Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 12 aprilie 2018 [1]

Cauza C-561/16

Saras Energía, S.A. și alții
împotriva
Administración del Estado

[cerere de pronunțare a unei decizii preliminare formulată de Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania)]

„Cerere de decizie preliminară – Directiva 2012/27/UE – Promovarea eficienței energetice – Schemele de obligații în ceea ce privește eficiența energetică – Alte măsuri de politică – Fondul național pentru eficiență energetică – Obligația de contribuție – Distribuitorii de energie și/sau furnizorii de energie obligați – Motivare”

I. Introducere

1. Protecția mediului nu se realizează numai prin tranziția către surse de energie regenerabile, ci și prin economisirea de energie. Pentru aceasta – și din alte motive –, Uniunea și-a stabilit obiectivul ca, până în anul 2020, să realizeze economii de 20 %. Directiva privind eficiența energetică [2] trebuie să contribuie la realizarea acestui obiectiv.

2. Un instrument de economisire a energiei este introducerea unor obiective de economisire pentru distribuitorii de energie și/sau furnizorii de energie, prevăzută la articolul 7 alineatul (1) din Directiva privind eficiența energetică. Prezenta cerere de decizie preliminară privește transpunerea directivei în Spania în această privință.

3. Aceasta vizează în esență două întrebări, și anume, în primul rând, dacă Directiva privind eficiența energetică permite obligarea întreprinderilor la plata de contribuții la un fond pentru economisirea energiei fără a le da, în schimb, posibilitatea de a realiza chiar ele obiectivele de economisire și, în al doilea rând, care întreprinderi trebuie să fie supuse unei astfel de obligații, precum și care este temeiul selectării întreprinderilor obligate.

1 Limba originală: germana.

2 Directiva 2012/27/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2012 privind eficiența energetică (JO 2012, L 315, p. 1), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/12/UE a Consiliului din 13 mai 2013 (JO 2013, L 141, p. 8).

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

4. În prezenta procedură, sunt importante câteva definiții ale unor noțiuni din articolul 2 din Directiva privind eficiența energetică:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[…]

14. «parte obligată» înseamnă distribuitorul de energie sau furnizorul de energie pentru care sunt obligatorii schemele naționale de obligații în ceea ce privește eficiența energetică, prevăzute la articolul 7;

[…]

18. «măsură de politică» înseamnă un instrument de reglementare, financiar, fiscal, voluntar sau de furnizare a informațiilor stabilit în mod oficial și pus în aplicare într-un stat membru pentru a crea un cadru favorabil, o cerință sau un stimulent pentru ca actorii de pe piață să furnizeze și să achiziționeze servicii energetice și să întreprindă alte măsuri de îmbunătățire a eficienței energetice;

[…]

20. «distribuitor de energie» înseamnă o persoană fizică sau juridică, inclusiv un operator de sistem de distribuție, responsabilă de transportul energiei în vederea livrării acesteia la consumatorii finali sau la stațiile de distribuție care vând energie consumatorilor finali;

[…]

22. «furnizor de energie» înseamnă o persoană fizică sau juridică care vinde energie consumatorilor finali;

[…]”

5. Articolul 7 din Directiva privind eficiența energetică reglementează schema de obligații în ceea ce privește eficiența energetică, care stă la baza prezentului litigiu:

„(1) Fiecare stat membru stabilește o schemă de obligații în ceea ce privește eficiența energetică. Respectiva schemă asigură că distribuitorii de energie și/sau furnizorii de energie care sunt desemnați ca părți obligate în temeiul alineatului (4) și care își desfășoară activitatea pe teritoriul fiecărui stat membru realizează un obiectiv cumulativ în materie de economii de energie la nivelul utilizării finale până la 31 decembrie 2020, fără a aduce atingere alineatului (2).

[…]

(2) […]

(3) […]

(4) Fără a aduce atingere calculului economiilor de energie pentru obiectivul conform alineatului (1) al doilea paragraf, fiecare stat membru desemnează, în sensul alineatului (1) primul paragraf, pe baza unor criterii obiective și nediscriminatorii, părți obligate în rândul distribuitorilor de energie și/sau al furnizorilor de energie care își desfășoară activitatea pe teritoriul acestora și pot include distribuitori de combustibil pentru transport sau comercianți care vând cu amănuntul combustibil pentru transport care își desfășoară activitatea pe teritoriul acestora. Cantitatea economiilor de energie necesare pentru îndeplinirea obligației se realizează de către părțile obligate din rândul consumatorilor finali […]

(5) -(8) […]

(9) Ca alternativă la stabilirea unei scheme de obligații în ceea ce privește eficiența energetică în temeiul alineatului (1), statele membre pot opta să adopte alte măsuri de politică pentru a realiza economii de energie în rândul consumatorilor finali, cu condiția ca măsurile respective de politică să respecte criteriile prevăzute la alineatele (10) și (11). Valoarea anuală a noilor economii de energie realizate prin această abordare este echivalentă cu valoarea noilor economii de energie prevăzute la alineatele (1), (2) și (3). Cu condiția menținerii echivalenței, statele membre pot combina schemele de obligații cu măsuri de politică alternative, inclusiv cu programe naționale privind eficiența energetică. Măsurile de politică menționate la primul paragraf pot include, dar nu se limitează la următoarele măsuri de politică sau combinații ale acestora:

(a) taxe pe energie sau CO_2 care au ca efect reducerea consumului de energie la utilizatorii finali;

(b) sisteme și instrumente de finanțare sau stimulente fiscale care duc la aplicarea tehnologiei sau a tehnicilor eficiente din punct de vedere energetic și care au ca efect reducerea consumului de energie la utilizatorii finali;

(c) reglementări sau acorduri voluntare care duc la aplicarea tehnologiei sau a tehnicilor eficiente din punct de vedere energetic și care au ca efect reducerea consumului de energie la utilizatorii finali;

(d) standarde și norme care urmăresc îmbunătățirea eficienței energetice a produselor și a serviciilor, inclusiv a clădirilor și a vehiculelor, cu excepția cazurilor în care acestea sunt obligatorii și aplicabile în statele membre în temeiul dreptului Uniunii;

(e) sisteme de etichetare energetică, cu excepția celor care sunt obligatorii și aplicabile în statele membre în temeiul dreptului Uniunii;

(f) formare și educare, inclusiv programe de consiliere în materie energetică, care duc la aplicarea tehnologiei sau a tehnicilor eficiente din punct de vedere energetic și care au ca efect reducerea consumului de energie la utilizatorii finali.

Statele membre notifică Comisiei, până la 5 decembrie 2013, măsurile de politică pe care intenționează să le adopte în sensul primului paragraf și al articolului 20 alineatul (6), respectând cadrul prevăzut în anexa V punctul 4 și arătând modalitatea în care vor obține economiile necesare. În cazul măsurilor de politică menționate la al doilea paragraf și la articolul 20 alineatul (6), respectiva notificare demonstrează în ce mod sunt îndeplinite criteriile de la alineatul (10). În cazul măsurilor de politică, altele decât cele menționate la al doilea paragraf sau la articolul 20 alineatul (6), statele membre explică modalitatea de obținere a unui nivel echivalent de economii, monitorizare și verificare. Comisia poate să facă sugestii de modificare în termen de trei luni de la notificare.”

6. Instituirea unui fond pentru eficiență energetică este reglementată la articolul 20 alineatul (4) din Directiva privind eficiența energetică:

„(4) Statele membre pot institui un fond național pentru eficiență energetică. Scopul acestui fond este de a sprijini inițiativele naționale privind eficiența energetică."

7. Finanțarea prin intermediul întreprinderilor obligate să economisească energie este reglementată la articolul 20 alineatul (6) din Directiva privind eficiența energetică:

„(6) Statele membre pot dispune că părțile obligate își pot îndeplini obligațiile prevăzute la articolul 7 alineatul (1) printr-o contribuție anuală la Fondul național pentru eficiență energetică echivalentă cu investițiile necesare pentru a îndeplini obligațiile respective."

8. În prezent, Consiliul și Parlamentul examinează o propunere a Comisiei privind modificarea Directivei privind eficiența energetică [3].

B. Dreptul spaniol

9. Articolul 69 din Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (Legea nr. 18/2014 din 15 octombrie 2014 privind aprobarea măsurilor urgente pentru creștere economică, competitivitate și eficiență) introduce, în conformitate cu articolul 7 din Directiva privind eficiența energetică, o schemă națională de obligații în materie de eficiență energetică, care vizează – în domeniul energiei electrice și al gazelor naturale – furnizorii, cărora li se atribuie „o cotă anuală de economisire a energiei pe plan național, denumită obligație de economisire".

10. Articolul 71 alineatul 1 din Legea 18/2014 prevede, ca modalitate principală de îndeplinire a obligațiilor anuale de economisire, plata unei contribuții financiare anuale la Fondul național pentru eficiență energetică, instituit prin articolul 72, în conformitate cu dispozițiile articolului 20 alineatul (4) din Directiva privind eficiența energetică. Alineatul 2 al aceluiași articol prevede, numai în mod alternativ, posibilitatea ca guvernul să stabilească un mecanism de validare a realizării de economii de energie efective. Până în prezent, guvernul nu a făcut uz de această posibilitate de reglementare care îi este acordată.

11. Dimpotrivă, prin Ordinul IET/289/2015 din 20 februarie 2015 pentru stabilirea obligațiilor de contribuție la Fondul național pentru eficiență energetică, în anul 2015 au fost create premisele pentru perceperea contribuțiilor.

III. Situația de fapt și cererea de decizie preliminară

12. Saras Energía S.A., o întreprindere spaniolă din sectorul energetic, a introdus o acțiune în fața Tribunal Supremo, Curtea Supremă spaniolă, împotriva Ordinului IET/289/2015. În acest context, reclamanta invocă faptul că ordinul în discuție contravine Directivei privind eficiența energetică menționate sub două aspecte: pe de o parte, în ceea ce privește impunerea în sarcina sa a respectării obligațiilor de economisire a energiei prin plata unei contribuții la un fond pentru eficiență energetică, fără a-i permite să facă acest lucru prin implementarea unor măsuri de economisire, și, pe de altă parte, prin impunerea acestei obligații de contribuție numai în sarcina furnizorilor de gaze naturale și energie electrică și a comercianților angro de produse petroliere și gaz petrolier lichefiat, nu însă și a distribuitorilor de gaze naturale și energie electrică și a comercianților cu amănuntul de produse petroliere și gaz petrolier lichefiat.

3 Procedura legislativă 2016/0376 (COD).

13. Astfel, Tribunal Supremo (Curtea Supremă) a hotărât la 25 octombrie 2016 să adreseze Curții de Justiție următoarea cerere de decizie preliminară, care a fost primită la 7 noiembrie 2016:

„1) O reglementare a unui stat membru care stabilește o schemă națională de obligații în ceea ce privește eficiența energetică, a cărei [formă de] concretizare principală constă într-o contribuție financiară anuală la un fond național pentru eficiență energetică creat în temeiul dispozițiilor articolului 20 alineatul (4) din Directiva privind eficiența energetică, este compatibilă cu articolul 7 alineatele (1) și (9)?

2) O reglementare națională care prevede posibilitatea îndeplinirii obligațiilor de economisire a energiei prin recunoașterea economiilor realizate ca o alternativă la contribuția financiară la un fond național pentru eficiență energetică este compatibilă cu articolul 7 alineatul (1) și cu articolul 20 alineatul (6) din Directiva privind eficiența energetică?

3) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea anterioară: reglementarea unei astfel de posibilități alternative de îndeplinire a obligațiilor de economisire a energiei, în situația în care existența sa efectivă depinde de aspectul dacă guvernul stabilește această posibilitate în mod discreționar pe cale normativă, este compatibilă cu articolul 7 alineatul (1) și cu articolul 20 alineatul (6) din Directiva privind eficiența energetică?

Și, în același sens, o astfel de reglementare este compatibilă în cazul în care guvernul nu stabilește această posibilitate alternativă?

4) O schemă națională care supune numai întreprinderile furnizoare de gaze naturale și energie electrică și comercianții angro de produse petroliere și gaze petroliere lichefiate obligațiilor de economisire a energiei, iar nu și distribuitorii de gaze naturale și energie electrică și comercianții cu amănuntul de produse petroliere și gaze petroliere lichefiate este compatibilă cu articolul 7 alineatele (1) și (4) din Directiva privind eficiența energetică?

5) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea anterioară: supunerea întreprinderilor furnizoare de gaze naturale și energie electrică, precum și a comercianților angro de produse petroliere și gaze petroliere lichefiate la aceste obligații, fără a stabili motivele pentru care distribuitorii de gaze naturale și energie electrică și comercianții cu amănuntul de produse petroliere și gaze petroliere lichefiate nu au aceleași obligații, este compatibilă cu articolul 7 alineatele (1) și (4) din Directiva privind eficiența energetică?”

14. La 24 ianuarie, la 21 februarie și la 15 martie 2017, au fost primite la Curtea de Justiție hotărâri pronunțate de Tribunal Supremo (Curtea Supremă) prin care acesta a numit Endesa S.A., Endesa Energía S.A. și Endesa Energía XXI,S.L.U., Viesgo Infraestructuras Energéticas S.L., Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A.U., Nexus Energía S.A. și Nexus Renovables S.L.U., Engie España S.L., Villar Mir Energía, S.L. și Enérgya VM Gestión de Energía S.L.U., Estaciones de Servicio de Guipúzcoa, S.A., Acciona Green Energy Developments, S.L.U., precum și societatea Fortia Energía S.L. ca părți interesate în procedura derulată în fața instanțelor naționale.

15. În procedura în fața Curții de Justiție, au depus observații scrise Acciona Green Energy Developments, Endesa, Engie España, Fortia Energía, Saras Energía, Viesgo Infraestructuras Energéticas, precum și Villar Mir Energía și Enérgya VM Gestión de Energía, în calitate de părți în litigiul principal, și totodată Marele Ducat al Luxemburgului, Regatul Spaniei și Comisia Europeană. Memoriile depuse de Nexus Energía și de Nexus Renovables, precum și de către Estaciones de Servicio de Guipúzcoa au fost primite la Curtea de Justiție abia după expirarea termenelor prevăzute și, prin urmare, au fost respinse ca tardive. La ședința de audiere a pledoariilor din 7 martie 2018 au participat aceleași părți ca și în procedura scrisă, cu excepția Endesa, a Fortia Energía și a Luxemburgului.

IV. Apreciere juridică

16. Trimiterea preliminară vizează două problematici, și anume, pe de o parte, compatibilitatea unei obligații de contribuție ce nu poate fi evitată cu Directiva privind eficiența energetică (punctul B de mai jos) și, pe de altă parte, selectarea întreprinderilor obligate (punctul C de mai jos). În primul rând, trebuie să ne referim pe scurt la admisibilitatea cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare (punctul A de mai jos).

A. Cu privire la admisibilitatea cererii de decizie preliminară

1. Cu privire la obiecțiile invocate de Spania

17. În ședința de audiere a pledoariilor, Spania a contestat admisibilitatea celei de a patra și a celei de a cincea întrebări, în măsura în care acestea excedează limitelor sectorului produselor petroliere. Astfel, în procedura principală inițiată de Saras Energía este vorba doar despre produse petroliere. Întreprinderile din celelalte sectoare menționate în întrebări, și anume gazele naturale, gazele petroliere lichefiate și energia electrică, ar fi fost admise doar ca intervenienți în susținerea Saras Energía și nu ar putea extinde obiectul litigiului.

18. Totuși, nu este necesar să se declare ca inadmisibile părți din cererea de decizie preliminară pe baza motivelor prezentate de Spania. Astfel, nici întrebările, nici motivarea acestora nu conțin informații care ar putea permite să se facă distincție între diferite sectoare. În consecință, a patra întrebare trebuie înțeleasă în sensul că privește aspectul dacă este în conformitate cu articolul 7 alineatele (1) și (4) din Directiva privind eficiența energetică să se impună obligații de eficiență energetică doar unor întreprinderi din respectivul lanț de aprovizionare, iar nu și altor întreprinderi din același lanț de aprovizionare. Cea de a cincea întrebare urmărește să se clarifice dacă statul membru trebuie să justifice selecția întreprinderilor obligate.

2. Cu privire la relevanța trimiterii preliminare în ansamblu

19. Îndoielile cu privire la admisibilitatea cererii de decizie preliminară ar putea fi legate de faptul că Directiva privind eficiența energetică nu interzice ca anumite întreprinderi să fie obligate să contribuie la un fond, ci, dimpotrivă, obligă statele membre să adopte măsuri în vederea realizării unor economii de energie. În consecință, întreprinderile vizate de obligația de contribuție nu pot invoca faptul că directiva menționată se opune acestei obligații. De aceea, se pune problema dacă răspunsul la întrebarea preliminară este irelevant pentru soluționarea litigiului principal, iar cererea este astfel inadmisibilă.

20. La o analiză mai atentă, nu se poate totuși constata lipsa de relevanță a cererii. Astfel, conform cererii de decizie preliminară, întreprinderile participante la procedură nu contestă în mod direct obligația de contribuție, ci invocă nevaliditatea reglementării din care decurge obligația de contribuție. Această reglementare are ca scop transpunerea Directivei privind eficiența energetică și nu pare deloc inimaginabil ca reglementările de transpunere să poată fi contestate în temeiul legislației naționale pentru motivul că nu întrunesc cerințele directivei care trebuie transpusă.

21. Totuși, pare oportun să precizăm faptul că protecția jurisdicțională națională împotriva unei transpuneri insuficiente a dreptului Uniunii nu ar trebui să conducă la o transpunere și mai proastă [4]. Se poate imagina că revocarea unei reglementări care transpune doar parțial și, de aceea, insuficient o directivă ar putea înrăutăți situația în ceea ce privește obiectivele directivei. Astfel, o transpunere insuficientă se poate apropia mai mult de aceste obiective decât lipsa oricărei transpuneri.

22. În acest context, se va analiza în continuare, urmând formularea întrebărilor preliminare, dacă reglementările de tipul dispozițiilor spaniole în litigiu realizează transpunerea Directivei privind eficiența energetică, dacă sunt, așadar, conforme cu această directivă, iar nu dacă directiva se opune reglementărilor naționale.

B. Cu privire la renunțarea la executarea în mod direct a obligațiilor de economisire

23. Prin intermediul primelor trei întrebări, la care trebuie dat un răspuns comun în lumina litigiului principal, Tribunal Supremo (Curtea Supremă) dorește să afle dacă obligarea anumitor întreprinderi la atingerea unor obiective de economisire, fără a le permite însă îndeplinirea acestor obligații numai prin contribuții la un fond de stat pentru economisirea energiei, este conformă cu articolul 7 alineatele (1) și (9), precum și cu articolul 20 alineatul (6) din Directiva privind eficiența energetică. Un aspect colateral al acestei problematici este opțiunea, prevăzută de reglementare, de a crea pe viitor posibilitatea întreprinderilor obligate ca, în loc de contribuție, să realizeze ele însele obiectivele de economisire, opțiune care este lăsată la apreciere autorităților spaniole.

24. Articolul 7 din Directiva privind eficiența energetică impune statelor membre două obligații diferite. În primul rând, acestea trebuie să obțină un anumit rezultat („obligation de résultat”), mai precis să realizeze anumite economii la vânzarea de energie primară către consumatorii finali până în anul 2020. Iar în al doilea rând, statele membre trebuie să adopte anumite reglementări cu privire la mijloacele prin care ar trebui atins acest obiectiv („obligation de moyen”).

25. Întrebările în discuție privesc cea de a doua obligație a statelor membre. Astfel, Directiva privind eficiența energetică menționează diferite măsuri prin care pot fi atinse obiectivele de economisire.

26. În principiu, conform articolului 7 alineatul (1) din Directiva privind eficiența energetică, statele membre trebuie să oblige anumite întreprinderi din sectorul energetic să realizeze obiectivele de economisire. În acest sens, trebuie lăsată la latitudinea întreprinderilor stabilirea modului în care sunt realizate obiectivele de economisire. Din economia generală a directivei, de pildă din considerentele (20) și (47) sau din articolul 8, reiese totuși faptul că Uniunea consideră adecvate măsuri precum promovarea auditurilor energetice (pentru a identifica potențialele de economisire) sau crearea unei piețe pentru servicii energetice (ca alternativă la vânzarea de energie), în scopul de a contribui la realizarea economiilor necesare.

27. În plus, statele membre pot permite, în temeiul articolului 20 alineatul (6) din Directiva privind eficiența energetică, întreprinderilor obligate să își realizeze obligațiile ce le revin în temeiul articolului 7 alineatul (1) printr-o contribuție la un fond național pentru eficiență energetică.

28. Și, în sfârșit, statele membre pot opta, în temeiul articolului 7 alineatul (9) din Directiva privind eficiența energetică, să adopte *alte* măsuri de politică ca alternativă la stabilirea unei scheme de obligații în ceea ce privește eficiența energetică pentru realizarea de economii de energie în rândul consumatorilor finali.

4 A se vedea și Hotărârea din 28 februarie 2012, Inter-Environnement Wallonie și Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punctele 56-58), și Hotărârea din 28 iulie 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punctele 34-36), ambele cu referire la Directiva 2001/42/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 27 iunie 2001 privind evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului (JO 2001, L 197, p. 30, Ediție specială, 15/vol. 7, p. 135).

29. Este evident că obligația întreprinderilor din sectorul energetic de a plăti contribuții la un fond pentru eficiență energetică, fără a avea, în schimb, posibilitatea de a realiza obiectivele de economisire nu corespunde sensului articolului 7 alineatul (1) din Directiva privind eficiența energetică.

30. Astfel, trebuie analizat dacă această dispoziție corespunde articolului 20 alineatul (6) din Directiva privind eficiența energetică sau dacă poate reprezenta o măsură în sensul articolului 7 alineatul (9) din Directiva privind eficiența energetică.

1. Cu privire la articolul 20 alineatul (6) din Directiva privind eficiența energetică

31. Conform articolului 20 alineatul (6) din Directiva privind eficiența energetică, statele membre pot dispune că părțile obligate își *pot* îndeplini obligațiile prevăzute la articolul 7 alineatul (1) printr-o contribuție anuală la Fondul național pentru eficiență energetică echivalentă cu investițiile necesare pentru a îndeplini obligațiile respective.

32. Această opțiune de reglementare nu prevede obligarea, lipsită de alternative, la plata unei contribuții financiare, ci doar posibilitatea unei astfel de contribuții. În plus, aceasta presupune că există obligații în temeiul articolului 7 alineatul (1) din Directiva privind eficiența energetică. Aceste obligații țin de schema de obligații în ceea ce privește eficiența energetică pe baza căreia întreprinderile vizate trebuie să realizeze un obiectiv de economisire a energiei.

33. Articolul 20 alineatul (6) se bazează pe prezumția că întreprinderile obligate pot, cel puțin teoretic, să realizeze economiile necesare, în locul achitării contribuției.

34. Întreprinderile participante la procedură susțin, astfel, în mod întemeiat că obligația de contribuție fără posibilitatea alternativă de a realiza economii nu este în concordanță cu articolul 20 alineatul (6) din Directiva privind eficiența energetică.

2. Cu privire la articolul 7 alineatul (9) din Directiva privind eficiența energetică

35. Pentru aceste motiv, obligația de contribuție lipsită de alternativă în litigiu corespunde sensului Directivei privind eficiența energetică numai dacă este considerată o altă măsură de politică în sensul articolului 7 alineatul (9) din Directiva privind eficiența energetică.

a) Sfera articolului 7 alineatul (9) din Directiva privind eficiența energetică

36. Așa cum deja am menționat, articolul 7 alineatul (9) din Directiva privind eficiența energetică permite statelor membre, ca alternativă la introducerea unei scheme de obligații în ceea ce privește eficiența energetică în temeiul articolului 7 alineatul (1) din Directiva privind eficiența energetică, să adopte alte măsuri de politică pentru realizarea de economii de energie în rândul consumatorilor finali.

37. Articolul 2 punctul 18 din Directiva privind eficiența energetică definește măsura de politică ca fiind instrumentul de reglementare, financiar, fiscal, voluntar sau de furnizare a informațiilor stabilit în mod oficial și pus în aplicare într-un stat membru pentru a crea un cadru favorabil, o cerință sau un stimulent pentru ca actorii de pe piață să furnizeze și să achiziționeze servicii energetice și să ia alte măsuri de îmbunătățire a eficienței energetice. Obligația de contribuție lipsită de alternativă este o parte a unui instrument financiar de creare a unui cadru favorabil și a unor stimulente. Putem considera deci că resursele fondului pentru eficiență energetică sunt utilizate pentru a stabili stimulente în vederea unor măsuri de îmbunătățire a eficienței energetice.

38. Astfel, obligația de contribuție intră sub incidența articolului 7 alineatul (9) al doilea paragraf litera (b) din Directiva privind eficiența energetică, care menționează instrumentele de finanțare ce duc la utilizarea unor tehnologii sau tehnici mai eficiente din punct de vedere energetic și care au ca efect reducerea consumului de energie la utilizatorii finali, ca exemplu pentru alte măsuri de politică.

b) Articolul 20 alineatul (6) din Directiva privind eficiența energetică nu constituie o normă specială

39. Tribunal Supremo (Curtea Supremă) și diverse întreprinderi participante sunt însă de părere că incompatibilitatea unei obligații de contribuție lipsite de alternativă cu articolul 20 alineatul (6) din Directiva privind eficiența energetică exclude de asemenea posibilitatea ca aceasta să se întemeieze pe articolul 7 alineatul (9). Aceasta ar presupune că articolul 20 alineatul (6) constituie o dispoziție specială exhaustivă cu privire la contribuțiile întreprinderilor obligate.

40. Cu toate acestea, din articolul 7 alineatul (9) al treilea paragraf din Directiva privind eficiența energetică rezultă că măsurile prevăzute la articolul 7 alineatul (9) și la articolul 20 alineatul (6) nu se exclud, ci pot fi adoptate concomitent. Astfel, conform acestei dispoziții, statele membre trebuie să notifice Comisiei măsurile pe care le adoptă pe baza acestor dispoziții.

41. Nici obiectivul articolului 20 alineatul (6) din Directiva privind eficiența energetică nu conduce la considerarea acestei dispoziții drept o *lex specialis* în raport cu articolul 7 alineatul (9) din Directiva privind eficiența energetică. Articolul 20 reglementează diverse posibilități de finanțare a măsurilor de economisire a energiei. Așa cum se confirmă și în considerentul (50), perceperea contribuțiilor ca alternativă la măsurile de economisire a energiei în temeiul articolului 20 alineatul (6) este doar una dintre sursele de finanțare posibile. În special, nu rezultă nicidecum că posibilele sursele de finanțare menționate la articolul 20 sunt indicate în mod exhaustiv.

42. În sfârșit, caracterul de normă specială ar contrazice scopul articolului 7 alineatul (9) din Directiva privind eficiența energetică. Ca multe alte dispoziții ale articolului 7, aceasta ar trebui să recunoască statelor membre, în conformitate cu considerentul (20), o mare flexibilitate în atingerea obiectivelor de economisire obligatorii. Acestea trebuie să țină cont pe deplin de organizarea pe plan național a actorilor de pe piață, de contextul specific sectorului energiei și de obiceiurile consumatorilor finali. Această flexibilitate era deja prevăzută în directiva anterioară [5] și există intenția să fie consolidată în continuare în procedura de modificare a directivei aflată în derulare în prezent [6]. A exclude o anumită măsură, precum contribuția lipsită de alternativă la un fond, din rândul măsurilor de politică posibile în temeiul articolului 7 alineatul (9) din Directiva privind eficiența energetică ar fi în contradicție cu obiectivul flexibilității.

43. Astfel, articolul 20 alineatul (6) nu se opune ca obligația de contribuție să se întemeieze pe articolul 7 alineatul (9).

c) Cu privire la realizarea directă de economii

44. Tribunal Supremo (Curtea Supremă) are îndoieli însă cu privire la aplicabilitatea articolului 7 alineatul (9) din Directiva privind eficiența energetică, deoarece măsurile menționate cu titlu de exemplu în al doilea paragraf ar realiza în mod direct economii. Această situație ar fi diferită pentru contribuțiile la fondul de eficiență energetică.

5 A se vedea și articolele 4 și 6 din Directiva 2006/32/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2006 privind eficiența energetică la utilizatorii finali și serviciile energetice (JO 2006, L 114, p. 64, Ediție specială, 12/vol. 2, p. 222).

6 A se vedea și articolul 7 alineatul (6) și articolul 7b din Propunerea Comisiei de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2012/27/UE privind eficiența energetică [COM(2016) 761 final, p. 9 și urm.] și din proiectul Consiliului din 24 ianuarie 2018 (documentul nr. 11119/1/17 REV 1 al Consiliului, p. 17, 19 și 20). În prima luare de poziție din 17 ianuarie 2018 (documentul nr. 5355/18 al Consiliului), Parlamentul European nu propune modificări care să pună în discuție această flexibilitate.

45. Prin aceasta, Tribunal Supremo (Curtea Supremă) uită însă faptul că obligația de contribuție lipsită de alternativă face parte dintr-un sistem de finanțare în temeiul articolului 7 alineatul (9) al doilea paragraf litera (b) din Directiva privind eficiența energetică, iar acest sistem ar trebui să ducă la realizarea de economii.

46. Independent de acest fapt, articolul 7 alineatul (9) primul paragraf prima teză din Directiva privind eficiența energetică este astfel formulat, încât alte măsuri de politică nu trebuie să conducă neapărat în mod direct la economii. Astfel, conform textului acestei dispoziții, aceste măsuri trebuie adoptate doar „pentru a realiza economii de energie în rândul consumatorilor finali". Aceasta include economiile realizate în mod indirect.

47. Și în practică, pare dificil, dacă nu chiar imposibil a se delimita care măsuri au ca efect direct economii și care măsuri au doar în mod indirect astfel de efecte.

d) Cu privire la cerințele referitoare la alte măsuri de politică

48. Totuși, statele membre nu au libertate totală în aplicarea articolului 7 alineatul (9) din Directiva privind eficiența energetică. Dimpotrivă, trebuie ca celelalte măsuri de politică prevăzute la articolul 7 alineatul (9) primul paragraf, în ceea ce privește economiile de energie realizate, să fie echivalente cu o schemă de obligații în ceea ce privește eficiența energetică și să satisfacă criteriile stabilite în articolul 7 alineatele (10) și (11).

49. Pe lângă aceasta, există obligații de informare a Comisiei, căci articolul 7 alineatul (9) al treilea paragraf a doua teză impune ca statele membre să explice Comisiei, până la 5 decembrie 2013, modul în care sunt respectate criteriile prevăzute la articolul 7 alineatul (10). Astfel, Comisia poate să facă sugestii de modificare în termen de trei luni de la notificare.

50. Totuși, afirmațiile prezentate de Tribunal Supremo (Curtea Supremă) conform cărora Spania nu a avut în vedere articolul 7 alineatul (9) ca temei al obligației de contribuție lipsite de alternativă ne fac să ne îndoim de faptul că Spania a îndeplinit această obligație de a furniza explicații. Totuși, nu rezultă că Comisia ar fi fost insuficient informată. În plus, cererea de decizie preliminară nu conține suficiente informații pentru a face posibilă examinarea de către Curte a acestei obligații procedurale.

51. Această situație se regăsește și în ceea ce privește aprecierea compatibilității substanțiale a obligației de contribuție lipsite de alternativă cu articolul 7 din Directiva privind eficiența energetică. Aceasta necesită o analiză a echivalenței economiilor realizate, precum și a criteriilor prevăzute la articolul 7 alineatele (10) și (11). În lipsa respectivelor informații din cererea de decizie preliminară, Curtea nu își poate totuși exercita controlul cu privire la acest aspect.

52. Examinarea cerințelor procedurale și substanțiale cu privire la obligația de contribuție lipsită de alternativă rămâne astfel, sub rezerva unei noi cereri de decizie preliminară, în sarcina instanței naționale.

e) Cu privire la principiul proporționalității

53. Diferite întreprinderi participante la procedură susțin în final că obligația de plată a unei contribuții lipsită de alternativă ar fi disproporționată.

54. Trebuie să admitem că, la transpunerea directivei și mai ales în utilizarea marjei de manevră care le este acordată, statele membre trebuie să respecte principiul proporționalității[7]. Conform acestui principiu, măsurile de punere în aplicare nu trebuie să depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea obiectivelor urmărite în mod legitim prin reglementarea în discuție. Astfel, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare; în plus, inconvenientele cauzate prin respectiva măsură nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate[8].

55. Dacă însă se dovedește că obligația de contribuție lipsită de alternativă garantează o valoare echivalentă a economiilor ca și schema de obligații în ceea ce privește eficiența energetică prevăzută la articolul 7 alineatul (1) din Directiva privind eficiența energetică, atunci aceasta este cel puțin adecvată pentru atingerea obiectivelor recunoscute ale directivei.

56. În ceea ce privește necesitatea și raportul dintre inconveniente și obiective, statelor membre trebuie să li se acorde în principiu o marjă de manevră largă, întrucât această apreciere necesită o decizie bazată pe estimări previzionale complexe. Legiuitorul Uniunii a recunoscut în mod implicit acest lucru atunci când a permis statelor membre, prin articolul 7 alineatul (9) din Directiva privind eficiența energetică, să se abată de la modelul de reglementare al directivei.

57. Mai ales atât timp cât obligația de contribuție se orientează după criteriul prevăzut la articolul 20 alineatul (6) din Directiva privind eficiența energetică, conform căruia contribuția trebuie să corespundă ca valoare investițiilor necesare pentru îndeplinirea obligațiilor de economisire, statul membru va acționa în cadrul acestei marje de manevră. Astfel, nu putem constata o încălcare a principiului proporționalității.

3. Concluzie intermediară

58. Drept concluzie intermediară reținem faptul că o reglementare a unui stat membru care stabilește o schemă națională de obligații în ceea ce privește eficiența energetică, prin care întreprinderile obligate își pot îndeplini obligațiile doar printr-o contribuție financiară anuală la un fond național pentru eficiență energetică creat în temeiul articolului 20 alineatul (4) din Directiva privind eficiența energetică, poate fi o altă măsură de politică în sensul articolului 7 alineatul (9) din directivă, dacă această reglementare garantează realizarea de economii de energie în echivalență cu schema de obligații în ceea ce privește eficiența energetică prevăzută la articolul 7 alineatul (1) din directivă și, în plus, dacă sunt îndeplinite cerințele prevăzute la articolul 7 alineatele (10) și (11).

59. Dimpotrivă, nu este relevant în examinarea celor trei întrebări dacă dreptul național prevede posibilitatea (încă neutilizată) de a permite întreprinderilor obligate să demonstreze realizarea de economii ca alternativă la contribuție.

C. Cu privire la includerea distribuitorilor de energie și/sau a furnizorilor de energie

60. Prin cea de a patra întrebare, Tribunal Supremo (Curtea Supremă) dorește să afle dacă este în conformitate cu articolul 7 alineatele (1) și (4) din Directiva privind eficiența energetică să se impună obligații în ceea ce privește eficiența energetică doar anumitor întreprinderi din respectivul lanț de distribuție, însă nu și altor întreprinderi din același lanț de distribuție. Prin a cincea întrebare, se urmărește să se stabilească dacă această decizie necesită o motivare.

7 A se vedea și Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, punctul 87), Hotărârea din 11 iunie 2009, Nijemeisland (C-170/08, EU:C:2009:369, punctul 41), și Hotărârea din 9 martie 2010, ERG și alții (C-379/08 și C-380/08, EU:C:2010:127, punctul 86).

8 Hotărârea din 11 iunie 2009, Nijemeisland (C-170/08, EU:C:2009:369, punctul 41).

61. Cu siguranță, tocmai s-a constatat că reglementarea spaniolă în forma sa aplicată în prezent nu servește în mod direct la transpunerea articolului 7 alineatul (1) din Directiva privind eficiența energetică, ci constituie doar o altă măsură de politică în sensul articolului 7 alineatul (9) din directivă. Totuși, dispozițiile articolului 7 alineatele (1) și (4) nu sunt, din acest motiv, nerelevante. Dimpotrivă, aceste dispoziții sunt punctul de plecare pentru a stabili întreprinderile care sunt părți obligate și în conformitate cu reglementarea spaniolă. De aceea, ele trebuie avute în vedere.

1. Cu privire la a patra întrebare – întreprinderile obligate

62. Nu putem exclude faptul că cea de a patra întrebare are la bază în esență versiunea spaniolă a articolului 7 alineatul (4) din Directiva privind eficiența energetică, conform căreia fiecare stat membru desemnează părți obligate din rândul distribuitorilor de energie *și* al furnizorilor de energie care își desfășoară activitatea pe teritoriul său. Or, conform versiunilor germană, franceză, engleză și portugheză, aceste părți obligate fac parte din rândul distribuitorilor de energie *și/sau* al furnizorilor de energie. În plus, în cadrul ședinței, Comisia a menționat diferite versiuni lingvistice în care este utilizată doar noțiunea „sau”.

63. Versiunea spaniolă poate fi înțeleasă în sensul că statele membre trebuie să oblige atât distribuitorii de energie, cât și furnizorii de energie, în timp ce celelalte versiuni lingvistice menționate permit o alegere.

64. Indiferent de versiunea lingvistică, din economia reglementării rezultă totuși că statele membre pot (și trebuie) să decidă în mod efectiv dacă obligă distribuitorii de energie sau furnizorii de energie.

65. Articolul 7 alineatul (4) din Directiva privind eficiența energetică prevede și în versiunea spaniolă că statele membre trebuie să aleagă care sunt întreprinderile obligate *dintre* grupele menționate. În plus, articolul 7 alineatul (1) din Directiva privind eficiența energetică stipulează și în versiunea spaniolă că întreprinderile obligate pot proveni din rândul distribuitorilor de energie *și/sau* al furnizorilor de energie. Definiția părții obligate de la articolul 2 punctul 14, precum și considerentul (20) renunță chiar la „și” și utilizează doar „sau”, inclusiv în versiunea spaniolă.

66. În considerentul (20) se precizează în continuare că statele membre ar putea decide în special să nu impună această obligație distribuitorilor mici de energie, furnizorilor mici de energie și sectoarelor energetice de mică anvergură, pentru a evita o sarcină administrativă disproporționată.

67. În plus, în cazul în care obligația de a economisi energie la consumatorii finali este impusă cumulativ distribuitorilor de energie și furnizorilor de energie, pare dificil din punct de vedere practic să se repartizeze în mod echitabil respectivele obligații.

68. Conform definiției de la articolul 2 punctul 20 din Directiva privind eficiența energetică, distribuitorul de energie este responsabil pentru transportul energiei în vederea livrării acesteia la consumatorul final sau la stațiile de distribuție care vând energie consumatorilor finali, în timp ce un furnizor de energie vinde energie consumatorilor finali, în temeiul articolului 2 punctul 22. Astfel, distribuitorii de energie și furnizorii de energie pot fi părți ale aceluiași lanț de distribuție sau pot fi reuniți într-o întreprindere. Totuși, dacă doi membri ai lanțului de distribuție ar fi supuși aceleiași obligații de economisire, volumul total de economii necesare s-ar dubla la consumatorul final.

69. Deși nu pare exclusă evitarea acestei dublări prin reglementări adecvate, ar trebui totuși să fie mai simplu să se impună obligația de economisire doar unei singure întreprinderi din lanț. Aceasta ar repercuta în mod normal costurile asociate obligației următoarelor întreprinderi din lanț, acestea fiind în final suportate de consumatorul final.

70. Lucrurile nu stau diferit nici în cazul contribuției la fondul pentru eficiență energetică. Așa cum prezintă Endesa, luarea în considerare a unei alte etape de distribuție ar determina plata de două ori a contribuției.

71. În consecință, este în conformitate cu articolul 7 alineatele (1) și (4) din Directiva privind eficiența energetică să se impună obligații în ceea ce privește eficiența energetică doar anumitor membri ai lanțului de distribuție, nu însă simultan altor membri ai aceluiași lanț.

72. Dacă alegerea pe care a făcut-o Spania este sau nu este compatibilă cu articolul 7 alineatele (1) și (4) din Directiva privind eficiența energetică depinde de aspectul dacă aceasta se bazează sau nu se bazează pe criterii obiective și nediscriminatorii, astfel cum impune articolul 7 alineatul (4). Cererea de decizie preliminară nu conține totuși suficiente informații, astfel încât Curtea să poată examina această întrebare, de aceea, ea urmează să fie examinată de Tribunal Supremo (Curtea Supremă).

2. Cu privire la a cincea întrebare – motivarea deciziei de selecție

73. Prin cea de a cincea întrebare, Tribunal Supremo (Curtea Supremă) dorește să afle dacă este compatibil cu articolul 7 alineatele (1) și (4) din Directiva privind eficiența energetică să se desemneze părțile obligate fără a indica motivele pentru care alte întreprinderi din respectivul lanț de aprovizionare nu au fost incluse.

74. În această privință, este important să se constate în primul rând că articolul 7 alineatele (1) și (4) din Directiva privind eficiența energetică nu conține o reglementare expresă cu privire la motivarea selecției.

75. Totuși, cerința motivării decurge din principiul statului de drept [9], care, conform articolului 2 TUE, este comun tuturor statelor membre și pe care se întemeiază totodată Uniunea [10]. În legătură cu instituțiile Uniunii, obligația de motivare este prevăzută în special la articolul 29 TFUE [11] și ca element al dreptului la o bună administrare prevăzut la articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale [12]. Totuși, dreptul la o bună administrare, în măsura în care reflectă un principiu general al dreptului Uniunii, cuprinde cerințe pe care statele membre trebuie să le respecte atunci când pun în aplicare dreptul Uniunii [13].

76. Printre aceste cerințe, obligația de motivare a deciziilor adoptate de autoritățile naționale are o importanță deosebită, întrucât permite destinatarului lor să își apere drepturile în cele mai bune condiții posibile și să decidă în deplină cunoștință de cauză dacă este util să formuleze o acțiune împotriva acestora. În plus, această motivare este necesară pentru a face posibilă exercitarea controlului de legalitate a deciziilor de către instanțe [14]. În plus, aceasta promovează autocontrolul autorității publice, îndeplinind totodată o funcție de pacificare [15].

9 Concluziile avocatului general Reischl prezentate în cauza Bonu/Rat (89/79, EU:C:1980:37, p. 566).

10 Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punctele 30 și 31). A se vedea referitor la noțiunea comunitate de drept, respectiv uniune de drept hotărârea pronunțată încă din 23 aprilie 1986, Les Verts/Parlamentul (294/83, EU:C:1986:166, punctul 23), Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctele 281 și 316), Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 90), și Hotărârea din 6 octombrie 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punctul 60).

11 Hotărârea din 17 iunie 1997, Sodemare (C-70/95, EU:C:1997:301, punctul 19).

12 Hotărârea din 17 iulie 2014, YS și alții (C-141/12 și C-372/12, EU:C:2014:2081, punctul 67).

13 Hotărârea din 8 mai 2014, N (C-604/12, EU:C:2014:302, punctele 49 și 50) și Hotărârea din 9 noiembrie 2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, punctul 39).

14 Hotărârea din 9 noiembrie 2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, punctul 40), a se vedea hotărârea pronunțată încă din 15 octombrie 1987, Heylens și alții (222/86, EU:C:1987:442, punctul 15), Hotărârea din 15 februarie 2007, BVBA Management, Training en Consultancy (C-239/05, EU:C:2007:99, punctul 36), și Hotărârea din 4 iunie 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punctul 53).

15 A se vedea pentru comparație Concluziile noastre din 22 ianuarie 2009 prezentate în cauza Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, punctele 31, 32 și 33.).

77. Totuși, în ceea ce privește măsurile legislative cu aplicabilitate generală ale unui stat membru, nu există în principiu obligația de motivare [16]. Și chiar la nivelul Uniunii, în cazul actelor juridice cu aplicare generală, motivarea se poate limita să menționeze situația de ansamblu care a condus la adoptarea măsurii și să desemneze obiectivele generale pe care măsura își propune să le atingă [17].

78. Transpunerea articolului 7 alineatul (4) din Directiva privind eficiența energetică este totuși supusă unor cerințe mai cuprinzătoare. Astfel, această dispoziție impune ca fiecare stat membru să desemneze părți obligate în scopurile articolului 7 alineatul (1) primul paragraf, aplicând *criterii* obiective și nediscriminatorii.

79. Statul membru trebuie să facă publice, într-un fel sau altul, aceste criterii, de exemplu în lucrările parlamentare. În caz contrar, ar fi pur și simplu imposibil să se verifice dacă criteriile aplicate sunt într-adevăr obiective și nediscriminatorii, precum și dacă au fost aplicate în mod corect. Astfel, protecția jurisdicțională efectivă ar fi îngreunată în mod excesiv [18].

80. Conform argumentelor prezentate de diversele părți participante, selecția părților obligate a fost totuși motivată, cel puțin în preambulul Legii 18/2014. Instanța națională trebuie să verifice dacă o astfel de motivare există și dacă aceasta este, eventual, suficientă pentru a dovedi aplicarea unor criterii obiective și nediscriminatorii.

81. Prin urmare, desemnarea anumitor întreprinderi ca părți obligate în temeiul articolului 7 alineatele (1) și (4) din Directiva privind eficiența energetică presupune că sunt precizate criteriile în temeiul cărora anumite întreprinderi sunt incluse, iar altele nu.

V. Rezultat

82. Propunem Curții să răspundă la cererea de decizie preliminară după cum urmează:

„1) O reglementare a unui stat membru care stabilește o schemă națională de obligații în ceea ce privește eficiența energetică, prin care întreprinderile obligate își pot îndeplini obligațiile doar printr-o contribuție financiară anuală la un fond național pentru eficiență energetică creat în temeiul articolului 20 alineatul (4) din Directiva 2012/27/UE privind eficiența energetică, poate fi o altă măsură de politică în sensul articolului 7 alineatul (9) din directivă dacă această reglementare garantează realizarea de economii de energie echivalentă cu schema de obligații în ceea ce privește eficiența energetică prevăzută la articolul 7 alineatul (1) din directivă și, în plus, dacă sunt îndeplinite cerințele prevăzute la articolul 7 alineatele (10) și (11).

2) Este în conformitate cu articolul 7 alineatele (1) și (4) din Directiva 2012/27 să se impună obligații în ceea ce privește eficiența energetică doar anumitor membri ai lanțului de distribuție, nu însă simultan altor membri ai aceluiași lanț.

3) Desemnarea anumitor întreprinderi ca părți obligate în temeiul articolului 7 alineatul (4) din Directiva 2012/27 presupune că sunt precizate criteriile în temeiul cărora anumite întreprinderi sunt incluse, iar altele nu.”

16 Hotărârea din 17 iunie 1997, Sodemare (C-70/95, EU:C:1997:301, punctul 19).

17 Hotărârea din 17 martie 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punctul 59), Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Comisia (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punctul 29), precum și Hotărârea din 4 mai 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, punctul 130).

18 A se vedea în acest sens Hotărârea din 15 octombrie 1987, Heylens și alții (222/86, EU:C:1987:442, punctul 15).