



COMISIA EUROPEANĂ
SERVICIUL JURIDIC

Bruxelles, 2 octombrie 2017
sj.c(2017)5333879

CURTEA DE APEL BUCUREȘTI
SECȚIA A VIII-A Contencios Administrativ și Fiscal
DOSAR NR.4180/2/2016
Splaiul Independenței nr. 5, sectorul 4, București

Obiect: Avizul Comisiei Europene formulat în conformitate cu Comunicarea Comisiei privind aplicarea normelor referitoare la ajutoarele de stat de către instanțele naționale în cauza Messer Romania Gaz S.R.L. v. Guvernul României

Domnule Președinte,

Ca urmare a cererii Dvs. adresată Comisiei Europene la data de 19 septembrie 2017, Comisia are onoarea de a vă transmite, în temeiul dispozițiilor articolului 29 alineatul (1) din Regulamentul (EU) 2015/1589 al Consiliului de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene¹ și a paragrafelor 3.1. și 3.2. din Comunicarea Comisiei privind aplicarea normelor referitoare la ajutoarele de stat de către instanțele naționale (2009/C 85/01)², avizul său cu privire la compatibilitatea unor dispoziții de drept național cu Decizia Comisiei C(2014) 7287 din 15 octombrie 2014 privind ajutorul de stat SA.39042 (2014/N) – România.

Comisa dorește totodată să precizeze că acest aviz nu leagă instanța națională, potrivit punctului 93 din Comunicarea Comisiei privind aplicarea normelor referitoare la ajutoarele de

¹ JO L 248, 24.9.2015, p. 9.

² JO C 85, 9.4.2009, p.1.

stat de către instanțele naționale. Doar interpretarea dreptului Uniunii de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene are valoare obligatorie.

I. Situația de fapt și întrebarea adresată Comisiei Europene

1. Prin Decizia C(2014) 7287 din 15 octombrie 2014, Comisia a decis să nu ridice obiecțiuni cu privire la o schemă de ajutor de stat notificată de autoritățile române care viza măsuri de suport sub forma unei finanțări reduse a sprijinului pentru electricitatea din surse regenerabile de energie, planificat a fi acordat marilor consumatori de energie.
2. Pe baza acestei scheme de ajutor de stat, marii consumatori de energie urmau să plătească (adică să acopere costul) certificatele verzi aferente cotei obligatorii în legătură cu procentajele variabile ale consumului de energie, în funcție de volumul consumului de electricitate, astfel:
 - a) 15% în cazul unei electro-intensități mai mari de 20%;
 - b) 40% în cazul unei electro-intensități cuprinsă între 10-20%;
 - c) 60% în cazul unei electro-intensități cuprinsă între 5-10%.
3. Măsura urma să fie pusă în aplicare începând de la data de 1 decembrie 2014, pentru o perioadă de 10 ani, având un buget anual alocat de 75 milioane EUR.
4. La nivel național, cadrul legal este constituit de Hotărârea Guvernului nr. 495/2014 pentru instituirea unei scheme de ajutor de stat privind exceptarea unor categorii de consumatori finali de la aplicarea Legii nr. 220/2008 pentru stabilirea sistemului de promovare a producerii energiei din surse regenerabile de energie.
5. Inițial, articolul 3 alineatul (1) din Hotărârea Guvernului nr. 495/2014 prevedea că *"Exceptarea prevăzută la art. 1 alin. (1) se aplică la cota obligatorie de achiziție de certificate verzi care se aplică furnizorilor de energie, comunicată de ANRE, începând cu anul în care a fost obținut acordul de exceptare. Respectiva exceptare nu afectează calculul privind atingerea obiectivului național prevăzut la art. 5 alin. (1) din Legea nr. 220/2008, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în consumul final brut de energie al anului 2020."* (subl.ns.).

6. Messer Romania Gaz S.R.L. (în continuare *Messer*), în calitate de consumator industrial electro-intensiv, i-a fost emis de către Ministerul Economiei, Comerțului și Turismului un acord de exceptare la data de 3 iunie 2015.
7. La data de 24 februarie 2016 a fost adoptată Hotărârea Guvernului nr. 113/2016, prin care articolul 3 alineatul (1) din Hotărârea Guvernului nr. 495/2014 a fost modificat astfel: "*Exceptarea de la prevederile art. 8 alin. (2) din Legea nr. 220/2008, republicată, cu modificările și completările ulterioare, se aplică începând cu data emiterii acordului de exceptare obținut de beneficiarii ajutorului de stat. Respectiva exceptare nu afectează calculul privind atingerea obiectivului național prevăzut la art. 5 alin. (1) din Legea nr. 220/2008, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în consumul final brut de energie al anului 2020.*" (subl.ns.). Autoritățile române consideră că această hotărâre interpretează oficial dispozițiile Hotărârii Guvernului nr. 495/2014, în sensul că exceptarea se aplică de la data emiterii acordului și nu retroactiv.
8. Messer a depus o cerere la Curtea de Apel București de anulare a Hotărârii Guvernului nr. 113/2016, considerând, printre altele, că acest act administrativ încalcă și Decizia Comisiei C(2014) 7287, deoarece era necesar ca autoritățile române să notifice Comisia Europeană înaintea realizării unor modificări ale schemei de ajutor de stat autorizate.
9. În acest context, Curtea de Apel București a cerut Comisiei Europene un aviz referitor la următoarele aspecte:

"Dacă la momentul emiterii Deciziei C(2014)7287, de aprobare a schemei de ajutor de stat, notificarea prezentată de autoritățile române și evaluarea Comisiei au avut în vedere:

a. Exceptarea (de la obligația de achiziționare a certificatelor verzi) a unui procent din consumul de energie electrică al beneficiarilor eligibili (consumatorii electro-intensivi) aferent întregului an calendaristic în care s-a obținut acordul individual de exceptare din partea autorităților române

sau

b. Exceptarea (de la obligația de achiziționare a certificatelor verzi) a unui procent numai din consumul de energie electrică al beneficiarilor eligibili (consumatorii electro-intensivi) realizat după data la care s-a obținut acordul individual de exceptare din partea autorităților române, dată care poate varia de la un beneficiar la altul (deci doar pentru perioada rămasă din anul calendaristic).

2. Dacă la momentul emiterii Deciziei C (2014)7287, de aprobare a schemei de ajutor de stat, notificarea prezentată de autoritățile române și evaluarea Comisiei, au avut în vedere ipoteza în care perioada de referință a facilității (perioada în care se înregistrează consumul de energie la care se aplică exceptarea) ar varia de la un consumator electrointensiv la altul, în funcție de data emiterii acordului de exceptare de către administratorul schemei de ajutor de stat

3. Dacă modificarea adusă prin HG nr. 113/2016 reprezintă o modificare a schemei de ajutor de stat în sensul art. 108 alin. 3 din Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene și dacă această modificare trebuia notificată în prealabil Comisiei, mai exact:

- dacă varianta modificată a art. 3 alin. 1 din HG nr. 495/2014 (modificare adusă prin HG nr. 113/2016) reprezintă o modificare ce conduce la adoptarea unor criterii mai stricte de aplicare a unei scheme de ajutor de stat autorizare, la reducerea intensității ajutorului sau la reducerea cheltuielilor eligibile, în sensul art. 4 (2) c) din Regulamentul CE nr. 794/2004 al Comisiei din 21 aprilie 2004 de punere în aplicare a Regulamentului CE nr. 659/1999 al Consiliului de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul Ce (actualul ar. 108 TFEU)."

II. Analiză

10. În esență, aspectele ridicate de instanța națională Comisiei Europene se referă la:
- a) dacă decizia Comisiei C(2014) 7287 a avut în vedere că măsura notificată de autoritățile române constituie o exceptare "pentru întreg anul", indiferent de momentul luării unei decizii privind un anumit beneficiar, sau "de la data emiterii deciziei de exceptare" pentru fiecare beneficiar;
 - b) dacă decizia Comisiei C(2014) 7287 a avut în vedere scenariul în care pe durata implementării schemei de ajutor de stat data de început a acordării ajutorului ar varia pentru fiecare beneficiar – în funcție de data emiterii deciziei individuale fiecărui beneficiar;
 - c) dacă modificarea măsurii prevăzută de Hotărârea Guvernului nr. 113/2016 ar putea constitui o "schimbare" a schemei de ajutor de stat, care ar necesita re-notificarea măsurii, deoarece ar adopta criterii mai stricte de aplicare a unei scheme de ajutor

autorizate, ar reduce intensitatea ajutorului sau ar reduce cheltuielile eligibile, în sensul articolului 4 (2) lit. c) din Regulamentul (CE) nr. 794/2004³.

11. Prin urmare, instanța națională întreabă dacă autoritățile naționale pot modifica sau clarifica regulile de implementare a schemei de ajutor de stat la nivel național, respectând Decizia C(2014) 7287 și normele Uniunii în materie de ajutoare de stat, fără a fi necesară re-notificarea Comisei Europene și, în același timp, care criteriu de implementare (de la data emiterii acordului de exceptare sau pentru întreg anul în care a fost emis acordul) este conform acestei decizii.
12. Comisia precizează în acest sens că schema de ajutor de stat privind promovarea producerii energiei din surse regenerabile, care vizează obligația de achiziționare a certificatelor verzi, a fost inițial autorizată în anul 2011⁴, și apoi modificată în anul 2016⁵. Pe de altă parte, schema de suport pentru marii consumatori de energie pentru plata certificatelor verzi a făcut obiectul Deciziei C(2014) 7287 din 15 octombrie 2014.
13. Așa cum rezultă din punctul 30 al acestei decizii, inițial, România planificase punerea în aplicare a măsurii începând de la data de 1 august 2014. Cu toate acestea, pentru a nu pune în aplicare această măsură înainte de a obține aprobarea Comisiei, prin Hotărârea Guvernului nr. 495/2014, a fost stabilită data de 1 decembrie 2014 ca dată de implementare a acestei măsuri. De asemenea, articolului 3 alineatul (1^l) din această hotărâre prevede că, pentru anul 2014, exceptarea se aplică de la data de 1 decembrie 2014 pentru cantitatea de energie electrică consumată de beneficiari după această dată.
14. În ceea ce privește acordarea acestui ajutor, decizia Comisiei prin care aceasta nu a ridicat obiecțiuni cu privire la ajutor nu rezultă într-o obligație corespunzătoare a statului membru respectiv de a acorda ajutorul de la o anumită dată. Cu toate acestea, elementele principale ale măsurii (durată, buget, criteriile de eligibilitate, intensitate etc.) sunt luate în considerare pentru a determina dacă ajutorul este compatibil cu piața internă, odată ce statul membru a decis să implementeze măsura respectivă.
15. Decizia Comisei C(2014) 7287 nu conține însă detalii cu privire la regulile concrete de implementare a măsurii, spre exemplu, dacă măsura de suport ar trebui să se aplice de la

³ Regulamentul (CE) nr. 794/2004 al Comisiei din 21 aprilie 2004 de punere în aplicare a Regulamentului (UE) 2015/1589 al Consiliului de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, OJ L 140, 30.4.2004, p. 1, ed. specială în lb. română capitol 08, vol. 002, p. 42.

⁴ Decizia Comisiei C(2011)4938 din 13 iulie 2011 (SA.33134).

⁵ Decizia Comisiei C(2016)8865 din 16 decembrie 2016 (SA.46894).

data emiterii acordului de exceptare sau pentru întreg anul în care un astfel de acord este emis.

16. Pe de o parte, decizia conține anumite criterii de eligibilitate și de intensitate maximă a ajutorului – 85% din valoarea certificatelor verzi aferente cotei obligatorii, într-o anumită perioadă de referință. În acest sens, trebuie să existe întotdeauna o legătură între obligația de a achiziționa certificate verzi, care este, de obicei, anuală⁶, și exceptarea de la plata acestor certificate verzi a consumatorilor energo-intensivi (până la 85% din valoarea acestor certificate, într-o anumită perioadă de referință, în principiu anuală), având în vedere și alte criterii de determinare a consumatorilor eligibili⁷.
17. Pe de altă parte, Decizia Comisei C(2014) 7287 nu conține procedura de verificare a îndeplinirii criteriilor de acordare a exceptării într-un anumit caz și nici termenele în care această procedură trebuie să se finalizeze ori data de la care exceptarea produce efecte. Verificarea de către statul membru a îndeplinirii condițiilor de acordare a ajutorului (de eligibilitate și de intensitate a ajutorului) constituie un element esențial al implementării măsurii respective. Însă, decizia Comisiei nu prescrie procedura, durata procedurii sau efectele acordării exceptării de la plata certificatelor verzi. În acest sens, faptul că decizia Comisiei se referă la faptul că schema de ajutor va fi pusă în aplicare de la data de 1 decembrie 2014, are în vedere schema de ajutor de stat în general și nu aplicarea sa în cazul concret al fiecărui beneficiar.
18. Din această perspectivă, modificările aduse de către autoritățile române unuia sau mai multora dintre elementele de aplicare concretă a măsurii de ajutor de stat în cazuri individuale nu încalcă Decizia Comisei C(2014) 7287. Astfel de modificări nu constituie schimbări care să poată afecta evaluarea compatibilității măsurii de ajutor cu piața comună, având în vedere că aceste elemente nu au stat la baza evaluării măsurii de ajutor de stat notificate de către Comisie, deoarece nu au fost incluse în măsura notificată. Prin urmare, modificările incluse în Hotărârea Guvernului nr. 113/2016 nu intră în sfera de aplicare a articolului 4 din Regulamentul (CE) nr. 794/2004.
19. Cu toate acestea, atunci când implementează schemele de ajutor de stat aprobate printr-o decizie a Comisiei, statele membre trebuie să respecte principiul egalității de tratament și al nediscriminării, consacrat de articolele 20 și 21 din Carta drepturilor fundamentale a

⁶ Articolul 8 alin. (2) din Legea nr. 220/2008 pentru stabilirea sistemului de promovare a producerii energiei din surse regenerabile de energie, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

⁷ Punctele 18-28 și 66-70 din Decizia C(2014) 7287.

Uniunii Europene⁸. Potrivit jurisprudenței Curții, acest principiu impune ca situații comparabile să nu fie tratate în mod diferit și ca situații diferite să nu fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv⁹.

20. Astfel, decizia Comisiei în acest caz nu stabilește dacă acordul de exceptare poate sau trebuie să producă efecte înainte de data emiterii acestuia (de la începutul anului calendaristic). Însă, statul membru trebuie să aplice exceptarea în aceeași perioadă de referință într-o manieră transparentă, obiectivă și nediscriminatorie.
21. În plus, statele membre trebuie să respecte principiile generale ale securității juridice și protecției încrederii legitime, care fac parte din ordinea juridică a Uniunii, atunci când își exercită competențele conferite de dreptul Uniunii¹⁰, iar instanțele naționale sunt competente să examineze dacă măsurile naționale sunt conforme acestor principii¹¹.
22. Potrivit jurisprudenței Curții, principiul securității juridice, care are drept corolar principiul protecției încrederii legitime, impune, pe de o parte, ca normele să fie clare și precise și, pe de altă parte, ca aplicarea acestora să fie previzibilă pentru justițiabili¹². Acest imperativ se impune cu atât mai mult în cazurile în care normele naționale pot avea implicații financiare, pentru a permite persoanelor interesate să cunoască cu exactitate întinderea obligațiilor sau a drepturilor pe care le impune¹³.
23. În acest sens, Comisia subliniază că potrivit normelor Uniunii privind ajutoarele de stat, nicio întreprindere nu poate invoca dreptul de a primi ajutoare de stat, altfel spus, niciun stat membru nu este obligat, în temeiul dreptului Uniunii, să acorde ajutor de stat unei societăți¹⁴.
24. În același timp, statele membre trebuie să respecte principiul proporționalității, care constituie de asemenea un principiu general al dreptului Uniunii, care impune ca actele adoptate să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru a atinge

⁸ A se vedea prin analogie Hotărârea Curții în cauza C-195/12, Industrie du bois de Vielsalm & Cie (IBV) SA, EU:C:2013:598, punctul 49.

⁹ Hotărârea Curții în cauza C-195/12, EU:C:2013:598, punctul 50.

¹⁰ A se vedea în acest sens hotărârea Curții în cauza C-201/08 Plantanol GmbH, EU:C:2009:539, punctele 43 și 44.

¹¹ Hotărârea Curții în cauza C-201/08, EU:C:2009:539, punctul 45.

¹² Hotărârea Curții în cauza C-201/08, EU:C:2009:539, punctul 46.

¹³ A se vedea prin analogie hotărârea Curții în cauza C-201/08, EU:C:2009:539, punctul 46.

¹⁴ A se vedea în acest sens, recent, Opinia Avocatului General în cauza C-526/14, Kotník și alții, EU:C:2016:102, punctul 79, dar și Ordonanța Tribunalului în cauza T-670/14, Milchindustrie - Verband eV v. Comisia, EU:T:2015:906.

scopul urmărit, fiind stabilit că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare¹⁵.

25. În ceea ce privește cauza de față, Comisia observă că România a decis să implementeze măsura de ajutor de stat prin Hotărârea Guvernului nr. 495/2014, care stabilește regulile detaliate de aplicare la nivel național a măsurii aprobate prin Decizia Comisei C(2014) 7287.
26. Pe baza acestor reguli naționale, Messer a fost considerată o întreprindere eligibilă pentru acordarea ajutorului de stat, fiindu-i emis în acest sens de către autoritățile competente acordul de exceptare. Prin urmare, instanța națională trebuie să se asigure că autoritățile naționale au respectat principiile enumerate mai sus la implementarea Deciziei Comisei C(2014) 7287, astfel încât beneficiarul să nu fie lipsit de suportul stabilit de măsurile naționale respective.
27. La data emiterii acestui acord în cauza pendinte, prevederile naționale stabileau că exceptarea se aplică "*începând cu anul în care a fost obținut acordul*". În plus, autoritatea competentă să emită acordul a considerat că beneficiarii care au obținut acordul de exceptare în cursul anului 2015 sunt scutiți de plata certificatelor verzi (în procentul stabilit de acest acord), începând cu data de 1 ianuarie 2015.
28. De asemenea, Comisia observă că adoptarea Hotărârii Guvernului nr. 113/2016, care a intrat în vigoare la data de 29 februarie 2016, pare motivată de impactul financiar mai mare al aplicării exceptărilor de la data de 1 ianuarie 2015 față de aplicarea acestora de la data emiterii acordurilor.
29. În același timp, chiar considerând Hotărârea Guvernului nr. 113/2016 un act de interpretare legală a normelor existente, potrivit articolului 69 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, aceasta poate confirma sau, după caz, infirma ori modifica interpretările judiciare sau administrative adoptate până la acea dată, cu respectarea drepturilor câștigate.
30. Prin urmare, Comisia consideră că instanța națională trebuie să examineze dacă măsura de ajutor pusă în aplicare de autoritățile române pe baza Deciziei Comisei C(2014) 7287 respectă principiul egalității de tratament și nediscriminării, precum și principiile

¹⁵ A se vedea, în ceea ce privește aplicarea principiului proporționalității în materia ajutoarelor de stat, Hotărârea Tribunalului în cauza T-457/09, Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband v. Comisia, punctul 346 și următoarele.

generale ale dreptului Uniunii, pe baza tuturor elementelor de fapt și de drept la dispoziția sa.

III. Concluzii

31. Comisia speră că prezentul aviz furnizează instanței naționale elemente utile pe care aceasta le poate avea în vedere la examinarea cauzei cu care a fost învestită. Cu toate acestea, dacă Curtea de Apel București consideră că este încă necesară clarificarea unor aspecte privind interpretarea dreptului Uniunii, spre exemplu, aplicarea principiilor generale ale dreptului Uniunii la implementarea schemelor de ajutor de stat aprobate de Comisie, Comisia recomandă ca aceasta să se adreseze Curții de Justiție a Uniunii Europene cu o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, în temeiul articolului 267 TFEU.

