumit în continuare „Acordul CEE-Elveția”), modificat prin Decizia nr. 1/2000 a Comitetului Mixt CE-Elveția din 25 octombrie 2000 de adaptare a Acordului dintre Comunitatea Economică Europeană și Confederația Elvețiană în vederea introducerii sistemului armonizat de denumire și codificare a mărfurilor (JO 2001, L 51, p. 1).

## 2. Directiva 2009/28

7. În considerentele (15), (25), (52) și (56) se arată că:

„(15) Punctele de plecare ale statelor membre, potențialele lor în ceea ce privește energia regenerabilă și mixurile energetice de care acestea dispun variază. Prin urmare, este necesar ca obiectivul comunitar de 20 % să fie transpus în obiective individuale pentru fiecare stat membru, avându-se în vedere o alocare echitabilă și adecvată care să ia în considerare diferențele privind punctele de plecare și potențialele statelor membre, inclusiv nivelul existent al energiei din surse regenerabile și al mixului energetic. [...]

[...]

(25) Statele membre dețin potențiale diferite de energie regenerabilă și gestionează diferite scheme de sprijin la nivel național pentru energia din surse regenerabile. Majoritatea statelor membre aplică scheme de sprijin care oferă avantaje doar pentru energia din surse regenerabile produsă pe teritoriul lor. În vederea unei funcționări corespunzătoare a schemelor naționale de sprijin este vital ca statele membre să poată controla efectul și costurile schemelor naționale de sprijin proprii în conformitate cu potențialele diferite pe care le dețin. O modalitate importantă de atingere a obiectivului prezentei directive este garantarea funcționării adecvate a schemelor naționale de sprijin, în temeiul Directivei 2001/77/CE [a Parlamentului European și a Consiliului din 27 septembrie 2001 privind promovarea electricității produse din surse de energie regenerabile pe piața internă a electricității (JO 2001, L 283, p. 33, Ediție specială, 12/vol. 2, p. 36)], pentru a păstra încrederea investitorilor și pentru a permite statelor membre să conceapă măsuri naționale eficiente pentru respectarea obiectivelor. Prezenta directivă are drept scop facilitarea sprijinirii transfrontaliere a energiei din surse regenerabile fără a se afecta schemele naționale de sprijin. Aceasta introduce mecanisme opționale de cooperare între statele membre, care le permit să convină cu privire la nivelul până la care un stat membru sprijină producția de energie dintr-un alt stat membru și cu privire la nivelul până la care producția de energie din surse regenerabile ar trebui să conteze pentru obiectivele naționale globale ale unuia sau altuia dintre ele. În vederea asigurării eficienței ambelor măsuri pentru respectarea obiectivelor, și anume schemele naționale de sprijin și mecanismele de cooperare, este esențial ca statele membre să poată hotărî în ce măsură schemele lor naționale de sprijin se aplică energiei din surse regenerabile produse în alte state membre și să poată conveni asupra acestui aspect prin aplicarea mecanismelor de cooperare prevăzute de prezenta directivă.

[...]

(52) Garanțiile de origine, emise în sensul prezentei directive, au funcția unică de a dovedi consumatorului final că o anumită pondere sau cantitate de energie a fost produsă din surse regenerabile. O garanție de origine poate fi transferată, în mod independent de tipul de energie la care face referire, de la un deținător la altul. Cu toate acestea, pentru a garanta faptul că o unitate de energie electrică din surse regenerabile de energie este pusă la dispoziție o singură dată unui client, ar trebui evitate dubla înregistrare și dubla punere la dispoziție a garanțiilor de origine. Energia din surse regenerabile pentru care producătorul a vândut separat garanția de origine nu ar trebui pusă la dispoziție sau vândută consumatorului final ca energie din surse regenerabile. Este important să se facă o distincție între certificatele verzi folosite pentru schemele de sprijin și garanțiile de origine.

[...]

(56) Garanțiile de origine nu implică în sine dreptul de a beneficia de schemele naționale de sprijin.”

8. În conformitate cu articolul 1 din Directiva 2009/28, aceasta instituie un cadru comun pentru promovarea energiei din surse regenerabile, stabilind printre alte chestiuni obiective naționale obligatorii privind ponderea globală a energiei din surse regenerabile în cadrul consumului final brut de energie și ponderea energiei din surse regenerabile utilizată în transporturi.

9. Articolul 3 alineatele (1) și (2) se referă la obiectivul global național privind ponderea energiei din surse regenerabile și măsurile pentru asigurarea respectării acestei ponderi.

10. Articolul 3 alineatul (3) prevede:

„În vederea îndeplinirii obiectivelor stabilite la alineatele (1) și (2) din prezentul articol statele membre pot aplica printre altele următoarele măsuri:

(a) scheme de sprijin;

(b) măsuri de cooperare între diferite state membre și cu țări terțe în vederea îndeplinirii obiectivelor naționale globale în conformitate cu articolele 5-11.

Fără a aduce atingere articolelor 87 și 88 din tratat, statele membre au dreptul de a decide în conformitate cu articolele 5-11 din prezenta directivă până la ce nivel sprijină energia provenită din surse regenerabile care sunt produse într-un alt stat membru.”

11. Articolul 7 alineatul (1) stipulează:

„Două sau mai multe state membre pot coopera în cadrul tuturor tipurilor de proiecte comune referitoare la producerea de energie electrică, de încălzire sau de răcire din surse regenerabile de energie. Cooperarea respectivă poate implica operatori privați.”

12. Articolul 9 alineatul (1) stabilește:

„Unul sau mai multe state membre pot coopera cu una sau mai multe țări terțe privind toate tipurile de proiecte comune referitoare la producția de energie electrică din surse regenerabile de energie. Această cooperare poate implica operatori privați.”

13. Articolul 15 specifică:

„(1) În scopul de a dovedi consumatorilor finali ponderea sau cantitatea de energie din surse regenerabile în cadrul mixului de energie al unui furnizor, în conformitate cu articolul 3 alineatul (6) din Directiva 2003/54/CE, statele membre se asigură că originea energiei electrice produse din surse regenerabile de energie poate fi garantată ca atare în înțelesul prezentei directive, în conformitate cu criteriile obiective, transparente și nediscriminatorii.

(2) În acest scop, statele membre se asigură că se emite o garanție de origine ca răspuns la cererea unui producător de energie electrică din surse regenerabile de energie. [...]

[...]

Garanția de origine nu îndeplinește nicio funcție în ceea ce privește respectarea de către un stat membru a dispozițiilor articolului 3. [...]

(9) Statele membre recunosc garanțiile de origine emise de alte state membre în conformitate cu prezenta directivă, exclusiv ca dovadă a elementelor prevăzute la alineatul (1) și la alineatul (6) literele (a)-(f). Un stat membru poate refuza să recunoască o garanție de origine numai când are motive întemeiate cu privire la exactitatea, fiabilitatea sau veridicitatea acesteia. Statul membru respectiv comunică Comisiei acest refuz, precum și justificarea acestuia.

[...]”

## **B. Dreptul italian**

### ***1. Norme anterioare anului 2011***

14. La punctele corespunzătoare din Hotărârea Green Network, sistemul de CV aplicabil în Italia anterior reformei din anul 2011 este descris după cum urmează:

„12 Articolul 11 alineatul 1 din Decretul legislativ nr. 79 din 16 martie 1999 privind punerea în aplicare a Directivei 96/92/CE [a Parlamentului European și a Consiliului din 19 decembrie 1996 privind normele comune pentru piața internă de energie electrică (JO 1997, L 27, p. 20, Ediție specială, 12/vol. 2, p. 61)] (...) denumit în continuare «Decretul legislativ nr. 79/1999») impune operatorilor care au produs sau care au importat energie electrică să introducă în anul următor în rețeaua națională o cotă de energie electrică produsă pe baza unor surse de energie regenerabile (denumită în continuare «energie electrică verde») provenită din instalații care au intrat în funcțiune sau care și-au suplimentat producția ulterior intrării în vigoare a decretului menționat. În temeiul alineatului 3 al aceluiași articol, îndeplinirea acestei obligații este posibilă printre altele prin achiziția, în întregime sau în parte, a acestei cote de la alți producători, în măsura în care energia electrică introdusă în rețeaua națională este verde, sau prin achiziția de certificate verzi de la administratorul rețelei naționale, denumit, de la 1 noiembrie 2005, Gestore servizi energetici GSE SpA (în continuare «GSE»). Producătorii și importatorii vizați trebuie, așadar, fie să prezinte certificate care atestă că o cotă din energia electrică produsă sau importată a fost produsă din surse regenerabile, fie să achiziționeze certificate verzi.

13 Articolul 4 alineatul 6 din Decretul ministerial de punere în aplicare a standardelor pentru energia electrică produsă din surse de energie regenerabile prevăzute la articolul 11 alineatele 1, 2 și 3 din Decretul legislativ nr. 79 din 16 martie 1999 (...) denumit în continuare «Decretul ministerial din 11 noiembrie 1999») prevede:

«Obligația stabilită la articolul 11 alineatele 1 și 2 din Decretul legislativ [nr. 79/1999] poate fi executată prin importul, integral sau parțial, al energiei electrice produse în instalații intrate în funcțiune după 1 aprilie 1999, alimentate din surse regenerabile, cu condiția ca aceste instalații să fie situate în țări străine care adoptă instrumente similare pentru promovarea și încurajarea surselor de energie regenerabile, bazate pe mecanisme de piață care recunosc aceeași posibilitate instalațiilor situate în Italia. În acest caz, cererea menționată la alineatul 3 este prezentată de către titularul obligației în același timp cu contractul de achiziție de energie

electrică produsă de instalație și cu înscrisul care autorizează introducerea de energie electrică în rețeaua națională. Toate datele trebuie să fie certificate de autoritatea desemnată în temeiul articolului 20 alineatul (3) din Directiva [96/92], în țara în care se află instalația. În cazul țărilor care nu sunt membre ale Uniunii Europene, acceptarea cererii este condiționată de încheierea unui acord între administratorul rețelei naționale și autoritatea locală omoloagă, prin care se determină modurile de verificare necesare.»

- 14 În temeiul articolului 20 alineatul 3 din Decretul legislativ nr. 387 de punere în aplicare a Directivei [2001/77] privind promovarea electricității produse din surse de energie regenerabile pe piața internă a electricității ([...] denumit în continuare «Decretul legislativ nr. 387/2003»), operatorii care importă energie electrică produsă în alte state membre ale Uniunii Europene pot solicita GSE scutirea de obligația de a achiziționa certificate verzi prevăzută la articolul 11 din Decretul legislativ nr. 79/1999 pentru cota din energia electrică verde importată, prin prezentarea unei copii conforme a garanției de origine emise conform articolului 5 din Directiva 2001/77. În cazul importului de energie electrică produsă într-un stat terț, articolul 20 alineatul 3 menționat condiționează această scutire de încheierea, între Republica Italiană și statul terț vizat, a unui acord care să prevadă că energia electrică vizată este produsă din surse de energie regenerabile și este garantată ca atare potrivit aceluiași modalități precum cele prevăzute la articolul 5 din Directiva 2001/77.
- 15 Un astfel de acord a fost încheiat la 6 martie 2007 între ministerele italiene competente și Departamentul Federal Elvețian al Mediului, Transporturilor, Energiei și Comunicațiilor. Acest acord prevede recunoașterea reciprocă a garanțiilor de origine în ceea ce privește energia electrică importată începând cu anul 2006, an în care Confederația Elvețiană ar fi adoptat o reglementare conformă cu dispozițiile Directivei 2001/77.
- 16 În temeiul articolului 4 din Decretul legislativ nr. 387/2003, GSE are sarcina de a controla executarea obligației prevăzute la articolul 11 din Decretul legislativ nr. 79/1999 și de a semnală AEEG [Autorità per l'energia elettrica e il gas (Autoritatea pentru Energie Electrică și Gaz, Italia)] cazurile de neexecutare, care, în asemenea cazuri, este competentă să aplice sancțiunile prevăzute de Legea nr. 481 privind normele de concurență și reglementarea serviciilor de utilitate publică – Instituirea autorităților de reglementare a serviciilor de utilitate publică [...]

## 2. Decretul legislativ nr. 28/2011<sup>8</sup>

15. În temeiul articolului 25 alineatul 2, „energia electrică importată începând cu 1 ianuarie 2012 nu este supusă obligației menționate la articolul 11 alineatele 1 și 2 din Decretul legislativ [nr. 79/1999] exclusiv în cazul în care contribuie la realizarea obiectivelor naționale prevăzute la articolul 3”.
16. Același articol 25 alineatul 11 litera a) a prevăzut abrogarea articolului 20 alineatul 3 din Decretul legislativ nr. 378/2003 de la 1 ianuarie 2012. Ulterior acestei date, importatorii de energie electrică provenită din alte state membre nu puteau solicita GSE să îi scutească de obligația de a achiziționa CV.

<sup>8</sup> Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 – Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (Decretul legislativ nr. 28 din 3 martie 2011 de transpunere a Directivei 2009/28/CE privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile, denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 28/2011”).

## II. Situația de fapt, litigiul principal și întrebarea preliminară

17. Axpo Trading AG (denumită în continuare „Axpo”)<sup>9</sup> este o societate elvețiană care își desfășoară activitatea în sectorul energiei electrice. Aceasta importă în Italia energie produsă în Elveția (și, într-o măsură mai mică, în Franța) din surse regenerabile de energie și din combustibili fosili.

18. GSE a adoptat două decizii, la 8 aprilie 2014 și, respectiv, la 10 iulie 2016, prin care a constatat că Axpo importase în Italia, în perioada 2012-2014, energie electrică din surse regenerabile fără să achiziționeze CV corespunzătoare, încălcând Decretul legislativ nr. 79/1999, astfel cum a fost modificat prin Decretul legislativ nr. 28/2011, motiv pentru care a obligat-o să achiziționeze CV în termen de 30 de zile.

19. Axpo a atacat deciziile GSE la Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia).

20. Prin hotărârea din 18 septembrie 2017, instanța menționată a respins acțiunea formulată de Axpo, făcând trimitere în special la Hotărârea Ålands Vindkraft. Aceasta a apreciat că reglementarea italiană nu institua o taxă cu efect echivalent și nici un ajutor de stat, deoarece nu avea caracter selectiv și nu denatura concurența, și că era compatibilă cu Directiva 2009/28.

21. În afară de acțiunea în justiție, Axpo a formulat la 29 octombrie 2014 o plângere la Direcția Generală Concurență (DG COMP) a Comisiei.

22. Prin scrisoarea din 21 decembrie 2017, DG COMP a luat act de faptul că Axpo atacase hotărârea primei instanțe și solicitase instanței de apel să formuleze o cerere de decizie preliminară. Aceasta a afirmat de asemenea că nu fusese notificată cu privire la regimul italian al CV și a explicat raționamentele utilizate în deciziile sale anterioare pentru analiza CV din alte state membre<sup>10</sup>.

23. La 2 februarie 2015, Axpo a formulat o altă plângere la Direcția Generală Impozitare și Uniune Vamală (DG TAXUD) a Comisiei. Aceasta i-a răspuns că va analiza posibilitatea de a iniția o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Republicii Italiene.

24. Axpo a atacat la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) hotărârea din 18 septembrie 2017, solicitând neaplicarea reglementării italiene în litigiu. În susținerea cererii sale, aceasta invocă în esență faptul că obligația de cumpărare a CV pentru importul de E-SRE încalcă dispozițiile TFUE privind ajutoarele de stat, uniunea vamală, libera circulație a mărfurilor și egalitatea de tratament, precum și Acordul CEE-Elveția.

25. Comisia a intervenit în procedura desfășurată în fața Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) precizând că, în Hotărârea Ålands Vindkraft, Curtea s-a pronunțat numai cu privire la incompatibilitatea normelor elvețiene cu interdicția privind măsurile cu efect echivalent

<sup>9</sup> Începând din luna septembrie 2008, Axpo Trading AG a fost redenumită Axpo Solutions AG.

<sup>10</sup> După ce a invocat, cu titlu de exemplu, Deciziile în cauzele SA.37177 (România), SA.37345 (Polonia) și SA.45867 (Belgia), Comisia a susținut că, „în aceste cazuri, statele membre respective atribuiseră în mod gratuit certificate verzi producătorilor de [E-SRE], creând în același timp o piață pentru comercializarea acestor certificate. Prin vânzarea certificatelor, producătorii de [E-SRE] puteau obține beneficiile corespunzătoare. În aceste cazuri, statul pune la dispoziția producătorilor de [E-SRE] active necorporale pe care el însuși le-ar fi putut vinde sau scoate la licitație. Acționând astfel, statul renunța la resurse publice”. Comisia a adăugat că își întemeia deciziile respective pe Hotărârea Curtii din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

restricțiilor cantitative la import. În plus, a argumentat că instanța națională poate exclude existența unui ajutor de stat, dar că, în cazul în care constată existența sa, nu este competentă să aprecieze compatibilitatea lui cu dreptul Uniunii, aceasta fiind o prerogativă exclusivă a Comisiei.

26. În decizia sa de trimitere, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) apreciază că reglementarea italiană respectă dispozițiile TFUE, Directiva 2009/28 și Acordul CEE-Elveția. În special, acesta consideră că regimul național al CV:

- respectă dispozițiile TFUE privind ajutoarele de stat, deoarece nu a existat niciun transfer de resurse de stat. Inclusiv în cazul în care ar fi vorba despre resurse de stat, reglementarea ar fi conformă cu Directiva 2009/28, care promovează măsurile de stat de stimulare a producției de energie verde, și cu obiectivul de protecție a mediului. În orice caz, măsura nu ar putea fi calificată ca fiind selectivă, deoarece mecanismul prevăzut de Directiva 2009/28 ar fi în sine selectiv, prin faptul că privilegiază producătorii de E-SRE din fiecare stat membru;
- nu constituie o taxă cu efect echivalent și nici o măsură cu efect echivalent restricțiilor cantitative la import, având în vedere obiectivul Directivei 2009/28;
- este compatibil cu articolele 18 TFUE și 110 TFUE, deoarece oferă un tratament egal tuturor operatorilor din sectorul energiei electrice care injectează E-SRE în rețeaua italiană.

27. Cu toate acestea, Consiglio di Stato (Consejo de Estado) a considerat că este necesar să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Se solicită Curții de Justiție să răspundă la următoarea întrebare:

- articolul 18 TFUE, în măsura în care interzice orice discriminare exercitată pe motiv de cetățenie sau naționalitate în domeniul de aplicare al tratatelor,
- articolele 28 și 30 TFUE, precum și articolul 6 din Acordul de liber schimb încheiat între Comunitatea Economică Europeană și Confederația Elvețiană, în măsura în care prevăd eliminarea taxelor vamale la import și a măsurilor cu efect echivalent,
- articolul 110 TFUE, în măsura în care interzice aplicarea unor impozite la import mai mari decât cele care se aplică, direct sau indirect, produselor naționale similare,
- articolul 34 TFUE, precum și articolul 13 din Acordul de liber schimb încheiat între Comunitatea Economică Europeană și Confederația Elvețiană, în măsura în care interzic adoptarea unor măsuri cu efect echivalent unor restricții cantitative la import,
- articolele 107 și 108 TFUE, în măsura în care interzic punerea în aplicare a unei măsuri de ajutor de stat care nu a fost notificată Comisiei și care este incompatibilă cu piața internă, și
- Directiva 2009/28, în măsura în care urmărește promovarea comerțului intracomunitar cu energie electrică verde, favorizând totodată promovarea capacităților de producție ale fiecărui stat membru,

se opun unei reglementări naționale care impune importatorilor de energie electrică verde o sarcină pecuniară care nu se aplică producătorilor naționali ai aceluiași produs?”



### III. Procedura în fața Curții

28. Trimiterea preliminară a fost înregistrată la grefa Curții la 23 septembrie 2019.

29. Au formulat observații scrise Axpo, GSE, Fallimento Esperia (denumită în continuare „Esperia”)<sup>11</sup>, guvernul italian și Comisia. Cu excepția GSE, toate acestea au participat la ședința desfășurată la 23 septembrie 2020.

### IV. Aprecieri

30. Vom începe prin a sintetiza regimul italian al CV și, în continuare, vom analiza conformitatea sa cu Directiva 2009/28. Ulterior, vom aborda problemele pe care le ridică acest regim în ceea ce privește dreptul primar al Uniunii și Acordul CEE-Elveția.

#### A. Regimul italian al CV

31. Prin Decretul legislativ nr. 79/1999, Italia a introdus sistemul de CV. Prin intermediul său, aceasta a încercat, astfel cum am arătat anterior<sup>12</sup>, să stimuleze dezvoltarea E-SRE acordând producătorilor anumite certificate (CV) pe care le puteau negocia pe piață, prin vânzarea lor către producătorii de energie electrică din surse neregenerabile<sup>13</sup>.

32. CV erau atribuite în mod gratuit tuturor producătorilor de E-SRE care le solicitau de la GSE, în mod proporțional cu energia electrică pe care o produceau, după ce dovedeau cantitatea produsă<sup>14</sup>.

33. Prin vânzarea de CV care le fuseseră atribuite, producătorii de E-SRE puteau „finanța costul suplimentar al producției de energie din surse regenerabile și [...] asigura producerea cantității dorite”<sup>15</sup>.

34. Pentru îndeplinirea obiectivelor sale, Decretul legislativ nr. 79/1999 și normele de punere în aplicare a acestuia i-au obligat pe toți producătorii sau importatorii de energie electrică fie să injecteze în rețeaua națională un procent de E-SRE (pe care puteau să o producă direct sau să o achiziționeze de la un producător italian), fie să cumpere CV.

35. Prin urmare, producătorii și importatorii de energie electrică din Italia trebuiau să prezinte un certificat care să ateste că: a) o parte din energia electrică (produsă sau importată de aceștia) provenea din surse regenerabile sau b), în mod alternativ, că achiziționaseră CV corespunzătoare.

<sup>11</sup> Esperia a intervenit în susținerea argumentelor prezentate de Axpo, fiind și ea parte într-un alt litigiu similar, care a fost suspendat de instanța de trimitere în așteptarea răspunsului Curții în prezentul litigiu.

<sup>12</sup> A se vedea punctul 2 din prezentele concluzii.

<sup>13</sup> CV puteau fi negociate pe o platformă de schimb, gestionată de o societate înființată de GSE, denumită Gestore dei Mercati Energetici SpA (în continuare „GME”). GSE avea posibilitatea de a răscumpăra CV puse la vânzare pe platforma de schimb. Începând din anul 2008, aceasta putea retrage CV excedentare și nesolicitate de producătorii de energie electrică convențională, stabilind prețul de retragere a acestora.

<sup>14</sup> În răspuns la întrebările Curții, Axpo a explicat că atribuirea gratuită a CV rezulta din Decretul Ministerului Dezvoltării Economice din 18 decembrie 2008, care, la articolul 11, prevedea că, la cererea producătorului, GSE emitea CV fără nicio contraprestație, după ce solicitantul îi transmitea cantitatea de E-SRE produsă. Axpo adaugă că aceasta, în calitate de titular al unei instalații eoliene din Italia, a primit în mod gratuit CV.

<sup>15</sup> Comunicarea Comisiei menționată la punctul 2 din prezentele concluzii, p. 5.

36. Atunci când un producător sau un importator de energie electrică convențională decidea să atingă procentul de E-SRE prin cumpărarea de CV, era obligat să depună la GSE o declarație anuală privind energia electrică produsă și cantitatea de CV proporționale cu cota sa.

37. În urma verificării, GSE anula CV prezentate de producătorul sau de importatorul respectiv<sup>16</sup>. În cazul în care cantitatea de CV era mai mică decât cota producătorului sau a importatorului, aceștia trebuiau să acopere diferența prin achiziționarea CV restante și prin transmiterea lor către GSE<sup>17</sup>.

38. Totuși, aceste obligații nu trebuiau îndeplinite dacă se demonstra că energia electrică importată în Italia provenea din surse regenerabile. Astfel, în temeiul articolului 20 alineatul 3 din Decretul legislativ nr. 387/2003:

- importatorii de E-SRE produsă în alte state membre ale Uniunii puteau solicita GSE o scutire de obligația de a cumpăra CV pentru cota de energie electrică importată, cu condiția să prezinte o copie a garanției de origine;
- dacă, dimpotrivă, era vorba despre importul de E-SRE produsă într-un stat terț, scutirea era condiționată de încheierea unui acord între Italia și statul respectiv, prin care să se stabilească faptul că energia electrică era produsă din surse regenerabile și garantată ca atare.

39. Astfel cum se arată în Hotărârea Green Network<sup>18</sup>, la 6 martie 2007, Italia și Confederația Elvețiană au încheiat un acord în acest sens. Acordul respectiv prevedea recunoașterea reciprocă a garanțiilor de origine în ceea ce privește energia electrică importată începând cu anul 2006, an în care Confederația Elvețiană a adoptat o reglementare conformă cu Directiva 2001/77, care a fost înlocuită ulterior cu Directiva 2009/28.

40. În Hotărârea Green Network, Curtea a statuat că statele membre nu puteau încheia acest tip de acorduri, deoarece încheierea lor era de competența exclusivă a Uniunii. Ea a considerat de asemenea că dreptul Uniunii nu era compatibil cu reglementarea italiană care permitea scutirea de obligația de a achiziționa CV pentru energia electrică importată din țări terțe<sup>19</sup>.

41. Decretul legislativ nr. 28/2011 a modificat regimul de promovare a E-SRE stabilit de Decretul legislativ nr. 79/1999, optând pentru renunțarea progresivă la CV și pentru înlocuirea lor cu o altă schemă de sprijin. În plus, astfel cum am menționat anterior, acesta a eliminat, începând de la 1 ianuarie 2012, posibilitatea ca importatorii de E-SRE să fie scutiți de obligația de a cumpăra CV italiene<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Articolul 13 din Decretul ministerial din 18 decembrie 2008.

<sup>17</sup> Dacă nu procedau astfel, GSE comunica acest lucru autorității competente să aplice sancțiunile corespunzătoare.

<sup>18</sup> Hotărârea Green Network, punctul 15.

<sup>19</sup> Hotărârea Green Network, punctul 1 din dispozitiv: dreptul Uniunii „se opune unei dispoziții naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede acordarea unei scutiri de obligația de achiziționare a certificatelor verzi ca urmare a introducerii, pe piața națională a consumului, a unei cantități de energie electrică importată dintr-un stat terț, în urma încheierii prealabile, între acel stat membru și statul terț vizat, a unui acord în temeiul căruia se garantează că energia electrică astfel importată este produsă din surse de energie regenerabile, potrivit unor modalități identice cu cele prevăzute la articolul 5 din Directiva [2001/77]”.

<sup>20</sup> Articolul 25 alineatul 2 din Decretul legislativ nr. 28/2011 a menținut totuși posibilitatea de a scuti de obligația respectivă energia electrică importată începând de la 1 ianuarie 2011 „exclusiv în cazul în care aceasta contribuie la îndeplinirea obiectivelor naționale prevăzute la articolul 3”. Potrivit Axpo, această posibilitate a fost exclusă de facto, întrucât articolul 35 alineatul 1 litera a) din decretul legislativ respectiv a amânat pentru anul 2016 încheierea de acorduri între state pentru transferul de E-SRE (observațiile scrise prezentate de Axpo, punctul 7).

42. Modificarea legislativă din anul 2011 este chiar cea care a dat naștere litigiului care se află la baza trimiterii preliminare.

## **B. Compatibilitatea regimului italian cu Directiva 2009/28**

43. Axpo consideră că acest regim încalcă Directiva 2009/28 deoarece sancționează importurile de E-SRE, impunând importatorilor obligația de a sprijini producția națională, în timp ce directiva respectivă prevede mecanisme de cooperare.

44. Instanța de trimitere, GSE, Italia și Comisia susțin, dimpotrivă, că regimul respectiv este conform cu Directiva 2009/28.

45. Considerăm ca este oportun să facem referire în primul rând la punctele 26-29 din Hotărârea Elecdey Carcelen și alții<sup>21</sup>, în care Curtea a statuat următoarele cu privire la Directiva 2009/28:

„26 [...] Directiva 2009/28, după cum reiese din articolul 1 din aceasta, are ca obiect stabilirea unui cadru comun pentru promovarea producției de energie din surse regenerabile, stabilind, printre altele, obiective naționale obligatorii privind ponderea energiei din surse regenerabile în cadrul consumului final brut de energie.

27 În acest sens, în temeiul articolului 3 alineatul (1) din Directiva 2009/28, statele membre au obligația să se asigure că ponderea energiei obținute din surse regenerabile în cadrul consumului lor final de energie în 2020 reprezintă cel puțin obiectivul național global, astfel cum a fost stabilit în partea A din anexa I la această directivă, care trebuie să fie coerent cu obiectivul care constă în atingerea unei ponderi de energie din surse regenerabile de cel puțin 20 %.

28 În plus, conform articolului 3 alineatul (2) din respectiva directivă, statele membre sunt obligate să introducă măsuri destinate în mod efectiv să asigure că ponderea de energie din surse regenerabile este egală sau mai mare decât se arată în «traectoria indicativă» care figurează în partea B din anexa I la directiva menționată.

29 În vederea îndeplinirii acestor obiective, statele membre pot aplica, potrivit articolului 3 alineatul (3) din Directiva 2009/28, «scheme de sprijin», în sensul articolului 2 al doilea paragraf litera (k) din aceasta, și, prin urmare, pot acorda, printre altele, ajutoare pentru investiții, scutiri sau reduceri de impozite și rambursări de taxe sau pot chiar impune obligația de a utiliza energia din surse regenerabile.”

46. Or, mecanismul italian al CV reprezintă o *schemă de sprijin* care se încadrează în mod natural în domeniul de aplicare al Directivei 2009/28. În plus, acesta este similar cu cel care a făcut obiectul Hotărârii Ålands Vindkraft, în care s-a reținut în mod expres că „[...] dispozițiile articolului 2 al doilea paragraf literele (k) și (l) din Directiva 2009/28 se referă în mod specific, de asemenea, la schemele de sprijin naționale care utilizează «certIFICATE VERZI»”<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Hotărârea din 20 septembrie 2017 (C-215/16, C-216/16, C-220/16 și C-221/16, denumită în continuare „Hotărârea Elecdey Carcelen și alții”, EU:C:2017:705).

<sup>22</sup> Hotărârea Ålands Vindkraft, punctele 41 și 42.

47. Hotărârea Ålands Vindkraft a confirmat schema suedeză de sprijin care prevedea, în sarcina furnizorilor de energie electrică și a anumitor consumatori, obligația de a utiliza CV „în vederea îndeplinirii obligațiilor acestora de a include o anumită proporție de energie electrică verde în oferta lor de energie electrică sau, respectiv, de a utiliza energia electrică verde într-o anumită proporție”<sup>23</sup>.

48. Directiva 2009/28 nu stabilește un cadru uniform, pentru întreg teritoriul Uniunii, al schemelor naționale de sprijin pentru E-SRE, ci acordă o marjă largă de apreciere statelor membre în vederea reglementării acestora.

49. Curtea a subliniat că, „[a]stfel cum reiese din însuși textul articolului 3 alineatul (3) din Directiva 2009/28 și în special din termenul «pot», statele membre nu sunt nicidecum obligate, în vederea promovării utilizării energiei din surse regenerabile, să adopte scheme de sprijin și nici, *a fortiori*, dacă aleg să adopte asemenea scheme, să le conceapă sub forma unor scutiri sau reduceri fiscale”<sup>24</sup>.

50. Statele membre sunt obligate doar să asigure „realizarea obiectivelor naționale globale obligatorii stabilite la articolul 3 alineatele (1) și (2) din Directiva 2009/28 coroborat cu anexa I la această directivă”<sup>25</sup>. Potrivit Comisiei, Republica Italiană și-a îndeplinit obiectivul global național pentru anul 2020 în ceea ce privește utilizarea energiei verzi.

51. Marja de apreciere pe care Directiva 2009/28 o oferă statelor membre pentru a-și structura schemele de sprijin pentru E-SRE permite o configurare pur națională a acestor scheme, care funcționează în favoarea producției – de asemenea națională – a E-SRE, excluzând-o pe cea importată din alte state membre sau din țări terțe<sup>26</sup>.

52. Curtea arăta în mod clar acest lucru: „legiuitorul Uniunii nu a înțeles să impună statelor membre care au optat pentru o schemă de sprijin care utilizează certificate verzi să extindă posibilitatea de a beneficia de aceasta la energia electrică verde produsă pe teritoriul unui alt stat membru”<sup>27</sup>.

53. Prin urmare, statele membre sunt autorizate să stabilească dacă schemele naționale de sprijin se aplică sau nu E-SRE produse în alte state membre (*a fortiori*, în țări terțe). În cazul în care acestea optează pentru posibilitatea respectivă, pot inclusiv să decidă în ce măsură o vor face.

<sup>23</sup> *Ibidem*, punctul 46. Potrivit regimului italian, obligația revine în sarcina producătorilor și a importatorilor.

<sup>24</sup> Hotărârea Elecdey Carcelen și alții, punctul 31.

<sup>25</sup> *Ibidem*, punctul 32. A se vedea în același sens, în ceea ce privește Directiva 2001/77, Hotărârea din 26 septembrie 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, punctul 80), și Hotărârea Green Network, punctul 54.

<sup>26</sup> Hotărârea Ålands Vindkraft, punctul 49: „În [...] ceea ce privește îndoielile instanței de trimitere cu privire la faptul că schema de sprijin în discuție în litigiul principal nu prevede acordarea de certificate de electricitate decât pentru energia electrică verde produsă pe teritoriul național, trebuie să se constate că, prin adoptarea Directivei 2009/28, legiuitorul Uniunii a menținut posibilitatea unei astfel de limitări teritoriale”.

<sup>27</sup> *Ibidem*, punctul 53. În aceeași hotărâre se citează considerentul (25) al Directivei 2009/28, în cuprinsul căruia se constată că majoritatea statelor membre aplică scheme de sprijin care favorizează doar producția de energie verde pe teritoriul lor: „în vederea unei funcționări corespunzătoare a schemelor naționale de sprijin este vital ca statele membre să poată controla efectul și costurile schemelor respective în conformitate cu potențialele pe care le dețin [...]” (punctul 99).

54. Desigur, Directiva 2009/28 instituie mecanisme de cooperare între statele membre, altele decât garanțiile de origine emise în conformitate cu această directivă (garanții care nu conferă prin ele însele dreptul de a beneficia de schemele naționale de sprijin)<sup>28</sup>. Totuși, aceste mecanisme sunt opționale, iar nu obligatorii, astfel încât statele membre pot pur și simplu să limiteze schemele naționale la E-SRE produsă pe teritoriul lor.

55. Având în vedere că legislația italiană a optat, începând din anul 2012, pentru stimularea E-SRE produse exclusiv în Italia, aceasta nu este contrară Directivei 2009/28.

### **C. Regimul italian al CV și dispozițiile TFUE privind uniunea vamală și libera circulație a mărfurilor**

56. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, „în cazul în care un domeniu a făcut obiectul unei armonizări exhaustive la nivelul Uniunii, orice măsură națională aferentă trebuie să fie apreciată în lumina prevederilor acestei măsuri de armonizare, iar nu a prevederilor dreptului primar”<sup>29</sup>.

57. Directiva 2009/28 nu a realizat o armonizare exhaustivă a mecanismelor de sprijin pentru energia electrică din surse regenerabile. În Hotărârea Ålands Vindkraft<sup>30</sup> sunt prezentate argumentele care confirmă caracterul neexhaustiv al armonizării efectuate de Directiva 2009/28, pe care considerăm că nu este necesar să le reproducem aici.

58. Plecând de la această premisă, compatibilitatea cu dreptul Uniunii a schemelor naționale de sprijin trebuie analizată în lumina Directivei 2009/28 și a dreptului primar.

59. Instanța de trimitere solicită să se stabilească, concret, dacă regimul italian al CV este compatibil cu interdicția privind taxele cu efect echivalent taxelor vamale la import (articolul 30 TFUE), impozitele interne discriminatorii (articolul 110 TFUE) și măsurile cu efect echivalent restricțiilor cantitative la import (articolul 34 TFUE).

60. Nu se va impune analizarea legii italiene în lumina articolului 18 TFUE deoarece acesta se aplică numai atunci când nu există norme mai specifice care reflectă principiul nediscriminării<sup>31</sup>. Această situație se regăsește în domeniul liberei circulații a mărfurilor (în care sunt incluse importurile de energie electrică), deoarece articolele 30 TFUE, 34 TFUE și 110 TFUE fac referire la principiul nediscriminării, pe care articolul 18 TFUE îl consacră cu caracter general.

<sup>28</sup> Aceste mecanisme de cooperare permit statelor membre să convină cu privire la nivelul până la care un stat membru sprijină producția de energie dintr-un alt stat membru și cu privire la nivelul până la care producția de E-SRE ar trebui să conteze pentru obiectivele naționale globale.

<sup>29</sup> Hotărârea Ålands Vindkraft, punctul 57, și Hotărârea din 14 decembrie 2004, Radlberger Getränkegesellschaft și S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, punctul 53).

<sup>30</sup> Hotărârea Ålands Vindkraft, punctele 59-62.

<sup>31</sup> „Articolul 18 TFUE, care consacră principiul general al nediscriminării pe motiv de cetățenie sau de naționalitate, nu are vocație de a se aplica în mod autonom decât în situațiile reglementate de dreptul Uniunii pentru care Tratatul FUE nu prevede norme specifice de nediscriminare” [Hotărârea din 18 iulie 2017, Erzberger (C-566/15, EU:C:2017:562, punctul 25), și Hotărârea din 10 octombrie 2019, Krah (C-703/17, EU:C:2019:850, punctul 19)].

„Or, coroborat cu articolul 36 TFUE, articolul 34 din același tratat interzice în special toate obstacolele discriminatorii în calea liberei circulații a mărfurilor și prevede astfel norme speciale de interzicere a discriminării în raport cu articolul 18 TFUE” [a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 iunie 2017, Medisanus (C-296/15, EU:C:2017:431, punctul 65), și Hotărârea din 18 iunie 2019, Austria/Germania (C-591/17, EU:C:2019:504, punctul 40)].

61. Având în vedere că interdicția privind măsurile cu efect echivalent unor restricții cantitative la import este reziduală în raport cu celelalte interdicții prevăzute de TFUE în materia liberei circulații a mărfurilor<sup>32</sup>, trebuie să se analizeze, în primul rând, compatibilitatea regimului italian cu interdicția privind taxele cu efect echivalent unor taxe vamale la import și cu cea privind impozitele interne discriminatorii.

**1. Interdicția privind taxele cu efect echivalent taxelor vamale la import (articolele 28 TFUE și 30 TFUE)**

62. O taxă vamală reprezintă un impozit indirect care se aplică importului de mărfuri din țări terțe (în mod excepțional exportului) în conformitate cu tipurile de taxe stabilite în Tariful vamal comun al Uniunii.

63. Având în vedere caracteristicile sale, regimul CV nu are, în ceea ce privește importul de E-SRE în Italia, natura unei taxe vamale (pe lângă faptul că se referă nu numai la importurile din țări terțe, ci și la cele din alte state membre).

64. Axpo susține însă că acest regim poate fi calificat drept taxă cu efect echivalent unei taxe vamale la import, ceea ce necesită un studiu mai detaliat.

65. Cu toate că dreptul primar nu oferă o definiție a acestui tip de taxe, Curtea a dezvoltat-o în jurisprudența sa: „constituie o taxă cu efect echivalent unei taxe vamale orice sarcină pecuniară, chiar dacă este minimă, impusă unilateral asupra mărfurilor în temeiul faptului că trec frontiera, oricare ar fi denumirea și modul de aplicare ale acesteia, și care nu reprezintă o taxă vamală propriu-zisă”<sup>33</sup>. Astfel, chiar dacă nu este percepută în favoarea statului, aceasta nu are niciun efect discriminatoriu sau protecționist, iar produsul impozitat nu intră în concurență cu producția internă<sup>34</sup>.

66. Interdicția privind taxele cu efect echivalent unei taxe vamale este absolută și dreptul primar nu prevede restricții. Cu toate acestea, Curtea a stabilit trei limite privind această interdicție, care nu se aplică:

- sarcinilor pecuniare percepute, în anumite condiții, ca urmare a unor controale efectuate pentru a se conforma unor obligații impuse de dreptul Uniunii<sup>35</sup>;
- sarcinilor pecuniare care constituie contrapartida unui serviciu prestat efectiv operatorului care este obligat să o plătească, într-un quantum proporțional cu serviciul menționat<sup>36</sup>;

<sup>32</sup> Hotărârea din 18 ianuarie 2007, Brzeziński (C-313/05, EU:C:2007:33, punctul 50 și jurisprudența citată).

<sup>33</sup> Hotărârea din 6 decembrie 2018, FENS (C-305/17, EU:C:2018:986, punctul 29), și Hotărârea din 14 iunie 2018, Lubrizol France (C-39/17, EU:C:2018:438, punctul 24 și jurisprudența citată).

<sup>34</sup> Hotărârea din 14 septembrie 1995, Simitzi (C-485/93 și C-486/93, EU:C:1995:281, punctele 14-16), Hotărârea din 9 noiembrie 1983, Comisia/Danemarca (158/82, EU:C:1983:317, punctul 18), și Hotărârea din 1 iulie 1969, Comisia/Italia (24/68, EU:C:1969:29, punctele 7 și 9).

<sup>35</sup> Hotărârea din 6 decembrie 2018, FENS (C-305/17, EU:C:2018:986, punctul 31).

<sup>36</sup> Hotărârea din 14 iunie 2018, Lubrizol France (C-39/17, EU:C:2018:438, punctul 26 și jurisprudența citată).

– regimurilor fiscale care impozitează *de facto* numai importurile<sup>37</sup>.

67. Având în vedere jurisprudența Curții, considerăm că regimul italian al CV aplicat importatorilor de E-SRE nu constituie o taxă cu efect echivalent unei taxe vamale.

68. Putem accepta faptul că obligația de cumpărare de CV italiene implică pentru importatorii de energie electrică din Italia consecințe similare celor ale unei sarcini pecuniare impuse în mod unilateral de statul italian. Totuși, considerăm că această obligație nu poate fi asimilată celei care rezultă dintr-o impozitare fiscală sau parafiscală, condiție indispensabilă pentru ca o sarcină pecuniară să fie inclusă în domeniul de aplicare al interdicției prevăzute la articolele 28 TFUE și 30 TFUE.

69. În plus, obligația de cumpărare a CV nu are legătură cu trecerea frontierei italiene: aceasta nu este impusă ca reacție împotriva importului de energie electrică, ci pentru respectarea schemei naționale de sprijin pentru E-SRE.

70. Conform aceleiași scheme, începând din anul 2012, a fost eliminată derogarea care permitea importatorilor să dovedească originea verde a energiei electrice produse în statul de origine. După cum am explicat anterior, aceștia au fost obligați astfel să achiziționeze CV italiene, statul italian încurajând în acest mod numai producția de E-SRE națională, în detrimentul E-SRE importate.

71. Prin modificarea în aceste condiții a reglementării juridice a schemei sale naționale de sprijin pentru utilizarea energiei din surse regenerabile, statul italian nu a impus, în realitate, nicio taxă legată de activitatea de import (și anume de trecerea frontierei), ci a stabilit o modificare a sistemului său național, pentru care era autorizat de Directiva 2009/28<sup>38</sup>.

72. O reglementare națională cu aceste caracteristici nu implică, așadar, o taxă cu efect echivalent unei taxe vamale<sup>39</sup>.

## **2. Interdicția privind impozitele interne discriminatorii**

73. Potrivit Curții, „o sarcină pecuniară care rezultă dintr-un regim general de impozite interne aplicat în mod sistematic, potrivit aceluiași criterii obiective, unor categorii de produse indiferent de originea sau de destinația acestora intră în sfera de aplicare a articolului 110 TFUE, care interzice impozitele interne discriminatorii”<sup>40</sup>.

74. Astfel cum am explicat anterior, obligația de a achiziționa CV italiene nu are natură fiscală sau parafiscală, astfel încât nu i se aplică interdicția prevăzută la articolul 110 TFUE.

<sup>37</sup> *Ibidem*, punctul 46. Potrivit unei jurisprudențe constante, o taxă aplicată produselor naționale și celor importate pe baza unor criterii identice poate fi totuși interzisă prin tratat atunci când venitul din acest impozit este destinat susținerii activităților de care beneficiază în mod special produsele naționale impozitate. Dacă avantajele de care beneficiază aceste produse compensează integral taxa care le este aplicată, efectele acesteia din urmă nu se produc decât în raport cu produsele importate și aceasta reprezintă o taxă cu efect echivalent.

<sup>38</sup> Reamintim că directiva respectivă autorizează statele membre să stabilească dacă scheme naționale de sprijin se aplică sau nu – și în ce măsură – E-SRE produse în afara granițelor lor.

<sup>39</sup> Având în vedere că nu se încadrează în noțiunea de taxă cu efect echivalent unei taxe vamale, nu mai este necesar să se examineze dacă obligația de a achiziționa CV italiene de către importatorii de energie electrică este inclusă în vreuna dintre limitările privind această interdicție.

<sup>40</sup> Hotărârea din 6 decembrie 2018, FENS (C-305/17, EU:C:2018:986, punctul 29).

75. Împărtășim opinia Comisiei potrivit căreia o măsură precum aceasta nu reprezintă o impozitare, cu alte cuvinte nu implică o sarcină fiscală, afirmație care nu este contrazisă de faptul că aceasta a fost stabilită (precum multe alte obligații similare) de legislația națională.

### **3. Interdicția privind măsurile cu efect echivalent restricțiilor cantitative la import (articolul 34 TFUE)**

76. Articolul 34 TFUE, „prin interzicerea între statele membre a măsurilor cu efect echivalent unor restricții cantitative la import, are în vedere orice măsură națională de natură să constituie, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial, un obstacol în calea comerțului intracomunitar”<sup>41</sup>.

77. Obligația de cumpărare a CV, impusă de Italia în privința importurilor de E-SRE până în anul 2016, este o măsură cu efect echivalent care intră în domeniul de aplicare al interdicției prevăzute la articolul 34 TFUE.

78. Este vorba despre o măsură care se aplică numai importurilor de E-SRE, iar nu producției interne de E-SRE. Producătorilor naționali de E-SRE li se alocă CV în mod gratuit, în timp ce importatorii acestui tip de energie sunt obligați să le achiziționeze (cumpărându-le de la producătorii naționali sau de pe platforma digitală gestionată de societatea GME), în funcție de cantitatea de energie electrică pe care o importă în Italia.

79. Această situație, care împiedică importurile, a luat naștere la 1 ianuarie 2012, ca urmare a adoptării Decretului legislativ nr. 28/2011, și s-a menținut, astfel cum am arătat, până în anul 2016<sup>42</sup>. În această perioadă, cei care importau E-SRE pentru a o injecta în rețeaua italiană, chiar dacă prezentau garanția de origine a acesteia, erau obligați să achiziționeze CV italiene.

80. Curtea a apreciat că regimul suedez al CV, care este similar celui italian, reprezenta o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative la import<sup>43</sup>. Aceasta s-a pronunțat de asemenea cu privire la *justificarea* sa, având în vedere obiectivul ei<sup>44</sup>, pentru motivele pe care le sintetizează la punctul 82 din Hotărârea Ålands Vindkraft: „un obiectiv privind promovarea utilizării unor surse de energie regenerabilă pentru producția de energie electrică [...] poate în principiu să justifice eventuale obstacole în calea liberei circulații a mărfurilor”.

81. În egală măsură, regimul italian al CV este adecvat pentru protecția unor obiective identice, acesta promovând de asemenea producția de E-SRE<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> Hotărârea Ålands Vindkraft, punctul 66, și Hotărârea din 4 octombrie 2018, L.E.G.O. (C-242/17, EU:C:2018:804, punctul 58).

<sup>42</sup> În anul 2016, CV au fost înlocuite cu o schemă de sprijin bazată pe tarife majorate, deoarece Italia depășise obiectivele privind utilizarea energiei din surse regenerabile în conformitate cu Directiva 2009/28.

<sup>43</sup> Hotărârea Ålands Vindkraft, punctul 75, și Hotărârea din 11 septembrie 2014, Essent Belgium NV (C-204/12-C-208/12, EU:C:2014:2192, punctul 88).

<sup>44</sup> Hotărârea Ålands Vindkraft, punctele 76-82.

<sup>45</sup> La punctele 9.2 și 9.3 din decizia de trimitere se arată că regimul italian „urmărește atingerea obiectivului național prevăzut de dreptul european [...] prin stimularea producției de energie verde pe teritoriul național, a cărei sarcină este suportată fie de consumatori (care își asumă sarcina economică a posibilității GSE de a cumpăra eventualele certificate nevândute), fie de operatorii care, în conformitate cu oricare dintre modalități, injectează în rețeaua națională energie care nu este produsă în Italia din surse regenerabile”.



82. Legătura directă dintre CV și producția de E-SRE rezultă printre altele din articolul 11 alineatul 3 din Decretul legislativ nr. 79/1999, atunci când prevede că CV sunt atribuite în funcție de cantitatea de energie electrică din surse regenerabile<sup>46</sup>.

83. În plus, caracterul pur național al schemei italiene de sprijin pentru producția de E-SRE nu constituie un obstacol pentru contribuția acestui mecanism la protejarea intereselor generale privind protecția mediului, a sănătății și a vieții persoanelor și a animalelor și conservarea plantelor.

84. În ceea ce privește *caracterul său proporțional*, Curtea a statuat că sistemul suedez al CV „vizează în special ca costul suplimentar legat de producerea de energie electrică verde să fie suportat direct de piață, și anume de furnizorii și de utilizatorii de energie electrică cărora le incumbă obligația privind cota și, în fine, de consumatori. [...] Prin efectuarea unei astfel de alegeri, un stat membru nu depășește marja de apreciere pe care continuă să o aibă privind urmărirea obiectivului legitim care vizează creșterea producției de energie electrică verde”<sup>47</sup>.

85. În continuare, Curtea a arătat totuși că:

„[...] buna funcționare a unei astfel de scheme implică în mod inerent existența unor mecanisme de piață care să fie de natură să permită operatorilor, cărora le incumbă obligația privind cota și care nu dispun încă de certificatele necesare pentru a-și îndeplini această obligație, să își procure certificate în mod efectiv și în condiții echitabile. [...] Prin urmare, este necesar să se instituie mecanisme care să asigure crearea unei adevărate piețe a certificatelor pe care cererea și oferta să poată să se întâlnească efectiv și să tindă spre un echilibru, astfel încât furnizorii și utilizatorii interesați să aibă posibilitatea efectivă de a-și procura certificate de pe această piață în condiții echitabile.”<sup>48</sup>

86. Or, aceste criterii și condiții sunt aplicabile și în ceea ce privește CV italiene:

- pe de o parte, regimul respectiv a fost instituit în același scop ca cel al mecanismului suedez care a făcut obiectul Hotărârii Ålands Vindkraft;
- pe de altă parte, importatorii de energie electrică din Italia pot să își îndeplinească obligația achiziționând CV direct de la producătorii stabiliți în această țară sau de pe piața certificatelor (platforma digitală gestionată de societatea GME).

87. În concluzie, chiar dacă regimul italian al CV poate fi calificat drept măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative la import, acesta este justificat de obiectivele generale privind protecția mediului, protecția sănătății și a vieții persoanelor și a animalelor și conservarea plantelor.

<sup>46</sup> A se vedea în acest sens Hotărârea Ålands Vindkraft, punctele 95 și 96. Conform acestuia din urmă, caracterul „verde” al energiei electrice poate fi constatat numai în stadiul de producție: „odată ce energia electrică verde a fost admisă în rețeaua de transport sau de distribuție, este dificil să se stabilească originea ei specifică, astfel încât identificarea sistematică a acesteia ca energie electrică verde în etapa consumului este dificil de efectuat în practică”.

<sup>47</sup> *Ibidem*, punctele 109 și 110.

<sup>48</sup> *Ibidem*, punctele 113 și 114.

## D. Regimul italian al CV și articolele 107 TFUE și 108 TFUE

88. Potrivit Axpo și Esperia, regimul italian presupune ajutoare de stat în favoarea producătorilor italieni de E-SRE. Având în vedere că nu a fost notificat Comisiei, acesta ar încălca articolul 108 TFUE.

89. Dimpotrivă, GSE și guvernul italian consideră că acest regim nu implică ajutoare de stat, deoarece nu există un transfer de resurse de stat și nu este selectiv.

90. Potrivit Comisiei, „simplul fapt de a impune operatorilor care importă energie obligația de a achiziționa CV nu pare să constituie în sine un ajutor finanțat din resurse de stat, întrucât acești operatori sunt obligați să achiziționeze CV din propriile resurse financiare”. Având în vedere natura și funcțiile GSE în gestionarea sistemului de CV, ar trebui să se determine gradul de intervenție și de control exercitat de stat asupra acestui sistem, dar, având în vedere elementele de probă prezentate, „condițiile necesare pentru a exista o utilizare a resurselor de stat nu par să fie îndeplinite în prezenta cauză”<sup>49</sup>.

91. Comisia adaugă că, având în vedere că decizia de trimitere oferă explicații insuficiente, care nu permit să se stabilească în mod definitiv caracterul său de ajutor de stat, „o analiză a sistemului de CV în ansamblul său nu pare relevantă pentru litigiul aflat pe rolul instanței de trimitere”<sup>50</sup>.

92. În cazul în care se acceptă abordarea Comisiei, ar trebui să se declare inadmisibilă, ca urmare a lipsei elementelor de apreciere din decizia de trimitere, partea din aceasta referitoare la calificarea regimului italian al CV, în ansamblul său, drept ajutor de stat<sup>51</sup>.

93. Cu toate acestea, considerăm că Curtea este în măsură să ofere un răspuns util Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), având în vedere, în lipsa unor informații mai cuprinzătoare din cererea de decizie preliminară, informațiile suplimentare furnizate de părți cu privire la acest aspect în intervențiile lor scrise și orale în fața Curții.

94. Acest răspuns va depinde, în orice caz, de verificarea de către instanța de trimitere a caracteristicilor regimului CV la care vom face referire în continuare.

### 1. Abordare generală

95. În conformitate cu articolul 107 alineatul (1) TFUE, sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre.

<sup>49</sup> Observațiile scrise ale Comisiei, punctul 36.

<sup>50</sup> *Ibidem*, punctul 37. Sublinierea noastră.

<sup>51</sup> Curtea, în recenta sa Hotărâre din 17 septembrie 2020, Burgo Group (C-92/19, EU:C:2020:733, punctele 41-44), a declarat inadmisibile două întrebări dintr-o altă cerere de decizie preliminară formulată de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), deoarece nu furniza elementele necesare pentru a stabili dacă „articolul 107 TFUE [...] se opune unei reglementări naționale care permite unor instalații de cogenerare care nu prezintă caracteristica de a fi instalații cu randament ridicat, în sensul Directivei [2004/8], să beneficieze în continuare, chiar și după 31 decembrie 2010, de un program de sprijin pentru cogenerare în temeiul căruia ar fi astfel scutite în special de obligația achiziționării de certificate verzi”.

96. Prin urmare, există patru condiții care trebuie îndeplinite pentru a aprecia incompatibilitatea unui ajutor de stat: a) trebuie să fie vorba despre o intervenție a statului sau prin intermediul resurselor de stat, b) această intervenție trebuie să fie susceptibilă să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre, c) trebuie să acorde un avantaj selectiv beneficiarului său și d) trebuie să denatureze sau să amenințe să denatureze concurența<sup>52</sup>.

97. Nu se contestă că regimul în cauză îndeplinește cea de a doua condiție (posibila afectare a schimburilor comerciale dintre statele membre) și cea de a patra condiție (denaturarea sau amenințarea de denaturare a concurenței). Dimpotrivă, există divergențe cu privire la celelalte două, astfel încât este necesar să se clarifice dacă regimul respectiv implică un avantaj selectiv pentru întreprinderile beneficiare și în special dacă măsura este imputabilă statului și dacă presupune utilizarea unor resurse de stat.

## **2. Intervenția statului și transferul de resurse de stat**

98. Potrivit jurisprudenței Curții, pentru ca un avantaj selectiv să poată fi calificat drept „ajutor” în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, este esențial, pe de o parte, ca acesta să fie acordat direct sau indirect prin intermediul resurselor de stat și, pe de altă parte, să fie imputabil statului<sup>53</sup>. Este vorba despre două condiții cumulative<sup>54</sup>, care, de obicei, sunt luate în considerare însă împreună atunci când se evaluează o măsură în conformitate cu această dispoziție.

99. Axpo argumentează că regimul italian implică un transfer de resurse de stat, ca urmare a caracterului gratuit al CV acordate producătorilor italieni de E-SRE, a răscumpărării CV excedentare de către GSE și a controlului statului asupra veniturilor societății GME.

100. Potrivit Axpo, producătorii italieni primesc gratuit CV, în mod proporțional cu cantitatea de E-SRE produsă, și le pot vinde producătorilor italieni de energie electrică convențională și importatorilor de orice tip de energie electrică. În plus, GSE asigură existența unei piețe a CV, prin introducerea unei cantități mai mari pe piață atunci când cererea este ridicată și prin retragerea CV de pe piață respectivă atunci când cererea este prea redusă.

101. Guvernul italian, GSE și instanța de trimitere consideră, dimpotrivă, că CV nu implică un transfer de resurse de stat. Cumpărarea de CV este finanțată de întreprinderile obligate să le achiziționeze, iar răscumpărarea CV excedentare de către GSE este finanțată de consumatorii finali, fără ca statul să aibă control asupra resurselor respective.

102. Comisia își exprimă opinia numai cu privire la obligația de a cumpăra CV, pe care nu o consideră un ajutor finanțat din resurse de stat<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> Hotărârea din 19 decembrie 2013, Association Vent De Colère! și alții (C-262/12, EU:C:2013:851, punctul 15), Hotărârea din 16 aprilie 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235, punctul 17), Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punctul 40), Hotărârea din 27 iunie 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punctul 38), Hotărârea din 13 septembrie 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, punctul 17), și Hotărârea din 29 iulie 2019, Azienda Napoletana Mobilità (C-659/17, EU:C:2019:633, punctul 20).

<sup>53</sup> Hotărârea din 13 septembrie 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, punctul 20).

<sup>54</sup> Hotărârea din 16 mai 2002, Franța/Comisia (C-482/99, EU:C:2002:294, punctul 24).

<sup>55</sup> A se vedea punctul 90 din prezentele concluzii.

**a) Imputarea măsurii în sarcina statului**

103. Pentru a aprecia imputabilitatea unei măsuri în sarcina statului, trebuie să analizăm dacă autoritățile publice au fost implicate în adoptarea sa.

104. Această situație există în mod clar atunci când avantajele selective pentru o categorie de întreprinderi au fost instituite prin lege<sup>56</sup>. Într-o astfel de situație se află regimul italian al CV, reglementat de norme, unele cu putere de lege, adoptate de statul italian.

105. GSE invocă totuși, împotriva imputabilității în sarcina statului italian, că acesta nu deține controlul asupra *tuturor* elementelor care constituie regimul juridic al CV, susținând în special că GSE, o societate de drept privat, este cea care răscumpără CV.

106. Intervenția statului sau prin intermediul resurselor de stat include atât ajutoarele acordate direct de stat, cât și pe cele acordate de organisme publice sau private înființate sau desemnate de stat pentru gestionarea ajutorului<sup>57</sup>. Dreptul Uniunii nu poate accepta ca simpla creare a unor instituții autonome responsabile cu distribuirea acestor beneficii să permită eludarea normelor privind ajutoarele de stat<sup>58</sup>.

107. Natura de societate de drept privat a GSE nu împiedică imputarea în sarcina statului a creării și a reglementării juridice a regimului CV, care este impusă în mod obligatoriu societății respective.

108. Astfel, legea italiană, împreună cu normele sale de punere în aplicare, este cea care mandatează GSE să atribuie CV producătorilor italieni de E-SRE, să le retragă pe cele excedentare în raport cu cererea și să stabilească prețul de referință pentru oferta de CV. Nu pare că GSE dispune de autonomia necesară pentru a nu mai îndeplini aceste sarcini.

109. În rest, GSE, cu toate că este constituită ca societate de drept privat, este pe deplin controlată de guvernul italian și exercită funcții de natură publică în sectorul energiei.

110. În consecință, măsura în litigiu este imputabilă statului italian.

**b) Transferul unor resurse de stat**

111. În Concluziile noastre prezentate în cauza Georgsmarienhütte și alții<sup>59</sup> am expus jurisprudența referitoare la calificarea drept ajutoare de stat a anumitor scheme de sprijin pentru E-SRE, pe care o reiterăm aici<sup>60</sup>.

112. Pe lângă imputarea în sarcina statului, este necesar ca măsura să implice transferul de resurse de stat către întreprinderile beneficiare pentru a fi considerată ajutor de stat.

<sup>56</sup> Hotărârea din 28 martie 2019, Germania/Comisia (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punctul 49).

<sup>57</sup> Hotărârea din 22 martie 1977, Steinike & Weinlig (78/76, EU:C:1977:52, punctul 21), Hotărârea din 13 martie 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, denumită în continuare „Hotărârea PreussenElektra”, punctul 58), și Hotărârea din 13 septembrie 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, punctul 23).

<sup>58</sup> Hotărârea din 16 mai 2002, Franța/Comisia (C-482/99, EU:C:2002:294, punctul 23).

<sup>59</sup> Concluziile din 27 februarie 2018 prezentate în cauza Georgsmarienhütte și alții (C-135/16, EU:C:2018:120, punctele 104-121).

<sup>60</sup> Punctele următoare, de la 112 la 127, le reproduc pe cele corelative din concluziile respective.

113. Curtea a interpretat în sens larg noțiunea de „resurse de stat”, care acoperă nu numai resursele din sectorul public, în sens strict, ci și, în anumite circumstanțe, resurse ale unor organisme private.

114. Nu constituie un transfer de resurse de stat reducerea indirectă a veniturilor statului cauzată de adoptarea unor norme sau măsuri naționale, în cazul în care un astfel de impact este inerent acestora<sup>61</sup>.

115. Dificultățile majore pentru a stabili dacă a avut sau nu loc un transfer de resurse de stat apar atunci când statele aprobă mecanisme de intervenție în viața economică, în urma cărora anumite întreprinderi pot obține un avantaj selectiv. Mai precis, zona *gri* corespunde cazurilor de intervenție din partea statului care, dincolo de adoptarea unei simple legislații generale care reglementează sectorul, nu ajung să se concretizeze într-un transfer direct de resurse. În prezenta trimitere este pus în discuție unul dintre aceste cazuri, pentru a cărui soluționare este necesar în primul rând să se abordeze jurisprudența complexă (și nu întotdeauna liniară) a Curții în acest domeniu.

116. O măsură a statului care favorizează anumite întreprinderi sau anumite produse nu își pierde caracterul de avantaj gratuit dacă este finanțată în tot sau în parte din contribuții impuse de autoritatea publică și aplicate întreprinderilor în cauză<sup>62</sup>.

117. Astfel, articolul 107 alineatul (1) TFUE include toate mijloacele pecuniare pe care autoritățile publice le pot utiliza în mod efectiv pentru a susține anumite întreprinderi, fără a fi relevant dacă aceste mijloace aparțin sau nu în mod permanent statului. Chiar dacă sumele aferente nu sunt permanent în posesia trezoreriei, faptul că rămân în mod constant sub control public și, așadar, la dispoziția autorităților naționale competente este suficient pentru calificarea lor drept „resurse de stat”<sup>63</sup>.

118. În ceea ce privește sectorul energiei electrice, în Hotărârea din 19 decembrie 2013, Association Vent De Colère! și alții, Curtea a afirmat că „fondurile alimentate prin contribuții obligatorii impuse prin legislația unui stat membru, administrate și repartizate în conformitate cu această legislație, pot fi considerate resurse de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, chiar dacă sunt administrate de entități distincte de autoritatea publică”<sup>64</sup>.

119. Din această jurisprudență reiese că nivelul intervenției și al controlului autorităților publice se află în centrul problemei dacă resursele în discuție sunt resurse de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE.

120. Lipsa controlului autorităților publice explică de ce Curtea nu consideră ajutoare, de exemplu, cazurile în care resursele membrilor unui organism profesional sunt destinate finanțării unui obiectiv specific în interesul membrilor respectivi, pe care îl decide o organizație privată și care are scopuri pur comerciale, statul acționând în privința acestor resurse doar ca un vehicul

<sup>61</sup> Hotărârea PreussenElektra, punctul 62.

<sup>62</sup> Hotărârea din 22 martie 1977, Steinike & Weinlig (78/76, EU:C:1977:52, punctul 22).

<sup>63</sup> Hotărârea din 16 mai 2002, Franța/Comisia (C-482/99, EU:C:2002:294, punctul 37), Hotărârea din 17 iulie 2008, Essent Netwerk Noord și alții (C-206/06, EU:C:2008:413, punctul 70), Hotărârea din 19 decembrie 2013, Association Vent De Colère! și alții (C-262/12, EU:C:2013:851, punctul 21), și Hotărârea din 13 septembrie 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, punctul 25).

<sup>64</sup> C-262/12, EU:C:2013:851, punctul 25, și Hotărârea din 2 iulie 1974, Italia/Comisia (173/73, EU:C:1974:71, punctul 35).

pentru a conferi un caracter obligatoriu contribuțiilor instituite de organizațiile comerciale. Cauzele *Pearle și alții*<sup>65</sup> și *Doux Élevage și Coopérative agricole UKL-ARREE*<sup>66</sup> oferă exemple de astfel de cazuri.

121. Lipsa controlului exercitat de stat asupra transferurilor de resurse explică de asemenea de ce Curtea nu consideră drept ajutoare cazurile de reglementări care conduc la redistribuirea financiară de la o entitate privată la alta, fără o intervenție suplimentară din partea statului. În principiu, nu există un transfer de resurse de stat în cazul în care banii trec direct de la o entitate privată la alta, fără a trece printr-un organism public sau privat desemnat de stat în vederea gestionării transferului<sup>67</sup>.

122. Nu va exista un transfer de resurse de stat nici în cazul în care întreprinderile, în mare parte private, nu au fost însărcinate de statul membru cu gestionarea unei resurse de stat, ci au doar o obligație de achiziționare utilizând propriile resurse financiare<sup>68</sup>. Aceasta este ipoteza Hotărârii *PreussenElektra*, potrivit căreia o obligație impusă de un stat membru furnizorilor privați de a achiziționa la prețuri minime fixate energia electrică produsă din surse de energie regenerabile nu implică transferul direct sau indirect de resurse de stat în favoarea întreprinderilor care produc acest tip de energie electrică, această concluzie nefiind modificată de împrejurarea că veniturile scăzute ale întreprinderilor care fac obiectul acestei obligații determină probabil reducerea veniturilor fiscale, întrucât această consecință este inerentă măsurii<sup>69</sup>. În acel caz, întreprinderile afectate (cu alte cuvinte furnizorii privați de energie electrică) erau obligate să achiziționeze un anumit tip de energie electrică prin intermediul resurselor financiare proprii, însă ele nu fuseseră desemnate de stat în vederea gestionării unei scheme de ajutor.

123. Curtea nu a considerat că există un control de stat (și, prin urmare, un transfer de resurse de stat) nici în ceea ce privește mecanismul polonez care impunea furnizorilor de energie electrică să vândă o parte din energia electrică produsă în cogenerare care reprezenta 15 % din vânzările lor anuale de energie consumatorilor finali<sup>70</sup>.

<sup>65</sup> Hotărârea din 15 iulie 2004 (C-345/02, EU:C:2004:448, punctul 41). În această speță referitoare la finanțarea unei campanii publicitare în favoarea opticienilor, resursele privind finanțarea acestei publicități erau colectate, de la întreprinderi private, de un organism profesional de drept public. Curtea a respins calificarea acestor resurse ca „resurse de stat” întrucât acest organism nu a avut, „în niciun moment, posibilitatea de a dispune liber” cu privire la contribuțiile care erau „alocate în mod obligatoriu pentru finanțarea campaniei [publicitare]”.

<sup>66</sup> Hotărârea din 30 mai 2013 (C-677/11, EU:C:2013:348, punctul 36). În această speță referitoare la un decret prin care se extindea în mod obligatoriu la toți profesioniștii din domeniul agricol al producției și al creșterii curcanilor un acord, încheiat în cadrul unei organizații profesionale, care institua o cotizație destinată să finanțeze acțiuni comune decise de această organizație, nu a fost constatată existența unor resurse de stat. Autoritățile naționale nu puteau utiliza în mod efectiv resursele provenite din cotizațiile în cauză pentru a susține anumite întreprinderi, organizația interprofesională respectivă fiind cea care decidea în legătură cu utilizarea acestor resurse, în vederea îndeplinirii unor obiective stabilite chiar de ea. Aceste resurse nu erau în mod constant sub control public și nici la dispoziția autorităților statale.

<sup>67</sup> Hotărârea din 24 ianuarie 1978, *Van Tiggele* (82/77, EU:C:1978:10, punctele 25 și 26).

<sup>68</sup> Hotărârea din 17 iulie 2008, *Essent Netwerk Noord și alții* (C-206/06, EU:C:2008:413, punctul 74), Hotărârea din 19 decembrie 2013, *Association Vent De Colère! și alții* (C-262/12, EU:C:2013:851, punctul 35), și Hotărârea din 13 septembrie 2017, *ENEA* (C-329/15, EU:C:2017:671, punctul 26).

<sup>69</sup> Hotărârea *PreussenElektra*, punctele 59-62. A se vedea de asemenea Hotărârea din 5 martie 2009, *UTECA* (C-222/07, EU:C:2009:124, punctele 43-47), privind contribuțiile obligatorii impuse operatorilor de radiodifuziune în favoarea producției cinematografice care nu implică un transfer de resurse de stat.

<sup>70</sup> Hotărârea din 13 septembrie 2017, *ENEA* (C-329/15, EU:C:2017:671, punctele 27-30). Autoritatea poloneză competentă aproba tarifele maxime de vânzare de energie electrică către consumatorii finali, astfel încât sarcina financiară care rezulta din această obligație de achiziționare nu putea să fie sistematic repercutată de întreprinderi asupra consumatorilor respectivi. Astfel, în anumite împrejurări, furnizorii de energie electrică achiziționau energie electrică produsă în cogenerare la un preț superior celui practicat în cadrul vânzării către consumatorii finali, ceea ce determina un supracost pentru aceștia. Imposibilitatea unei repercutări integrale a unui asemenea supracost asupra utilizatorului final, a finanțării sale printr-o contribuție obligatorie impusă de statul membru sau a unui mecanism de compensare integrală a determinat Curtea să considere că întreprinderile de aprovizionare nu erau mandatate de stat să gestioneze o resursă de stat, ci finanțau o obligație de achiziționare care le revenea prin intermediul resurselor proprii.

124. Cu toate acestea, controlul de stat reapare și va exista un transfer de resurse de stat în cazul în care sumele plătite de particulari trec printr-o entitate publică sau privată desemnată în vederea direcționării acestora către beneficiari. Această situație s-a regăsit în cauza Essent Netwerk Noord, în care o entitate privată era mandatată prin lege să perceapă, în numele statului, un preț suplimentar (taxă) pe energia electrică, cu obligația de a-l direcționa către beneficiari, fără a fi autorizată să utilizeze venitul din taxă în alte scopuri decât cele prevăzute de lege. Cuantumul total al acestui preț suplimentar (pe care Curtea l-a calificat drept taxă) se afla sub control public, ceea ce era suficient pentru a-l califica drept resursă de stat<sup>71</sup>.

125. În cauza Vent de Colère! și alții, Curtea a stabilit de asemenea existența unui control de stat exercitat printr-un mecanism finanțat de toți consumatorii finali, care compensa integral costurile suplimentare suportate de întreprinderile supuse unei obligații de achiziționare a energiei electrice de origine eoliană (la un preț superior celui al pieței). A existat o intervenție prin intermediul resurselor de stat, inclusiv atunci când acest mecanism se baza, în parte, pe un transfer direct de resurse între entități private<sup>72</sup>.

126. În același sens se înscrie și Ordonanța Curții în cauza Elcogás, în care s-a ridicat problema dacă „sumele atribuite unei întreprinderi private producătoare de energie electrică, finanțate de toți utilizatorii finali de energie electrică stabiliți pe teritoriul național, constituie o intervenție a statului sau prin intermediul resurselor de stat”<sup>73</sup>.

127. Curtea a statuat că mecanismul de compensare a costurilor suplimentare de care beneficia întreprinderea în cauză (finanțat prin tariful final la energia electrică aplicat tuturor consumatorilor spanioli și utilizatorilor rețelelor de transport și de distribuție de pe teritoriul național) trebuia considerat o intervenție a statului sau prin intermediul resurselor de stat, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE. În această privință, „nu are niciun efect [...] faptul că sumele aferente compensării supracosturilor nu provin dintr-un supliment specific al tarifului pentru energie electrică și, pe de altă parte, faptul că mecanismul de finanțare avut în vedere nu aparține în sens strict categoriei impozitului, taxei fiscale sau taxei parafiscale, conform dreptului național”<sup>74</sup>.

128. Dintre hotărârile Curții privind schemele de sprijin pentru E-SRE pronunțate ulterior Concluziilor în cauza Georgsmarienhütte și alții se remarcă cea din 28 martie 2019, Germania/Comisia<sup>75</sup>, și cea din 15 mai 2019, Achema și alții<sup>76</sup>, care pun accentul în special pe controlul statului asupra sumelor de care beneficiază întreprinderile din domeniul energiei electrice.

129. În prima dintre aceste hotărâri, Curtea a anulat Hotărârea Tribunalului din 10 mai 2016, Germania/Comisia<sup>77</sup>, precum și Decizia Comisiei confirmată prin aceasta, referitoare la schema germană de sprijin pentru E-SRE<sup>78</sup>.

<sup>71</sup> Hotărârea din 17 iulie 2008, Essent Netwerk Noord (C-206/06, EU:C:2008:413, punctele 69-75).

<sup>72</sup> Hotărârea din 19 decembrie 2013, Association Vent de Colère! și alții (C-262/12, EU:C:2013:851, punctele 25 și 26).

<sup>73</sup> Ordonanța din 22 octombrie 2014 (C-275/13, nepublicată, EU:C:2014:2314, punctul 20).

<sup>74</sup> *Ibidem*, punctele 30 și 31.

<sup>75</sup> Cauza C-405/16 P, EU:C:2019:268.

<sup>76</sup> Cauza C-706/17, EU:C:2019:407.

<sup>77</sup> Cauza T-47/15, EU:T:2016:281.

<sup>78</sup> Decizia (UE) 2015/1585 a Comisiei din 25 noiembrie 2014 privind schema de ajutoare de stat SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN) [pusă în aplicare de Germania în sprijinul energiei electrice din surse regenerabile și al utilizatorilor mari consumatori de energie] (JO 2015, L 250, p. 122).

130. Potrivit Curții, Comisia nu a „demonstrat că avantajele prevăzute de EEG [Legea privind noua reglementare a cadrului juridic pentru promovarea energiei electrice din surse regenerabile] din 2012, și anume sistemul de sprijin pentru producția de energie electrică din surse de energie regenerabile și din gaz de mină finanțat prin contribuția EEG și sistemul de compensare special privind reducerea acestei contribuții pentru utilizatorii mari consumatori de energie implicau resurse de stat și constituiau, prin urmare, ajutoare de stat, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE”<sup>79</sup>.

131. În hotărârea respectivă, Curtea a avut în vedere printre altele următoarele argumente:

- „[...] împrejurarea că fondurile provenite din contribuția EEG sunt destinate exclusiv finanțării sistemelor de sprijin și de compensare, în temeiul dispozițiilor EEG din 2012, nu înseamnă că statul poate dispune de ele, în sensul jurisprudenței citate [...]. Acest principiu legal de destinare exclusivă a fondurilor provenite din contribuția EEG tinde mai degrabă să demonstreze, în lipsa oricărui alt element în sens contrar, tocmai că statul nu era în măsură să dispună de aceste fonduri, adică să decidă o destinație diferită de cea prevăzută de EEG din 2012”;
- OTS (operatorii de rețele de transport interregional de înaltă și de foarte înaltă tensiune), însărcinați cu gestionarea sistemului de ajutoare pentru producția de energie electrică EEG [energie electrică din surse regenerabile și din gaz de mină], nu erau în mod constant sub control public și nici măcar nu erau supuși unui control public. Este cert că OTS nu puteau utiliza fondurile provenite din contribuția EEG în alte scopuri decât cele prevăzute de legiuitor, că erau supuși obligației de a gestiona fondurile menționate într-un cont comun specific și că respectarea acestei obligații făcea obiectul controlului de către instituțiile publice în temeiul articolului 61 din EEG din 2012, precum și că organele și instituțiile statului exercitau un control strict pe mai multe niveluri asupra actelor OTS, în special prin asigurarea faptului că aceștia comercializează energia electrică EEG în conformitate cu articolul 37 din EEG din 2012;
- Curtea a considerat însă că, „deși elementele astfel reținute permit efectiv să se concluzioneze că autoritățile publice exercită un control asupra bunei aplicări a EEG din 2012, ele nu pot, în schimb, să permită să se rețină existența unui control public asupra fondurilor generate de contribuția EEG în sine”<sup>80</sup>.

132. La rândul său, Hotărârea Achema și alții a confirmat jurisprudența anterioară a Curții, subliniind că „[...] o măsură care constă printre altele într-o obligație de a achiziționa energie electrică poate intra sub incidența noțiunii de «ajutor» chiar dacă nu implică un transfer de resurse de stat [...]” și că, „[c]hiar dacă sume aferente măsurii de ajutor nu sunt permanente în posesia Trezoreriei, faptul că rămân în mod constant sub control public și, așadar, la dispoziția autorităților naționale competente este suficient pentru calificarea lor drept «resurse de stat»”<sup>81</sup>.

133. În hotărârea respectivă, Curtea a reiterat că elementul decisiv consta în faptul că entități distincte de autoritatea publică sunt „mandatate de stat să gestioneze resurse de stat, iar nu pur și simplu ținute de o obligație de cumpărare utilizând resurse financiare proprii”<sup>82</sup>.

<sup>79</sup> Hotărârea din 28 martie 2019, Germania/Comisia (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punctul 90).

<sup>80</sup> *Ibidem*, punctele 76-80.

<sup>81</sup> Hotărârea din 15 mai 2019, Achema și alții (C-706/17, EU:C:2019:407, punctele 52-54).

<sup>82</sup> *Ibidem*, punctul 55 (sublinierea noastră). Hotărârea Achema și alții a subliniat că exista un transfer de resurse de stat în regimul lituanian de colectare a fondurilor destinate finanțării unei scheme de servicii de interes public în sectorul energiei electrice.



134. Aplicând această jurisprudență în prezentul litigiu, vom examina, în primul rând, regimul de cumpărare a CV în funcție de poziția beneficiarilor și a întreprinderilor obligate să le achiziționeze și, în al doilea rând, gradul de control al GSE asupra mecanismului CV.

*1) Obligația de achiziționare a CV*

135. În ceea ce privește beneficiarii (producătorii italieni de E-SRE), aceștia nu primesc resurse de la stat, ci de la importatorii – sau de la alți producători naționali – de energie electrică în Italia, care sunt obligați să cumpere CV alocate celor dintâi.

136. Or, un transfer de fonduri de la un particular la altul, inclusiv în cazul în care se realizează în executarea unui mandat legal, implică, în principiu, lipsa caracterului de resursă de stat al sumei transferate (în prezenta cauză, prețul de vânzare-cumpărare stabilit între operatorii economici privați). Obligația de cumpărare prin utilizarea propriilor resurse financiare de către entitățile private nu intră, în general, în domeniul de aplicare al articolului 107 alineatul (1) TFUE.

137. Aceasta este în esență abordarea care a prevalat în Hotărârea PreussenElektra, în Hotărârea Uteca<sup>83</sup> și, mai recent, în Hotărârea din 28 martie 2019, Germania/Comisia<sup>84</sup>.

138. În ceea ce privește întreprinderile obligate să achiziționeze CV (și anume cealaltă parte din contractul de vânzare-cumpărare), plata lor se efectuează, astfel cum am arătat, din fondurile proprii ale cumpărătorilor.

139. Se poate susține că statul renunță<sup>85</sup> la colectarea resurselor publice prin faptul că atribuie CV în mod gratuit producătorilor de E-SRE stabiliți în Italia?

140. În sprijinul unui răspuns afirmativ la această întrebare s-a invocat Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos, în măsura în care acordarea gratuită a anumitor drepturi de emisie a fost interpretată ca un indiciu privind caracterul public al resurselor corelative<sup>86</sup>. În urma acestei hotărâri, Comisia și-a schimbat abordarea, dat fiind că, până la acel moment, nu considerase că resursele aferente CV constituiau resurse de stat<sup>87</sup>.

<sup>83</sup> Hotărârea din 5 martie 2009 (C-222/07, EU:C:2009:124). În această cauză, legea spaniolă impunea operatorilor de televiziune publici sau privați obligația de a alocă un procent din veniturile lor pentru industria cinematografică a acestui stat membru (prin finanțarea anticipată de filme cinematografice și de televiziune). Curtea, atunci când a analizat dacă era vorba despre resurse de stat, a statuat că „avantajul pe care îl conferă o măsură adoptată de un stat membru [...] industriei cinematografice din acest stat membru constituie un avantaj acordat direct de stat sau prin intermediul unui organism public sau privat, desemnat sau înființat de acest stat” (punctul 44).

<sup>84</sup> Cauza C-405/16 P, EU:C:2019:268. Conform punctului 75 din aceasta, „deși [...] demonstrează originea legală a sprijinului pentru energia electrică EEG pus în aplicare prin EEG din 2012 și, prin urmare, o influență efectivă a statului asupra mecanismelor instituite prin EEG din 2012, aceste elemente nu sunt însă suficiente pentru a se putea trage concluzia că statul deține prin aceasta puterea de a dispune de fondurile gestionate și administrate de OTS”.

<sup>85</sup> Statul italian, din această perspectivă, ar renunța la anumite venituri pe care le-ar fi putut obține din vânzarea CV în cadrul unei licitații sau prin atribuirea lor cu titlu oneros.

<sup>86</sup> Cauza C-279/08 P, EU:C:2011:551. La punctul 107 din aceasta se arată că „statul membru, conferind acestor drepturi de emisie [de oxizi de azot] caracterul de bunuri imateriale negociabile și punându-le la dispoziția întreprinderilor în cauză, cu titlu gratuit, în loc să vândă aceste drepturi sau să le scoată la licitație, renunță astfel la resurse publice”.

<sup>87</sup> A se vedea nota de subsol 10 din prezentele concluzii. În observațiile sale scrise (punctul 40 din versiunea în limba italiană), GSE amintește că, atunci când a analizat CV belgiene prin Decizia din 25 iulie 2001 [ajutor de stat N 550/2000, SG (2001) D/290545], Comisia a explicat: „L'État procure gratuitement les certificats verts [...] aux producteurs d'électricité verte. Ceux-ci doivent prouver qu'ils ont produit une certaine quantité d'électricité verte, en échange de quoi ils reçoivent une quantité correspondante de certificats verts. Ils peuvent vendre ces certificats aux distributeurs sur le (futur) marché des certificats verts. L'État leur offre donc des biens incorporels. On ne peut cependant considérer qu'il accepte un manque à gagner en procurant les certificats verts gratuitement [...] En conséquence, la fourniture de certificats verts par l'État aux producteurs ne met pas en jeu des ressources d'État» (sublinierea noastră).

141. Totuși, considerăm că nu este posibilă această extrapolare. Însăși natura CV presupune ca acestea să fie atribuite în mod gratuit producătorilor de E-SRE, pentru a le vinde pe piață și pentru a beneficia de profitul rezultat din vânzarea lor. În cazul în care CV nu ar mai fi atribuite în mod gratuit, iar producătorii de E-SRE ar fi obligați să achite o sumă (direct către GSE sau în cadrul unei licitații) pentru le a obține, s-ar pierde însuși sensul acestui stimulent.

142. CV sunt configurate ca o modalitate de finanțare a *costului suplimentar* pe care îl implică producția de E-SRE pentru producătorii săi. O astfel de finanțare ar dispărea (iar CV ar fi inutile) în cazul în care producătorul de E-SRE care le primește ar trebui să achite contravaloarea lor. În acest caz, la costul suplimentar respectiv s-ar adăuga prețul CV, astfel încât acest mecanism nu ar servi la promovarea producției de E-SRE. Tocmai costurile de producție foarte mari (cel puțin la acea dată), raportat la energia electrică convențională<sup>88</sup>, sunt cele care determinau alocarea cu titlu gratuit a stimulentului<sup>89</sup>.

143. Astfel cum a statuat Curtea, „o schemă de sprijin națională care utilizează [...] certificate verzi vizează în special ca costul suplimentar legat de producerea de energie electrică verde să fie suportat direct de piață, și anume de furnizorii și de utilizatorii de energie electrică [...] și, *in fine*, de consumatori”<sup>90</sup>.

144. În opinia noastră, din aceste afirmații rezultă că piața, iar nu autoritățile naționale, este cea care își asumă costurile suplimentare ale producției de E-SRE reflectate în CV, acestea din urmă reprezentând titluri negociabile a căror valoare este asigurată de existența unor cumpărători obligați prin lege.

145. În aceeași măsură, bugetul statului italian nu este afectat de acordarea gratuită a CV, care, astfel cum am arătat, nu implică în sine un transfer de resurse de stat<sup>91</sup>.

146. Această teză este împărtășită și de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), atunci când afirmă că, „în acest caz, nu este vorba despre resurse de stat, deoarece nu pare să existe vreun transfer direct sau indirect de resurse publice în favoarea producătorilor de energie verde care își desfășoară activitatea în Italia”<sup>92</sup>.

147. Prin urmare, bugetul de stat obține în orice caz venituri prin alocarea gratuită a CV, care, astfel cum am arătat, este inerentă naturii acestui stimulent.

148. Dacă s-ar admite, în scopul argumentării, că atribuirea gratuită presupune o pierdere indirectă pentru statul italian, nu acesta ar fi motivul pentru care ar fi neapărat vorba despre un ajutor de stat: potrivit Curții, nu constituie un transfer de resurse de stat reducerea indirectă a veniturilor statului cauzată de adoptarea unor norme sau măsuri naționale, în cazul în care un astfel de impact este inerent acestora<sup>93</sup>.

<sup>88</sup> Orientările comunitare privind ajutorul de stat pentru protecția mediului din 2008 (JO 2008, C 82, p. 1): „[a]jutorul de stat poate fi justificat în cazul în care costul producției de energie regenerabilă este mai ridicat decât costul de producție bazat pe sursele mai puțin ecologice [...]”.

<sup>89</sup> Hotărârea Ålands Vindkraft, punctul 103.

<sup>90</sup> *Ibidem*, punctul 109.

<sup>91</sup> Guvernul italian a argumentat în ședință că Italia nu renunță la o resursă publică, deoarece, în realitate, aceasta nu a existat niciodată. CV confirmă cantitatea de E-SRE produsă de un producător italian și este logic ca profitul pe care îl implică acel CV să revină producătorului însuși.

<sup>92</sup> Decizia de trimitere, punctul 8.

<sup>93</sup> Hotărârea PreussenElektra, punctul 62.

## 2) Controlul statului asupra resurselor destinate răsкупărării de CV

149. Dacă litigiul aflat la baza trimiterii preliminare s-ar rezuma la obligația Axpo de a achiziționa CV, în calitate de importator de E-SRE în Italia, considerațiile anterioare cu privire la inexistența unor resurse de stat ar fi suficiente pentru a răspunde instanței de trimitere, aceasta fiind și propunerea formulată de Comisie în observațiile sale.

150. Totuși, această abordare nu ar fi exhaustivă, deoarece nu ar conține analiza cu privire la controlul statului italian asupra altor elemente ale regimului CV și ale punerii sale în aplicare. Concret, statul și-ar putea exercita controlul asupra resurselor financiare alocate CV, în afara transferurilor private între producătorii de E-SRE și importatorii și producătorii naționali de energie electrică convențională.

151. Astfel cum am arătat anterior, legiuitorul italian a instituit un mecanism pentru menținerea valorii de piață a CV. Desigur, CV pot face obiectul unor tranzacții *directe* între producătorii de E-SRE și importatorii și producătorii naționali de energie electrică convențională, dar reglementarea italiană a instituit de asemenea o platformă digitală de schimb a CV, gestionată de societatea GME, filială a GSE.

152. Nici în decizia de trimitere și nici în ședință nu s-au prezentat dovezi în sensul că GME utilizează resurse proprii într-un mod în care acestea să implice transferuri de resurse de stat în favoarea producătorilor naționali de E-SRE. În principiu, se pare că GME se limitează să gestioneze platforma prin intermedierea cumpărătorilor și a vânzătorilor de CV. Totuși, revine instanței de trimitere sarcina de a verifica această împrejurare.

153. Dimpotrivă, există alte elemente ale regimului italian al CV care ar putea implica mobilizarea resurselor publice (în favoarea producătorilor de E-SRE), și anume intervenția GSE pe piață cu scopul de a răsкупăra certificatele excedentare în vederea menținerii prețului acestora.

154. Resursele de care dispune GSE pentru răsкупărarea CV excedentare provin din veniturile obținute cu titlu de componentă tarifară A3, care este plătită de consumatorii italieni prin factura lor de energie electrică. Valoarea A3 este stabilită de Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (Autoritatea pentru Reglementare în materie de Energie, Rețele și Mediu)<sup>94</sup>.

155. Componenta tarifară A3 este inclusă în așa-zisele costuri generale ale sistemului de energie electrică<sup>95</sup>, a căror valoare a fost stabilită la articolul 39 alineatul 3 din Decretul-lege nr. 83/2012. Entitățile care utilizează serviciile rețelei de energie electrică au obligația juridică de a achita aceste sume către Fondul de compensare al sectorului de energie electrică<sup>96</sup> și de a le repercuta în sarcina consumatorilor finali (care, astfel cum am arătat, le plătesc prin facturile lor).

<sup>94</sup> Axpo invocă în această privință raportul de activitate al GSE din anul 2016, conform căruia „GSE, împreună cu CSEA [Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (Casa pentru Serviciile Energetice și de Mediu)], evaluează anual necesitățile economice ale componentei A3. În funcție de necesități, AEEGSI [devenită ARERA] stabilește veniturile necesare pentru alimentarea contului pentru noile instalații de producție din surse regenerabile și asimilate și contribuie la actualizarea trimestrială a valorilor componentei tarifare A3, plătită de consumatori prin facturile lor de energie electrică”.

<sup>95</sup> Pentru o explicație mai detaliată cu privire la costurile generale ale sistemului de energie electrică în Italia, facem trimitere la Hotărârea din 18 ianuarie 2017, IRCCS – Fondazione Santa Lucia (C-189/15, EU:C:2017:17, punctele 31-35), precum și la Concluziile noastre prezentate în cauza respectivă (C-189/15, EU:C:2016:287).

<sup>96</sup> Cassa per i Servizi Elettrici e Ambientali, denumită până în anul 2015 Cassa Conguaglio per il Settore Elettrico.

156. Sumele solicitate pentru a acoperi costurile generale ale sistemului de energie electrică sunt destinate finanțării obiectivelor de interes general, în conformitate cu criteriile de repartizare stabilite de autoritățile publice. Unul dintre aceste obiective constă în promovarea producției de energie din surse regenerabile și a eficienței energetice, care este respectat de componenta tarifară A3<sup>97</sup>.

157. Sumele percepute pentru acoperirea costurilor generale ale sistemului de energie electrică nu intră în bugetul de stat, ci se plătesc în conturile de gestiune ale unei entități publice economice (Fondul de compensare al sectorului de energie electrică), care le redistribuie în favoarea anumitor categorii de operatori, pentru utilizări specifice. Excepția de la această regulă este componenta tarifară A3, a cărei valoare se achita în procent de 98 % în conturile GSE<sup>98</sup>.

158. Componenta tarifară A3 reprezintă, așadar, o sarcină pecuniară impusă de reglementarea italiană pentru finanțarea obiectivului de interes general de promovare a producției de E-SRE. Printre acțiunile prevăzute de reglementarea respectivă pentru atingerea acestui obiectiv figurează răscumpărarea de CV de către GSE.

159. Veniturile care provin din componenta tarifară A3, deși nu intră în bugetul de stat, ar putea fi considerate resurse de stat aflate sub controlul indirect al autorităților italiene, deoarece GSE, în calitate de societate deținută în totalitate de Ministerul Economiei și Finanțelor italian, primește de la acesta și de la Ministerul Dezvoltării Economice orientări pe care trebuie să le respecte<sup>99</sup>.

160. În concluzie, resursele aferente componentei A3 alocate de GSE achiziționării de CV ar putea fi considerate resurse de stat, întrucât: a) provin dintr-o sarcină pecuniară impusă de legislația italiană, b) sunt plătite de consumatorii finali de energie electrică și c) sunt administrate de o societate publică (GSE) care își desfășoară activitatea sub conducerea statului italian și are sarcina de a le atribui producătorilor italieni de E-SRE, răscumpărând CV pe platforma de schimb gestionată de GME, atunci când prețul acestora scade<sup>100</sup>.

161. Prin urmare, componenta tarifară A3 ar genera venituri care pot fi calificate drept resurse de stat, direcționate în mod indirect către producătorii italieni de E-SRE, prin răscumpărarea de CV de către GSE, entitate constituită sub formă de societate deținută de stat<sup>101</sup>. În aceeași măsură, ar fi vorba despre un transfer de resurse de stat care constituie un ajutor de stat<sup>102</sup>.

<sup>97</sup> Alte obiective de interes general acoperite erau siguranța nucleară și compensările teritoriale, regimurile tarifare speciale pentru Societatea Națională a Căilor Ferate, compensațiile destinate întreprinderilor mici din sectorul energiei electrice, sprijinul pentru cercetarea aplicată în sectorul energiei electrice și acoperirea „bonusului pentru energia electrică” și avantajelor acordate întreprinderilor energofage.

<sup>98</sup> Pentru o explicație detaliată a acestui mecanism, a se vedea Decizia Comisiei din 23 mai 2017, SA.38635 (2014/NN) – Italy – Reductions of the renewable and cogeneration surcharge for electro-intensive users in Italy [C(2017) 3406 final], punctele 6-13.

<sup>99</sup> Aceasta este aprecierea Comisiei în Decizia din 23 mai 2017, SA.38635 (2014/NN) – Italy – Reductions of the renewable and cogeneration surcharge for electro-intensive users in Italy [C(2017) 3406 final], punctul 91.

<sup>100</sup> Axpo a afirmat în ședință că, în practică, GSE achiziționează majoritatea CV pe platforma digitală de schimb administrată de GME.

<sup>101</sup> În ceea ce privește o schemă de sprijin diferită de CV și ulterioară acestora, Comisia a considerat că o intervenție similară a GSE implică un transfer de resurse publice [Decizia din 14 iunie 2019, SA.53347 (2019/N) – Italy – Support to electricity from renewable sources 2019-2021].

<sup>102</sup> Hotărârea din 19 decembrie 2013, Association Vent De Colère! și alții (C-262/12, EU:C:2013:851, punctul 25), Ordonanța din 22 octombrie 2014, Elcogás (C-275/13, nepublicată, EU:C:2014:2314, punctul 30), și Hotărârea din 15 mai 2019, Achema și alții (C-706/17, EU:C:2019:407, punctul 68).

162. În orice caz, revine instanței de trimitere, care dispune de toate informațiile relevante, sarcina: a) să analizeze ce presupune intervenția GSE atunci când răscumpără CV din veniturile provenite din componenta tarifară A3, b) să stabilească dacă, prin această intervenție, are loc un transfer de resurse de stat în favoarea producătorilor italieni de E-SRE și c) să verifice gradul de control al statului, în practică, asupra resurselor pe care GSE le alocă pentru răscumpărarea CV.

### 3. Caracterul selectiv al ajutorului

163. Producătorii de E-SRE instalați în Italia obțin un *avantaj*, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, prin faptul că primesc CV, deoarece acestea li se atribuie în mod gratuit și pot fi revândute ulterior direct sau pe platforma digitală gestionată de GME, la un preț pe care GSE se angajează să îl mențină la un nivel rezonabil<sup>103</sup>.

164. Acest avantaj este acordat numai producătorilor naționali de E-SRE, care ar fi privilegiați în raport cu importatorii de energie electrică (E-SRE sau convențională) și cu producătorii naționali de energie electrică convențională. Prin urmare, la prima vedere, ar fi vorba despre un *avantaj selectiv*<sup>104</sup>.

165. Potrivit Curții, aprecierea condiției referitoare la *selectivitatea* avantajului implică stabilirea aspectului dacă, în cadrul unui anumit regim juridic, măsura națională este de natură să favorizeze „anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri” față de altele care, în raport cu obiectivul urmărit de regimul respectiv, se găsesc într-o situație de fapt și de drept comparabilă și care sunt supuse astfel unui tratament diferențiat care poate în esență să fie calificat drept discriminatoriu<sup>105</sup>.

166. În cazul unei scheme de sprijin, iar nu al unui ajutor individual, va trebui să se stabilească dacă regimul național, inclusiv atunci când atribuie un avantaj cu aplicabilitate generală, o face exclusiv în favoarea anumitor întreprinderi sau a anumitor domenii de activitate<sup>106</sup>.

167. În funcție de metoda adoptată în general de jurisprudența în acest domeniu, analiza selectivității unei măsuri se efectuează de obicei în trei etape: a) identificarea regimului juridic de referință, b) compararea situației de fapt și de drept a operatorilor care beneficiază de măsură și c) posibila justificare a tratamentului favorabil prin natura sau economia generală a regimului de referință<sup>107</sup>.

<sup>103</sup> Comunicarea Comisiei – Orientări privind ajutoarele de stat pentru protecția mediului și energie pentru perioada 2014-2020 (JO 2014, C 200, p. 1). În aceste orientări se arată că „[s]tatele membre pot acorda sprijin pentru sursele regenerabile de energie, utilizând mecanisme de piață precum certificatele verzi. Mecanismele respective [care pot, de exemplu, să constrângă furnizorii de energie electrică să livreze o anumită cantitate de energie produsă din surse regenerabile] permit tuturor producătorilor de energie regenerabilă să beneficieze indirect de pe urma unei cereri garantate pentru energia produsă, la un preț superior prețului pieței pentru energia convențională. Prețul acestor certificate verzi nu este stabilit în prealabil, ci depinde de cererea și de oferta de pe piață” (punctul 135). Sublinierea noastră.

<sup>104</sup> În ultimii ani, există tot mai multe diferențe cu privire la caracterul selectiv al ajutoarelor de stat (în special al celor acordate în temeiul unor norme fiscale), iar uneori acestea sunt atât de complexe încât este dificil pentru operatorii economici sau juridici să știe a priori, cu certitudine, ce norme să respecte.

<sup>105</sup> Hotărârea din 4 iunie 2015, Comisia/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, punctul 59), Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/World Duty Free Group și alții (C-20/15 P și C-21/15 P, EU:C:2016:981, punctul 54), și Hotărârea din 15 mai 2019, Achema și alții (C-706/17, EU:C:2019:407, punctul 84).

<sup>106</sup> Hotărârea din 30 iunie 2016, Belgia/Comisia (C-270/15 P, EU:C:2016:489, punctele 49 și 50), Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/World Duty Free Group și alții (C-20/15 P și C-21/15 P, EU:C:2016:981, punctul 55), și Hotărârea din 4 iunie 2015, Comisia/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, punctul 60).

<sup>107</sup> Aplicarea generalizată a acestei metode nu este scutită de critici, care subliniază caracterul lor inadecvat pentru calificarea anumitor scheme de sprijin.

168. În ceea ce privește *identificarea regimului juridic de referință*, părțile au prezentat în ședință abordări total divergente: unele consideră că acesta trebuia înțeles ca fiind nivelul general al producției de energie electrică în Italia, iar altele ca fiind cel care se aplică producției de E-SRE.

169. În opinia noastră, regimul juridic de referință din prezenta cauză este tocmai unul dintre cele instituite de Directiva 2009/28. Împărtășim opinia Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), potrivit căruia acest regim este „*ex se*, expres și selectiv în mod voluntar, deoarece tinde să favorizeze, în fiecare stat membru, producția de energie verde [...]”<sup>108</sup>.

170. Prin urmare, împărtășim opinia instanței de trimitere potrivit căreia o schemă națională de sprijin pentru E-SRE precum cea a CV (la care face referire și pe care încearcă să o asigure Directiva 2009/28) nu constituie o derogare de la *regimul de referință*, ci face parte din acesta<sup>109</sup>.

171. Dacă, dimpotrivă, se consideră că regimul juridic de referință este cel care reglementează, în Italia, cu caracter general, piața energiei electrice (în raport cu care mecanismul CV ar constitui o excepție), ar trebui să se examineze dacă situațiile operatorilor economici sunt *comparabile*, pentru a determina efectele acestei scheme de sprijin<sup>110</sup>.

172. Statul italian dorește să promoveze, prin CV, producția de E-SRE, iar unicitatea acestui tip de energie determină ca situațiile celor care, în Italia, produc energie electrică din surse regenerabile să nu fie, în sine, comparabile cu situațiile celor care o obțin din surse fosile sau convenționale. Costurile diferite pe care le suportă aceștia nu permit ca situațiile lor să fie considerate *comparabile*.

173. Or, pentru a atinge acel scop, locul de producție al E-SRE ar fi, în principiu, irelevant, singurul aspect relevant fiind, astfel cum am arătat, producerea sa din surse regenerabile. Din această perspectivă, situația producătorilor italieni de E-SRE și cea a importatorilor de E-SRE din alte state membre sau din țări terțe ar fi similară. Prin urmare, aceștia din urmă ar fi discriminați în raport cu primii, astfel încât avantajul producătorilor de E-SRE instalați în Italia ar fi selectiv.

174. În ceea ce privește acest aspect, nu se poate ignora că Directiva 2009/28, astfel cum a fost interpretată de Curte în Hotărârea Ålands Vindkraft, permite în mod specific ca schemele de sprijin pentru producția de E-SRE să fie structurate la nivel național.

175. Pentru ca un astfel de sprijin să existe, prețul de vânzare a CV nu trebuie să fie supradimensionat, cu alte cuvinte nu trebuie să depășească echivalentul celui mai ridicat cost pe care îl implică această modalitate de producere a energiei electrice pentru producătorii de E-SRE. În cazul în care, în mod artificial, prețul CV ar fi majorat peste costul respectiv, caracterul selectiv al măsurii nu ar putea fi negat (pe lângă lipsa justificării sale obiective).

<sup>108</sup> Decizia de trimitere, punctul 8.8.

<sup>109</sup> Decizia de trimitere, punctul 8.6: „având în vedere că schemele naționale de sprijin pentru producția de energie verde [...] prevăd, prin definiție, un tratament special, în sens tehnic și juridic, în favoarea producătorilor de energie verde [...], s-ar putea deduce că [...], departe de a introduce o derogare de la «regimul de referință» și, ca atare, de a integra eventual ajutoare de stat, acestea, dimpotrivă, susțin, favorizează și permit punerea sa în aplicare în mod concret”.

<sup>110</sup> Articolul 107 alineatul (1) TFUE nu distinge în funcție de cauzele sau de obiectivele intervențiilor de stat, ci le definește în funcție de efectele lor și, așadar, independent de tehnicile utilizate (Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, punctul 48, și Hotărârea din 15 noiembrie 2011, Comisia și Spania/Government of Gibraltar și Regatul Unit, C-106/09 P și C-107/09 P, EU:C:2011:732, punctul 87).

176. Tocmai în ceea ce privește *justificarea* măsurii, considerăm că natura sau economia generală a regimului CV<sup>111</sup> îi conferă susținerea necesară. Dacă schema de sprijin intră în domeniul de aplicare al Directivei 2009/28, acest lucru se întâmplă cu scopul de a promova protecția mediului, a sănătății și a vieții persoanelor și a animalelor și conservarea plantelor. Prin urmare, atât timp cât sunt îndeplinite cerințele prevăzute de directiva respectivă, ajutorul poate fi considerat compatibil cu articolul 107 alineatul (3) TFUE.

177. Cu toate acestea, analiza compatibilității ajutorului cu piața internă nu revine în sarcina instanțelor naționale, ci a Comisiei, de la caz la caz, în urma notificării sale de către statul membru în cauză<sup>112</sup>, în conformitate cu orientările adoptate de ea însăși<sup>113</sup>.

## E. Acordul CEE-Elveția

178. Acordul CEE-Elveția se aplică, în principiu, importurilor de energie electrică între Elveția și statele membre ale Uniunii<sup>114</sup>. Potrivit Axpo, obligația de a achiziționa CV italiene, atunci când E-SRE este importată din Elveția în Italia, ar încălca articolele 6 și 13 din acordul respectiv.

179. Invocarea acestor dispoziții ale acordului ar impune, în primul rând, ca Axpo să demonstreze că energia electrică importată în Italia din Elveția a fost produsă din surse regenerabile. În acest scop, ar fi necesar ca Uniunea Europeană și Elveția să fi convenit asupra unui mecanism care să asigure și să certifice această origine.

180. Astfel cum a arătat Comisia și s-a confirmat în ședință, Uniunea Europeană nu a încheiat cu Elveția niciun acord de armonizare a garanțiilor de origine a E-SRE, în conformitate cu articolul 15 din Directiva 2009/28. Negocierile bilaterale inițiate în acest domeniu au fost întrerupte.

181. Este adevărat că, la 6 martie 2007, Italia și Elveția au încheiat un acord care prevede recunoașterea reciprocă a garanțiilor de origine în ceea ce privește energia electrică importată începând din anul 2006<sup>115</sup>. Totuși, acest acord bilateral nu este aplicabil recunoașterii reciproce a garanțiilor de origine a E-SRE, astfel cum am explicat anterior<sup>116</sup>.

<sup>111</sup> Hotărârea din 9 octombrie 2014, Ministerio de Defensa și Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262, punctele 42 și 43), Hotărârea din 18 iulie 2013, P (C-6/12, EU:C:2013:525, punctul 19), Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Tările de Jos (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punctul 62), și Hotărârea din 8 septembrie 2011, Paint Graphos și alții (C-78/08-C-80/08, EU:C:2011:550, punctul 49 și următoarele).

<sup>112</sup> Republica Italia a notificat Comisia cu privire la alte scheme de sprijin; a se vedea printre altele cele menționate la notele de subsol 98, 99 și 101 din prezentele concluzii, precum și Decizia Comisiei din 28 aprilie 2016, SA.43756 (2015/N) – Italy – Support to electricity from renewable sources in Italy [C(2016) 2726 final].

<sup>113</sup> Orientări comunitare din 2008 privind ajutoarele de stat pentru protecția mediului (JO 2008, C 82, p. 1) și Orientări privind ajutoarele de stat pentru protecția mediului și energie pentru perioada 2014-2020 (JO 2014, C 200, p. 1).

<sup>114</sup> Articolul 2 din acord stabilește că acesta „se aplică produselor originare din Comunitate și din Elveția [...] care se încadrează în capitolele 25-97 din sistemul armonizat de denumire și codificare a mărfurilor, cu excepția produselor enumerate în anexa I”. Energia electrică este inclusă în capitolul 27 din acest sistem armonizat (codul 2716).

<sup>115</sup> Punctele 39 și 40 din prezentele concluzii, cu referire la Hotărârea Green Network. În ședință, guvernul italian a arătat că s-ar fi putut declanșa un conflict de drept internațional public, deoarece punerea în aplicare a acordului bilateral a fost imposibilă în urma adoptării Decretului legislativ nr. 28 din 2011. În perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2012 și 26 noiembrie 2014, data la care a fost pronunțată Hotărârea Green Network, recunoașterea reciprocă a garanțiilor de origine în temeiul aceluiași acord bilateral nu a permis importatorilor elvețieni de E-SRE din Italia să evite obligația de a achiziționa CV italiene.

<sup>116</sup> Jurisprudența Green Network poate fi extrapolată la Directiva 2009/28, având în vedere că aceasta a fost elaborată în legătură cu Directiva 2001/77, predecesoarea Directivei 2009/28, al cărei conținut este similar în această privință.

182. Chiar dacá Axpo ar putea dovedi originea regenerabilă a energiei electrice importate din Elveția, considerăm că articolele 6 și 13 din Acordul CEE-Elveția<sup>117</sup> nu s-ar opune sistemului italian de achiziționare de CV, impus importatorilor.

183. În ceea ce privește articolul 6 alineatul (1) (care interzice taxele cu efect echivalent taxelor vamale la import în cadrul schimburilor dintre Comunitate și Elveția, în mod similar cu articolele 28 TFUE și 30 TFUE), am subliniat anterior<sup>118</sup> că obligația în cauză nu are caracter fiscal sau parafiscal, astfel încât nu este posibilă calificarea sa ca taxă cu efect echivalentă unei taxe vamale.

184. În ceea ce privește articolul 13 alineatul (1) (care interzice restricțiile cantitative la import și măsurile cu efect echivalent în cadrul schimburilor dintre Comunitate și Elveția), această interdicție este similară cu cea prevăzută la articolul 34 TFUE. Astfel am explicat<sup>119</sup>, mecanismul CV italian, deși reprezintă o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative la import, este justificat de protecția mediului și a sănătății și vieții persoanelor și a animalelor și de conservarea plantelor, motiv pentru care nu încalcă interdicția prevăzută la articolul 34 TFUE. Același raționament poate fi extrapolat și la interdicția prevăzută la articolul 13 din Acordul CEE-Elveția.

## V. Concluzie

185. În temeiul considerațiilor prezentate, propunem Curții să răspundă Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) după cum urmează:

- „1) Directiva 2009/28/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile, de modificare și ulterior de abrogare a Directivelor 2001/77/CE și 2003/30/CE nu se opune unei legislații în temeiul căreia un stat membru decide să nu îi scutească pe importatorii de energie electrică produsă din surse regenerabile în alte state membre sau în țări terțe de obligația de a achiziționa certificate verzi legate exclusiv de producția națională de acest tip de energie electrică.
- 2) O schemă de sprijin prin certificate verzi precum cea în discuție în prezentul litigiu nu reprezintă o taxă vamală la import sau o taxă cu efect echivalent, care sunt contrare articolelor 28 TFUE și 30 TFUE, și nici un impozit intern discriminatoriu incompatibil cu articolul 110 TFUE. Totuși, acest sistem constituie o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative la import, care încalcă, în principiu, interdicția prevăzută la articolul 34 TFUE, dar care este justificată de cerința imperativă privind protecția mediului și de obiectivul de interes general privind protecția vieții și a sănătății persoanelor și a animalelor și conservarea plantelor, stabilit la articolul 36 TFUE.
- 3) Obligația de a achiziționa certificate verzi impusă de statul italian importatorilor de energie electrică, precum și atribuirea gratuită a acestor certificate producătorilor naționali de energie electrică din surse regenerabile nu implică un transfer de resurse de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE. Cu toate acestea, obligația de răscumpărare a certificatelor

<sup>117</sup> Deși instanța de trimitere nu ridică această problemă și apreciază că este subînțeleasă, considerăm că articolele 6 și 13 din acord pot avea efect direct și pot fi invocate direct în fața instanțelor naționale de către particularii afectați. Acestea sunt norme care includ interdicții clare, precise și necondiționate, iar acordul, prin caracteristicile sale, este în măsură să asigure că dispozițiile sale pot fi invocate în mod direct, conform Hotărârii din 26 octombrie 1982, Kupferberg (104/81, EU:C:1982:362, punctele 22 și 23), și Hotărârii din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia (C-612/13 P, EU:C:2015:486, punctul 35 și jurisprudența citată).

<sup>118</sup> Punctul 68 din prezentele concluzii.

<sup>119</sup> Punctele 76-87 din prezentele concluzii.



verzi excedentare, impusă societății cu capital de stat Gestore servizi energetici (Operator de servicii energetice), din veniturile provenite din componenta tarifară A3, ar putea implica un transfer de resurse de stat, aspect care trebuie verificat de instanța de trimitere. Un astfel de transfer nu ar putea fi calificat drept ajutor de stat incompatibil cu articolul 107 alineatul (1) TFUE, deoarece nu conferă un avantaj selectiv producătorilor italieni de energie electrică din surse regenerabile.

- 4) Obligația de a achiziționa certificate verzi de origine națională impusă de o reglementare națională importatorilor de energie electrică produsă din surse regenerabile într-o țară terță, precum Elveția, nu este contrară articolului 6 alineatul (1) și articolului 13 alineatul (1) din Acordul dintre Comunitatea Economică Europeană și Confederația Elvețiană din 1972.”