

Cauza C-76/21

Cerere de decizie preliminară

Data depunerii:

8 februarie 2021

Instanța de trimitere:

Verwaltungsgericht Berlin (Germania)

Data deciziei de trimitere:

20 ianuarie 2021

Reclamantă:

Wacker Chemie AG

Pârâtă:

Bundesrepublik Deutschland, reprezentată de Umweltbundesamt
Deutsche Emissionshandelsstelle

[*omissis*]

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN [Tribunalul Administrativ din Berlin,
Germania]

ORDONANȚĂ

în cauza de contencios administrativ dintre

Wacker Chemie AG,

[*omissis*] München,

reclamantă,

[*omissis*]

și

Republica Federală Germania,

reprezentată de Umweltbundesamt (Agenția Federală pentru Mediu)

[omissis]

Deutsche Emissionshandelsstelle (Oficiul german pentru comercializarea cotelor de emisii),

[omissis] Berlin,

pârâtă,

La 20 ianuarie 2021, Camera a 26-a a Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin, Germania)

[omissis]

a decis:

În procedura suspendată prin ordonanța din 27 noiembrie 2020, adresează Curții de Justiție a Uniunii Europene, în temeiul articolului 267 TFUE, următoarele întrebări în vederea unei decizii preliminare: **[OR 2]**

1. Definiția extinderii capacității din Orientările Comisiei Europene privind ETS [Emissions Trading Scheme – Sistemul de comercializare a emisiilor al Uniunii Europene] (JO 2012, C 158, p. 4), potrivit căreia instalația poate funcționa la o capacitate cu cel puțin 10 % mai mare decât capacitatea instalată inițială a instalației înainte de modificare, acesta fiind rezultatul unei investiții în active corporale (sau al unei serii de investiții progresive în active corporale), trebuie interpretată în sensul că:
 - a. este determinantă existența unei legături de cauzalitate între investiția în active corporale și o creștere a capacității maxime posibile din punct de vedere tehnic și juridic sau
 - b. în conformitate cu articolul 3 literele (i) și (l) din Decizia 2011/278/UE a Comisiei din 27 aprilie 2011, [este determinantă] o comparație cu media celor mai mari două volume de producție lunare din primele 6 luni următoare începutului funcționării modificate?
2. În ipoteza 1b: articolul 3 litera (i) din Decizia 2011/278/UE a Comisiei din 27 aprilie 2011 trebuie interpretat în sensul că elementul determinant nu este volumul extinderii capacității maxime posibile din punct de vedere tehnic și juridic, ci doar aprecierea valorilor medii în conformitate cu articolul 3 litera (l) din Decizia 2011/278, indiferent de aspectul dacă – și indiferent de măsura în care – aceasta rezultă din modificarea fizică efectuată sau dintr-un nivel de utilizare mai ridicat?

3. Noțiunea de capacitate instalată inițială prevăzută în anexa I la Orientările privind ETS trebuie interpretată în conformitate cu articolul 7 alineatul (3) din Decizia 2011/278/UE?
4. O decizie a Comisiei Europene de a nu ridica obiecții împotriva unei scheme de ajutor de stat notificate trebuie interpretată în sensul că:
 - a. se constată, astfel, în mod exhaustiv conformitatea reglementării naționale cu Orientările privind ajutoarele de stat, inclusiv în ceea ce privește trimiterile ulterioare din schema națională de ajutoare la alte dispoziții ale dreptului național, sau
 - b. că schema națională de ajutoare și celelalte dispoziții ale dreptului național trebuie interpretate, la rândul lor, în sensul că trebuie, în definitiv, să fie conforme cu Orientările privind ajutoarele de stat?
5. În ipoteza 4a: o decizie a Comisiei Europene de a nu ridica obiecții împotriva unei scheme de ajutor de stat notificate are un efect obligatoriu pentru instanța națională în ceea ce privește conformitatea constatată cu Orientările privind ajutoarele de stat?
6. Orientările Comisiei Europene privind ajutoarele de stat, la care aceasta face trimitere într-o decizie de a nu ridica obiecții cu privire la o schemă de ajutoare de stat notificată și în raport cu care aceasta examinează conformitatea ajutorului notificat în temeiul orientărilor, devin obligatorii pentru statul membru cu ocazia interpretării și a aplicării schemei de ajutoare aprobate?
7. Articolul 10a alineatul (6) din Directiva 2003/87/CE, astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2018/410, care prevede că statele membre trebuie să adopte măsuri financiare pentru compensarea costurilor emisiilor indirecte, este relevant pentru interpretarea punctului 5 din Orientările ETS, potrivit căruia ajutoarele trebuie să se limiteze la minimumul necesar pentru a asigura nivelul dorit de protecție a mediului? [OR 3]

Motive

I.

1. Întrebările preliminare au fost formulate în cadrul unui litigiu privind acordarea unui ajutor de stat destinat compensării costurilor emisiilor indirecte.
2. Reclamanta produce un siliciu foarte pur. În cursul anilor 2014 și 2015, aceasta a efectuat, în cadrul unuia dintre siturile sale de producție, modificări tehnice ale aportului de energie electrică prin încorporarea diferitor componente noi în elementele de încălzire din așa-numita conversie, unde, din tetraclorsilan, se

obține prin încălzire triclorsilan, produsul precursor necesar pentru separarea siliciului. Ea a efectuat, în acest scop, investiții de 2 milioane de euro. În urma modificării, comanda elementelor de încălzire efectuată în paralel a înlocuit-o pe cea în serie, astfel putând fi controlate separat elemente de încălzire individuale și, eventual, deconectate de la masă separat în cazul unor defecțiuni. Astfel s-ar evita deconectarea, care s-ar fi impus, a întregului convertor, ceea ce ar permite, în ansamblu, durate de funcționare mai lungi. Potrivit informațiilor furnizate de reclamantă, se atinge astfel o creștere, din punct de vedere contabil, a performanței instalațiilor de separare de 1 050 de tone de polisiliciu.

- 3 La 22 mai 2017, reclamanta a introdus o cerere la Deutsche Emissionshandelsstelle (Oficiul German pentru Comercializarea Cotelor de Emisii, denumit în continuare „DEHSt”) din cadrul Umweltbundesamt (Agenția Federală pentru Mediu) un ajutor pentru compensarea prețului energiei electrice pentru anul de facturare 2016, având în vedere includerea unei extinderi a capacității celor trei instalații de separare, Poly 4, 6 și 7. Prin decizia din 1 decembrie 2017, DEHSt i-a acordat un ajutor în cuantum de 14 902 385,43 euro, respingând în rest cererea în ceea ce privește extinderea capacității invocate. O creștere a nivelului de utilizare nu reprezintă, în opinia reclamantei, o extindere a capacității. Opoziția formulată de reclamantă împotriva acestei decizii a fost respinsă de DEHSt prin decizia din 29 noiembrie 2018, pentru motivul că legătura de cauzalitate necesară între modificarea fizică și modificarea capacității nu fusese demonstrată de reclamantă. Prin acțiunea formulată la 24 decembrie 2018 la Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin), reclamanta își menține cererea. Potrivit acesteia, condițiile unei extinderi a capacității sunt îndeplinite. Ea arată că producția celor trei instalații în cauză au fost, în anul 2016, în mod efectiv mai mare cu 3 087 tone și, prin urmare, superioară cu peste 10 % celei din perioada de referință relevantă. În ședința din 27 noiembrie 2020, Tribunalul a discutat, *de facto* și *de iure*, situația de fapt cu părțile și a suspendat litigiul în vederea inițierii unei proceduri preliminare. [OR 4]
- 4 Litigiul este prezentat Curții de Justiție în temeiul articolului 267 al doilea paragraf TFUE, în vederea unei decizii preliminare. Întrebările preliminare privesc cadrul juridic al Uniunii care reglementează acordarea ajutoarelor de stat pentru compensarea costurilor emisiilor indirecte. Determinante pentru soluționarea litigiului sunt, în special, cerințele dreptului Uniunii referitoare la creșterea capacității instalațiilor în cauză.
- 5 1. În dreptul național, nu există niciun temei juridic care să confere dreptul la plata ajutorului. Finanțarea se întemeiază pe „Liniile directe privind ajutoarele acordate întreprinderilor din sectoarele și subsectoarele considerate a fi expuse la un risc important de relocare a emisiilor de dioxid de carbon ca urmare a reflectării costurilor aferente certificatelor EU ETS în prețul energiei electrice (ajutor pentru costurile emisiilor indirecte)”, astfel cum a fost modificată la 23 iulie 2013 – denumită în continuare „Liniile directe privind finanțarea”. În temeiul dreptului național, pârâta s-a angajat ea însăși, prin practica sa

administrativă, să acorde ajutoare atunci când sunt îndeplinite condițiile prevăzute de Liniile directoare privind finanțarea.

6 Potrivit punctului 5.2.4 litera a) din Liniile directoare privind finanțarea:

„În cazul unei extinderi semnificative a capacității de producție a unei instalații în perioada cuprinsă între anul 2013 și anul 2020, cantitatea producției de bază va crește, începând cu anul financiar următor creșterii capacității, proporțional cu extinderea capacității. În ceea ce privește stabilirea condițiilor unei extinderi semnificative a capacității, se aplică prin analogie articolul 2 punctul 24 litera (a) și litera (b) subpunctul (aa) din Regulamentul de alocare 2020 din 26 septembrie 2011 (BGBl. I, p. 1921).”

7 În conformitate cu articolul 2 punctul 24 litera (a) și litera (b) subpunctul (aa) din Regulamentul de alocare 2020 – denumit în continuare „ZuV 2020” – , o extindere semnificativă a capacității este definită ca „creșterea substanțială a capacității instalate inițiale a unui element de alocare care întrunește următoarele caracteristici:

a) au loc una sau mai multe modificări fizice identificabile, care privesc configurația tehnică și funcționarea acesteia, altele decât simpla înlocuire a unei linii de producție existente; și

b) o creștere

aa) a capacității elementului de alocare cu cel puțin 10 % mai mare decât capacitatea instalată inițială a subinstalației înainte de modificare”. [OR 5]

8 Comisia Europeană a decis, la 17 iulie 2013, să nu ridice obiecții împotriva Liniilor directoare privind finanțarea [a se vedea documentul C(2013) 4422 final].

În această decizie, Comisia face trimitere la Orientările sale „privind anumite măsuri de ajutor de stat acordate în contextul schemei de comercializare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră după 2012” (JO 2012, C 158, p. 4, astfel cum au fost rectificate la 21 martie 2013, JO 2013, C 82, p. 9) – denumite în continuare „Orientările privind ETS” – și la formulele și definițiile pe care le conțin. La punctul 36 al deciziei menționate, Comisia constată:

„În cadrul reglementării germane, aceste formule sunt utilizate, în principiu, pentru calcularea plafonului admisibil al ajutorului, elementele formulelor corespunzând definițiilor prevăzute în anexa I la Orientări și valorilor prevăzute în anexele III și IV.”

9 2. Potrivit aprecierii instanței de trimitere, în cazul unei aplicări exclusive a dreptului național, ar trebui să se prezume existența unei extinderi a capacității, cu consecința că reclamanta ar avea dreptul la un ajutor mai mare. Aplicarea

regimurilor naționale de alocare, la care Liniile directe privind finanțarea fac trimitere pentru determinarea extinderii capacității, este explicată de pârâtă în capitolul 7.1. din partea 5 din Ghidul procedurii de alocare 20.13-2020 – denumit în continuare „Ghidul procedurii de alocare” – în sensul că este necesar

„să existe o legătură de cauzalitate între modificarea fizică și modificarea capacității, în sensul că modificarea fizică însăși poate avea un efect (direct sau indirect) asupra producției eligibile sau asupra consumului eligibil. Cu toate acestea, nu este necesar să se stabilească o legătură cantitativă între dimensiunea modificării fizice și nivelul variației de capacitate” (disponibil pe site-ul <https://www.dehst.de>, p. 80).

- 10 În continuare, pârâtă explică acest lucru cu ajutorul unui exemplu, în sensul că și o creștere cu 5% a capacității maxime posibile din punct de vedere tehnic și juridic, însoțită de o creștere concomitentă a nivelului de utilizare, poate fi suficientă pentru a întemeia o creștere totală a capacității cu cel puțin 10 % (a se vedea Ghidul procedurii de alocare, p. 81). Ghidul procedurii de alocare reflectă, potrivit aprecierii instanței de trimitere, practica administrativă a pârâtei.
- 11 În opinia instanței de trimitere, condițiile unei extinderi a capacității relevante prevăzute de acesta sunt îndeplinite. Este în discuție, în special, o modificare fizică a configurației tehnice a instalației și a funcționării acesteia [OR 6], care rezultă dintr-o investiție în active corporale. Productivitatea efectivă a celor trei instalații a crescut cu mai mult de 10 % față de valoarea de referință. Acest lucru a fost confirmat de auditorii financiari ai reclamantei. De altfel, după ce a apreciat argumentele invocate de reclamantă în ședință, instanța consideră că modificarea aportului de energie electrică este, în principiu, de natură să determine o performanță de conversie crescută și, prin urmare, o intensificare a separării siliciului. Potrivit instanței de trimitere, în cazul unei aplicări exclusive a dreptului național, nu este relevant dacă creșterea producției poate fi atribuită în întregime modificării tehnice.
- 12 3. Dacă din dreptul Uniunii decurge sau nu o concluzie diferită, depinde de răspunsul dat la întrebările preliminare.
 - a) Cu privire la prima întrebare:
- 13 Modul de redactare a definiției extinderii capacității prevăzute în anexa I la Orientările privind ETS diferă de reglementarea națională. Potrivit Orientărilor privind ETS, este necesar ca, în urma unei investiții în active corporale, instalația să poată funcționa cu o capacitate mai mare cu cel puțin 10 % față de capacitatea instalată inițială a instalației înainte de modificare. Instanța de trimitere înțelege acest lucru în sensul că există o legătură de cauzalitate între investiția în active corporale și o extindere a capacității maxime posibile din punct de vedere tehnic și juridic (varianta a). Numai în acest caz creșterea potențială a capacității („poate funcționa”) este un efect real al investiției în active corporale.

14 În schimb, o interpretare în conformitate cu articolul 3 literele (i) și (l) din Decizia 2011/278/UE a Comisiei din 27 aprilie 2011 (variantele b), ar avea drept consecință luarea în considerare ca element determinant nu a capacității maxime posibile din punct de vedere tehnic și juridic, ci a unei comparații între două valori medii: (1) media celor mai mari 2 volume de producție lunare din perioada 1 ianuarie 2005-31 decembrie 2008, în conformitate cu articolul 7 alineatul (3) litera (a) din Decizia 2011/278/UE și (2) mediei celor mai mari două volume de producție lunare din primele 6 luni următoare începutului funcționării modificate. Cu toate acestea, cea de a doua valoare poate fi de asemenea o simplă consecință a unui nivel de utilizare crescut, fără ca acesta să rezulte în întregime dintr-o modificare tehnică. Instanța de trimitere consideră însă că o asemenea interpretare nu este compatibilă cu modul de redactare a Orientărilor privind ETS. **[OR 7]**

b) Cu privire la a doua întrebare:

15 În ipoteza în care Curtea ar aprecia că definițiile unei extinderi a capacității care figurează în Orientările privind ETS și în Decizia 2011/278/UE sunt identice, se pune întrebarea subsidiară dacă și în ce măsură trebuie să existe o legătură de cauzalitate între modificarea tehnică și producția medie crescută. Dacă se consideră că modificarea tehnică trebuie să fie o condiție *sine qua non* pentru producția sporită, cu alte cuvinte, nu se poate face abstracție de această modificare, fără ca [producția sporită] să dispară în forma/valoarea sa concretă, instanța de trimitere apreciază că se poate lua în considerare numai o obligativitate de creștere a capacității maxime posibile din punct de vedere tehnic și juridic cu cel puțin 10 %. Numai în acest caz există o legătură de cauzalitate strictă.

16 Dacă, în schimb, ne întemeiem numai pe valorile medii efective, independent de aspectul dacă acestea rezultă din modificarea tehnică sau dintr-un nivel de utilizare crescut pentru alte motive, cauzalitatea nu ar fi pe deplin asigurată. În anumite împrejurări, s-ar putea face abstracție de modificarea tehnică, fără ca volumul producției ridicate să dispară complet.

c) Cu privire la a treia întrebare:

17 Orientările privind ETS utilizează noțiunea de capacitate instalată inițială în anexa I, fără ca acestea să conțină o definiție proprie a acestei noțiuni. Instanța de trimitere consideră că noțiunea de capacitate instalată inițială care figurează în Orientările privind ETS trebuie interpretată în conformitate cu articolul 7 alineatul (3) din Decizia 2011/278/UE. Or, ținând seama de faptul că Orientările privind ETS definesc extinderea capacității în mod autonom și prin derogare de la Decizia 2011/278/UE, se ridică problema dacă această interpretare este corectă.

d) Cu privire la a patra întrebare:

18 Această întrebare privește efectul și întinderea deciziei adoptate de Comisia Europeană în materia ajutoarelor de stat în examinarea preliminară. În cazul în care, în decizia sa adoptată în temeiul articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul 1999/659, respectiv din Regulamentul 2015/1589 [de stabilire a normelor de

aplicare a articolului 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii] – denumit în continuare „Regulamentul privind normele de aplicare” – , Comisia constată că elementele formulei de calcul a unei scheme naționale de ajutoare sunt conforme cu definițiile orientărilor relevante privind ajutoarele de stat, se ridică problema dacă această constatare se referă și la alte dispoziții de drept național cuprinse **[OR 8]** în schema ajutoarelor de stat. În speță, definiția concretă, în schema de ajutoare notificată, a extinderii capacității rezultă doar din trimiterea la normele procedurii naționale de alocare a cotelor de emisie. Cu toate acestea, definiția cuprinsă în acestea se îndepărtează de Orientările privind ETS ale Comisiei, astfel cum se arată în prima întrebare. Întinderea efectului constatat al deciziilor Comisiei în materie de ajutoare de stat în ceea ce privește constatările referitoare la dreptul național nu este clar pentru instanța de trimitere, având în vedere jurisprudența existentă a Curții de Justiție.

- 19 Ar fi posibil să se considere că – (variantea a) – Comisia efectuează și în cadrul examinării preliminare o examinare completă a tuturor normelor de drept național aplicabile în scopul punerii în aplicare a unei scheme de ajutor notificate, iar prin decizia de a nu ridica obiecții, interdicția de punere în aplicare, prevăzută la articolul 108 alineatul (3) TFUE în privința statului membru, este complet suprimată în ceea ce privește ajutorul notificat, indiferent de aspectul dacă Comisia a considerat în mod întemeiat că dreptul național aplicabil este pe deplin în conformitate cu definițiile Orientărilor relevante privind ajutoarele de stat. Pe de o parte, principiul securității juridice ar putea pleda în acest sens. Pe de altă parte, în temeiul articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul privind normele de aplicare, ajutorul se consideră a fi autorizat după expirarea unui termen de două luni, chiar și în lipsa unei decizii în temeiul articolului 4 alineatul (3) din acest regulament, în cazul în care Comisia nu deschide procedura formală de investigare. Acest lucru pledează în favoarea ipotezei că nici chiar o decizie eventual eronată sau incompletă a Comisiei nu împiedică punerea în aplicare a ajutorului.
- 20 În orice caz, într-un caz precum cel din speță, instanței de trimitere i se pare totuși util ca – (variantea b) – constatarea Comisiei referitoare la conformitatea elementelor formulei de calcul naționale cu definițiile Orientărilor privind ETS să trebuiască interpretată în sensul că schema națională trebuie să fie interpretată în lumina Orientărilor privind ETS și trebuie să fie conformă cu acestea în aplicarea sa practică. Este adevărat că, potrivit jurisprudenței Curții, Orientările privind ajutoarele de stat nu au, în principiu, un efect obligatoriu direct în sarcina statelor membre (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 iulie 2016, Comisia/Spania, C-526/14, EU:C:2016:570, punctul 44; a se vedea de asemenea a șasea întrebare). Este adevărat că, potrivit unei jurisprudențe constante, există un angajament al Comisiei față de normele pe care aceasta și le-a autoimpus. În aceste condiții, trebuie să se considere că Comisia a considerat că schema națională era conformă, pe fond, Orientărilor privind ajutoarele de stat și că numai în această privință nu a ridicat obiecții. Prin urmare, în măsura în care există o marjă de interpretare în aplicarea schemei naționale de ajutoare de stat **[OR 9]**, statul membru ar trebui să

suporte, cu ocazia punerii în aplicare a măsurii de ajutor, răspunderea pe această marjă o presupune.

e) Cu privire la a cincea întrebare:

- 21 În ipoteza în care, potrivit întrebării 4a, trebuie să se considere că decizia de autorizare a Comisiei include, în mod explicit sau în mod implicit, și o derogare de la Orientările privind ajutoarele de stat, se ridică problema dacă acest lucru este obligatoriu de asemenea pentru instanțele naționale. Potrivit jurisprudenței Bundesverwaltungsgericht [Curtea Administrativă Federală, Germania] [*omissis*], un asemenea efect obligatoriu nu există în privința deciziilor adoptate în cadrul procedurii de examinare preliminară.

f) Cu privire la a șasea întrebare:

- 22 Potrivit jurisprudenței Curții de Justiție (citată anterior), Orientările privind ajutoarele de stat nu au, în principiu, un efect obligatoriu în sarcina statelor membre, ci limitează doar marja proprie de apreciere a Comisiei. În completarea celei de a patra întrebări, instanța de trimitere nu este lămurită cu privire la aspectul dacă, într-un caz precum cel din speță, un efect obligatoriu al Orientărilor privind ETS pentru statul membru, cu ocazia interpretării și a aplicării schemei de ajutor notificat, rezultă din trimiterea expresă efectuată în mai multe rânduri de Comisie, în decizia sa de autorizare, la aceste orientări, ceea ce face din acestea din urmă obiectul deciziei sale.

g) Cu privire la a șaptea întrebare:

- 23 Orientările privind ETS fac referire, la punctul 5 din acestea, la principiul general potrivit căruia ajutoarele de stat trebuie să fie limitate la minimumul necesar pentru atingerea scopului urmărit. Articolul 10a alineatul (6) din Directiva 2003/87/CE, astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2018/410 (JO 2018, L76, p. 3), prevede în prezent, în plus față de versiunea inițială, că statele membre trebuie să adopte măsuri financiare destinate compensării costurilor indirecte ale emisiilor de gaze cu efect de seră. Instanța de trimitere consideră că această cerință nu presupune o abatere de la principiul general al necesității ajutorului.

[*omissis*]