



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

28 octobre 2021 *

« Renvoi préjudiciel – Aides d’État – Marché du biodiesel – Régime d’aides instaurant des quotas de biodiesel exemptés du paiement de l’accise – Modification du régime d’aides autorisé – Modification des critères d’attribution des quotas – Obligation de notification préalable à la Commission européenne – Règlement (CE) n° 659/1999 – Article 1^{er}, sous c) – Notion d’“aide nouvelle” – Règlement (CE) n° 794/2004 – Article 4, paragraphe 1 – Notion de “modification d’une aide existante” »

Dans les affaires jointes C-915/19 à C-917/19,

ayant pour objet des demandes de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduites par le Consiglio di Stato (Conseil d’État, Italie), par décisions du 28 novembre 2019, parvenues à la Cour le 12 décembre 2019, dans les procédures

Eco Fox Srl (C-915/19),

Alpha Trading SpA unipersonale (C-916/19),

Novaol Srl (C-917/19)

contre

Fallimento Mythen SpA (C-915/19),

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali,

Ministero dello Sviluppo economico (C-915/19 à C-917/19),

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (C-915/19),

en présence de :

Oil.B Srl unipersonale,

Novaol Srl (C-915/19),

* Langue de procédure : l’italien.

Fallimento Mythen SpA,

Ital Bi-Oil Srl,

Cereal Docks SpA,

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (C-916/19 et C-917/19),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. E. Regan (rapporteur), président de chambre, M. C. Lycourgos, président de la quatrième chambre, et M. Ilešič, juge,

avocat général : M. E. Tanchev,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour Alpha Trading SpA unipersonale et Novaol Srl, par M^{es} F. Francica et C. Rossi, avocats,
- pour Fallimento Mythen Spa, par M^{es} O. Grandinetti et A. Di Todaro, avocats,
- pour le gouvernement italien, par M^{me} G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M^{me} A. Collabolletta, avvocato dello Stato,
- pour la Commission européenne, par M. P. Stancanelli et M^{me} F. Tomat, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

- 1 Les demandes de décision préjudicielle portent sur l'interprétation des articles 107 et 108 TFUE, du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article 108 [TFUE] (JO 1999, L 83, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) n° 734/2013 du Conseil, du 22 juillet 2013 (JO 2013, L 204, p. 15) (ci-après le « règlement n° 659/1999 »), ainsi que du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission, du 21 avril 2004, concernant la mise en œuvre du règlement n° 659/1999 (JO 2004, L 140, p. 1, et rectificatifs JO 2004, L 286, p. 3, JO 2005, L 25, p. 74, et JO 2005, L 131, p. 45).
- 2 Ces demandes ont été présentées dans le cadre de litiges opposant Eco Fox Srl (C-915/19), Alpha Trading SpA unipersonale (C-916/19) et Novaol Srl (C-917/19) à Fallimento Mythen SpA (C-915/19), au Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministère de l'Économie et des Finances, Italie), au Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministère de l'Environnement, de la Protection du Territoire et de la Mer, Italie), au Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (ministère des Politiques agricoles, alimentaires et forestières,

Italie), au Ministero dello Sviluppo economico (ministère du Développement économique, Italie) (C-915/19 à C-917/19) et à l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Agence des douanes et des monopoles, Italie) (C-915/19) au sujet de la modification d’un régime d’aides autorisé par la Commission européenne par lequel est prévu un traitement fiscal privilégié pour le biodiesel.

Le cadre juridique

Le droit de l’Union

Le règlement n° 659/1999

3 L’article 1^{er} du règlement n° 659/1999, intitulé « Définitions », prévoyait :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

b) “aide existante” :

[...]

ii) toute aide autorisée, c’est-à-dire les régimes d’aides et les aides individuelles autorisés par la Commission ou le Conseil ;

[...]

c) “aide nouvelle” : toute aide, c’est-à-dire tout régime d’aides ou toute aide individuelle, qui n’est pas une aide existante, y compris toute modification d’une aide existante ;

[...] »

4 L’article 2 de ce règlement, intitulé « Notification d’une aide nouvelle », disposait, à son paragraphe 1 :

« Sauf indication contraire dans tout règlement pris en application de l’article [109 TFUE] ou de toute autre disposition pertinente de ce dernier, tout projet d’octroi d’une aide nouvelle est notifié en temps utile à la Commission par l’État membre concerné [...] »

5 Ledit règlement, applicable à la date des faits au principal, a été abrogé et remplacé par le règlement (UE) 2015/1589 du Conseil, du 13 juillet 2015, portant modalités d’application de l’article 108 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (JO 2015, L 248, p. 9).

Le règlement n° 794/2004

6 L’article 4 du règlement n° 794/2004, intitulé « Procédure de notification simplifiée pour certaines modifications d’aides existantes », est libellé comme suit :

« 1. Aux fins de l’article 1^{er}, [sous] c), du règlement [n° 659/1999], on entend par modification d’une aide existante tout changement autre que les modifications de caractère purement formel

ou administratif qui ne sont pas de nature à influencer l'évaluation de la compatibilité de la mesure d'aide avec le marché commun. Toutefois, une augmentation du budget initial d'un régime d'aides existant n'excédant pas 20 % n'est pas considérée comme une modification de l'aide existante.

2. Les modifications suivantes apportées à des aides existantes sont notifiées au moyen du formulaire de notification simplifiée figurant à l'annexe II :

[...]

c) renforcement des critères d'application d'un régime d'aides autorisé, réduction de l'intensité d'aide ou réduction des dépenses admissibles.

[...] »

Le droit italien

Le décret ministériel n° 256/2003

7 L'article 4, paragraphe 2, du decreto ministeriale n. 256 « Regolamento concernente le modalità di applicazione dell'accisa agevolata sul prodotto denominato biodiesel, ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 » (décret ministériel n° 256, intitulé « Règlement portant modalités d'application de l'accise à taux préférentiel sur le produit dénommé biodiesel, au sens de l'article 21 du décret législatif n° 504, du 26 octobre 1995 »), du 25 juillet 2003 (GURI n° 212, du 12 septembre 2003, p. 4) (ci-après le « décret ministériel n° 256/2003 »), prévoyait :

« Lorsque les quantités [de biodiesel exemptées d'accise] demandées excèdent la limite visée au paragraphe 1, la répartition est effectuée selon les modalités suivantes :

- a) la première année d'excédent, pour chaque demandeur, les quantités de biodiesel visées à l'article 3, paragraphe 1, sous g), exprimées en tonnes, et la capacité de production visée à l'article 3, paragraphe 1, sous d), également exprimée en tonnes, sont converties en pourcentage des valeurs totales et multipliées respectivement par 0,6 et 0,4. La somme des valeurs obtenues est multipliée par un coefficient égal au degré d'utilisation, durant l'année précédente et jusqu'au 31 mai de l'année en cours, des quotas attribués pour ces deux années. Pour les nouvelles installations et pour la première année d'activité, ces coefficients sont fixés, respectivement, à zéro et à 0,1. La valeur obtenue représente le poids de chaque demandeur dans la répartition du contingent. Lorsque ce calcul aboutit à une attribution supérieure à la demande, la quotité excédentaire est répartie entre les autres demandeurs, selon le même critère ;
- b) les années suivantes, il est attribué à chaque entreprise ayant introduit une demande une quantité égale à la moyenne mensuelle des quantités mises à la consommation pendant l'année précédente et l'année en cours jusqu'au 31 mai, multipliée par 12. Les éventuels quotas résiduels sont attribués en appliquant les critères visés sous a). Lorsque des demandes de participation émanent d'entreprises qui n'ont pas eu d'attribution l'année précédente, les quantités demandées, éventuellement corrigées à l'aide des critères visés sous a), sont attribuées en recourant, par priorité, aux quotas résiduels susmentionnés et, si nécessaire, en réduisant les attributions existantes de manière proportionnelle. »

Le décret ministériel n° 156/2008

- 8 L'article 3, paragraphe 4, du decreto ministeriale n. 156 « Regolamento concernente le modalità di applicazione dell'accisa agevolata sul prodotto denominato "biodiesel", ai sensi dell'articolo 22-bis, del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 » (décret ministériel n° 156, intitulé « Règlement portant modalités d'application de l'accise à taux préférentiel sur le produit dénommé "biodiesel", au sens de l'article 22 bis du décret législatif n° 504, du 26 octobre 1995 »), du 3 septembre 2008 (GURI n° 239, du 11 octobre 2008, p. 4) (ci-après le « décret ministériel n° 156/2008 »), disposait :

« Le quota susceptible d'être alloué est réparti entre les entités visées au paragraphe 1 dans le cadre des quotas généraux demandés en tenant compte de la capacité conventionnelle respective définie comme la somme de la moyenne des quantités visées à l'article 2, paragraphe 1, sous g), et de la capacité de production annuelle visée à l'article 2, paragraphe 1, sous d), de l'entité, toutes deux rapportées aux valeurs totales respectives et multipliées, respectivement, par 0,55 et 0,45. Seules les entités demandant des quotas généraux sont prises en considération dans le calcul de la capacité conventionnelle. La répartition visée au présent paragraphe est effectuée, pour l'année 2008, au plus tard 60 jours après la publication de l'avis visé à l'article 11, paragraphe 3 et, pour les années 2009 et 2010, au plus tard le 28 février de chaque année. »

Le décret ministériel n° 37/2015

- 9 L'article 1^{er} du decreto ministeriale n. 37 « Regolamento recante modalità di applicazione dell'accisa agevolata sul prodotto denominato biodiesel nell'ambito del programma pluriennale 2007-2010, da adottare ai sensi dell'articolo 22-bis del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 » (décret ministériel n° 37, intitulé « Règlement portant modalités d'application de l'accise à taux préférentiel sur le produit dénommé biodiesel, dans le cadre du programme pluriannuel 2007-2010, à adopter au sens de l'article 22 bis du décret législatif n° 504, du 26 octobre 1995 »), du 17 février 2015 (GURI n° 76, du 1^{er} avril 2015, p. 1) (ci-après le « décret ministériel n° 37/2015 »), est libellé comme suit :

« 1. L'article 4, paragraphe 2, du [décret ministériel n° 256/2003] est reformulé comme suit :

“2. Lorsque les quantités [de biodiesel exemptées d'accise] demandées excèdent la limite visée au paragraphe 1, la répartition est effectuée selon les modalités suivantes :

- a) la première année d'excédent, pour chaque demandeur, les quantités de biodiesel visées à l'article 3, paragraphe 1, sous g), exprimées en tonnes et la capacité de production visée à l'article 3, paragraphe 1, sous d), également exprimée en tonnes, sont converties en pourcentage des valeurs totales et multipliées respectivement par 0,5 et 0,5. La somme des valeurs obtenues est multipliée par un coefficient égal au degré d'utilisation, durant l'année précédente et jusqu'au 31 mai de l'année en cours, des quotas attribués pour ces deux années. Pour les nouvelles installations et pour la première année d'activité, ces coefficients sont fixés, respectivement, à zéro et à 0,125. La valeur obtenue représente le poids de chaque demandeur dans la répartition du contingent. Lorsque ce calcul aboutit à une attribution supérieure à la demande, la quotité excédentaire est répartie entre les autres demandeurs, selon le même critère ;

- b) les années suivantes, il est attribué à chaque entreprise ayant introduit une demande une quantité égale à la moyenne mensuelle des quantités mises à la consommation pendant l'année précédente et l'année en cours jusqu'au 31 mai, multipliée par 12. Les quotas résiduels sont attribués proportionnellement aux capacités de production des entreprises ayant introduit une demande. Lorsque les demandes de participation émanent d'entreprises qui n'ont pas eu d'attribution l'année précédente, les quantités à leur attribuer sont déterminées à l'aide des critères visés sous a), et attribuées en réduisant les attributions existantes de manière proportionnelle." »
- 10 Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, du décret ministériel n° 37/2015 :
- « L'article 3, paragraphe 4, du [décret ministériel n° 156/2008] est reformulé comme suit :
- "4. Le quota susceptible d'être alloué est réparti entre les entités visées au paragraphe 1 dans le cadre des quotas généraux demandés en tenant compte de la capacité conventionnelle respective définie comme la somme de la moyenne des quantités visées à l'article 2, paragraphe 1, sous g), et de la capacité de production annuelle visée à l'article 2, paragraphe 1, sous d), de l'entité, toutes deux rapportées aux valeurs totales respectives et multipliées, respectivement, par 0,5 et 0,5. Seules les entités demandant des quotas généraux sont prises en considération dans le calcul de la capacité conventionnelle." »
- 11 L'article 3 du décret ministériel n° 37/2015 prévoit :
- « Sans modification des données historiques en vertu desquelles chaque entreprise a été admise à prendre part aux programmes et est devenue destinataire de quotas privilégiés de biodiesel, pour les exercices 2006, 2007, 2008 et 2009 les attributions de ce produit sont redéfinies pour ces entreprises en tenant compte des critères précisés respectivement aux articles 1^{er} et 2. »

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

- 12 Les affaires au principal trouvent leur origine dans des recours introduits devant le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie) par Eco Fox, Alpha Trading et Novaol. Les faits et les motifs du renvoi dans les affaires C-916/19 et C-917/19 sont essentiellement analogues à ceux dans l'affaire C-915/19, la question posée dans chacune de ces affaires étant, par ailleurs, identique.
- 13 Les faits et les motifs du renvoi dans l'affaire C-915/19 se présentent comme suit.
- 14 Dans le but de faciliter l'ouverture d'un marché national du biodiesel, la République italienne a, par des actes législatifs successifs, prévu trois programmes différents de mesures d'une durée pluriannuelle. Ces programmes ont reçu l'approbation préalable de la Commission, au titre de l'article 108, paragraphe 3, TFUE.
- 15 Le Consiglio di Stato (Conseil d'État) a, par deux arrêts, annulé certaines dispositions de ces actes législatifs, à savoir l'article 4, paragraphe 2, du décret ministériel n° 256/2003 et l'article 3, paragraphe 4, du décret ministériel n° 156/2008. Les dispositions annulées concernaient l'une et l'autre les critères d'attribution aux producteurs de biodiesel des quantités de produit exonérées de l'accise.
- 16 Afin de se conformer à ces arrêts, le ministre de l'Économie et des Finances a adopté le décret ministériel n° 37/2015, qui a reformulé les dispositions annulées.

- 17 Eco Fox était l'une des bénéficiaires des quotas privilégiés de biodiesel dans le cadre des programmes concernés. Elle a formé un recours tendant à l'annulation du décret ministériel n° 37/2015 devant le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium, Italie) en faisant valoir que ce décret ministériel prévoit une nouvelle aide d'État.
- 18 Par jugement du 26 juillet 2018, cette juridiction a rejeté ce recours. Elle a jugé, notamment, que le décret ministériel n° 37/2015 n'instituait pas un nouveau programme d'aides d'État, mais fixait rétroactivement, sans modifier la durée des programmes, certains coefficients d'attribution des quotas de biodiesel fiscalement aidés, à la suite de l'annulation des dispositions fixant les critères précédents par le Consiglio di Stato (Conseil d'État), et qu'il n'y avait, dès lors, pas d'obligation de notifier ce décret ministériel à la Commission, au titre de l'article 108, paragraphe 3, TFUE.
- 19 Eco Fox a interjeté appel de ce jugement devant la juridiction de renvoi, dans le cadre duquel elle fait valoir, notamment, que la réglementation nationale en cause au principal constitue une nouvelle aide d'État, la précédente ayant été annulée avec effet rétroactif, ou, en tout cas, une aide modificative de l'aide préexistante qui, conformément à l'article 108, paragraphe 3, TFUE, devait faire l'objet d'une notification préalable à la Commission.
- 20 Fallimento Mythen, entreprise productrice de biodiesel, considère le recours comme étant, en partie, irrecevable et, en totalité, non fondé.
- 21 La juridiction de renvoi souligne que les articles 1^{er} et 2 du décret ministériel n° 37/2015 n'ont pas eu pour effet de proroger la durée des aides déjà prévues, mais ont modifié les critères d'attribution de ces aides, en fixant de nouvelles règles de façon rétroactive. Serait parfaitement dépourvu d'ambiguïté à cet égard l'article 3 de ce décret ministériel, qui énonce que, sans modification des données historiques en vertu desquelles chaque entreprise a été admise à prendre part aux programmes et est devenue destinataire de quotas privilégiés de biodiesel, pour les exercices 2006 à 2009, les attributions de ce produit sont redéfinies pour ces entreprises en tenant compte des critères précisés, respectivement, aux articles 1^{er} et 2 dudit décret ministériel.
- 22 Devant la juridiction de renvoi, Eco Fox soutient que, en application de la jurisprudence de la Cour, toute modification d'une aide d'État doit être notifiée au préalable à la Commission. Selon cette juridiction, les arrêts invoqués à cet égard, à savoir les arrêts du 27 juin 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania* (C-74/16, EU:C:2017:496), et du 11 juin 2009, *AEM/Commission* (T-301/02, EU:T:2009:191), ne semblent pas, toutefois, être décisifs dans la mesure où, au-delà des affirmations de principe, ils paraissent se référer, respectivement, à des actes constitutifs d'aides ou à des actes étendant des aides à une nouvelle catégorie de bénéficiaires.
- 23 De surcroît, il semblerait que la Commission, saisie d'une plainte d'une partie à la procédure, ait eu connaissance du décret ministériel n° 37/2015, mais n'ait pas engagé de procédure contre la République italienne à cet égard. Cette circonstance pourrait indiquer que la Commission n'a pas considéré la réglementation nationale en cause au principal comme instituant une nouvelle aide d'État, au sens du droit de l'Union.

24 C'est dans ces conditions que le Consiglio di Stato (Conseil d'État) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour, dans l'affaire C-915/19, la question préjudicielle suivante, celles posées dans les affaires C-916/19 et C-917/19 étant formulées dans des termes identiques :

« Il est demandé à la Cour [...] si – au regard des articles 107 et 108 TFUE, du [règlement n° 659/1999], du [règlement n° 794/2004] et des éventuelles autres dispositions pertinentes du droit [de l'Union] – constitue une aide d'État, assujettie en tant que telle à une obligation de notification préalable à la Commission [...], un acte normatif de droit dérivé tel que la mesure réglementaire adoptée avec le décret ministériel n° 37/2015 ici attaquée qui, en exécution directe d'arrêts du [Consiglio di Stato (Conseil d'État)] prononçant l'annulation partielle des règlements précédents ayant fait l'objet d'une communication à la Commission, a eu une incidence rétroactive sur les modalités d'application de l'accise préférentielle sur le biodiesel, en modifiant rétroactivement les critères de répartition de l'avantage entre les entreprises qui le demandent, sans étendre la durée du programme d'aides fiscales dans le temps. »

25 Par décision du président de la Cour du 10 février 2020, les affaires C-915/19 à C-917/19 ont été jointes aux fins de la phase écrite de la procédure et de l'arrêt.

Sur les questions préjudicielles

Sur la recevabilité

26 Il y a lieu de rappeler que les questions relatives à l'interprétation du droit de l'Union posées par le juge national dans le cadre réglementaire et factuel qu'il définit sous sa responsabilité, et dont il n'appartient pas à la Cour de vérifier l'exactitude, bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale n'est possible que lorsque, notamment, les exigences concernant le contenu de la demande de décision préjudicielle figurant à l'article 94 du règlement de procédure de la Cour ne sont pas respectées, ou lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation de la règle de droit de l'Union sollicitée n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal ou encore lorsque le problème est de nature hypothétique (arrêt du 3 juin 2021, Bankia, C-910/19, EU:C:2021:433, point 24 et jurisprudence citée).

27 En premier lieu, dans la mesure où Fallimento Mythen soutient que les demandes de décision préjudicielle sont irrecevables, au motif d'une prétendue violation des exigences posées à l'article 94, sous a), du règlement de procédure, il y a lieu de rappeler que, certes, à la suite d'une décision du président de la Cour du 10 février 2020, une demande d'informations a été adressée à la juridiction de renvoi, par laquelle celle-ci a été invitée à préciser tous les éléments factuels pertinents susceptibles de permettre à la Cour de fournir une réponse à ses questions et à exposer le contenu des dispositions nationales pertinentes. Les réponses à cette demande ont été reçues par la Cour le 13 juillet 2020.

28 Or, les informations contenues dans les demandes de décision préjudicielle, telles que complétées par la suite, suffisent aux fins de considérer les exigences visées à l'article 94, sous a), du règlement de procédure comme étant remplies. Il est vrai que les réponses de la juridiction de renvoi auxquelles il est fait référence au point précédent exposent uniquement le contenu des dispositions nationales pertinentes et ne comportent ainsi pas de précision supplémentaire relative au cadre factuel dans lequel les litiges au principal s'inscrivent. Toutefois, telle qu'éclairée

par les dispositions nationales pertinentes fournies en réponse aux questions de la Cour, la description des faits contenue dans les demandes de décision préjudicielle permet de comprendre suffisamment le cadre factuel de ces litiges.

- 29 En second lieu, le gouvernement italien soutient, sans toutefois contester formellement la recevabilité des demandes de décision préjudicielle, que la juridiction de renvoi n'a pas indiqué les raisons qui l'ont conduite à soulever la question posée dans chacune des affaires au principal, mais s'est bornée à exposer uniquement les éléments qui permettent de considérer que la réglementation nationale en cause au principal ne constitue pas une aide d'État. Toutefois, il ressort de ces demandes que la juridiction de renvoi nourrit des doutes quant au point de savoir si la modification en cause au principal constitue une « aide nouvelle » soumise à l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE et que, en particulier, elle considère que la jurisprudence de la Cour en la matière ne lui permet précisément pas de répondre à cette question.
- 30 Par ailleurs, si, ainsi que le fait observer Fallimento Mythen dans le libellé des questions posées, la juridiction de renvoi se réfère, de manière générale, dans la liste des normes pertinentes de l'Union dont elle demande l'interprétation, aux « éventuelles autres dispositions pertinentes du droit [de l'Union] », il suffit d'observer que cette juridiction identifie, en outre, des dispositions spécifiques du droit de l'Union qu'elle estime pertinentes pour les affaires au principal, à savoir les articles 107 et 108 TFUE ainsi que les dispositions des règlements n^{os} 659/1999 et 794/2004.
- 31 Il s'ensuit que les éléments fournis par la juridiction de renvoi permettent à la Cour de comprendre également les raisons qui l'ont conduite à s'interroger sur l'interprétation des dispositions du droit de l'Union visées ainsi que le lien qu'elle établit entre ces dispositions et la réglementation nationale applicable aux litiges au principal, les exigences visées à l'article 94, sous c), du règlement de procédure devant ainsi également être considérées comme étant remplies.
- 32 Par conséquent, les demandes de décision préjudicielle sont recevables.

Sur le fond

- 33 Par ses questions, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 107 et 108 TFUE ainsi que les dispositions des règlements n^{os} 659/1999 et 794/2004 doivent être interprétés en ce sens qu'une modification d'un régime fiscal préférentiel pour le biodiesel autorisé par la Commission doit être considérée comme une aide nouvelle soumise à l'obligation de notification, au titre de l'article 108, paragraphe 3, TFUE, lorsque cette modification consiste à changer, avec effet rétroactif, les critères de répartition des quotas de biodiesel bénéficiant d'un taux d'accise privilégié au titre de ce régime.
- 34 Il ressort des éléments dont dispose la Cour que ces questions ont pour origine une série de décisions de la Commission par lesquelles celle-ci a autorisé, successivement, le 3 mai 2002 (aide N 461/2001) (JO 2002, C 146, p. 7) (ci-après la « décision d'approbation de 2002 »), le régime d'aides initial, puis, les 21 juin 2005 (aide N 582/2004) (JO 2005, C 240, p. 21) et 11 mars 2008 (aide N 326/2007) (JO 2008, C 134, p. 1) (ci-après, respectivement, la « décision d'approbation de 2005 » et la « décision d'approbation de 2008 »), des modifications ultérieures de ce régime (ci-après, les trois décisions ensemble, les « décisions d'approbation concernées »).

- 35 La Commission a adopté chacune de ces décisions après avoir reçu une notification préalable de la part de la République italienne, au titre de l'article 108, paragraphe 3, TFUE, de la version du régime d'aides concernée. En revanche, il est constant que la réglementation nationale dont la légalité fait l'objet des litiges au principal a eu pour effet de modifier les critères de répartition de l'avantage octroyé au titre de ce régime sans que cette modification ait été notifiée préalablement à la Commission au titre de cette disposition. Si la République italienne a considéré que ladite modification ne devait pas faire l'objet d'une telle notification, les requérantes au principal, toutes productrices de biodiesel, soutiennent devant la juridiction de renvoi que cette dernière modification est illégale dès lors que, eu égard à son caractère significatif, elle aurait dû être notifiée à la Commission avant sa mise en exécution.
- 36 À cet égard, il convient de rappeler que, dans le cadre du système de contrôle des aides étatiques, instauré par les articles 107 et 108 TFUE, la procédure diffère selon que les aides sont existantes ou nouvelles. Alors que les aides existantes peuvent, conformément à l'article 108, paragraphe 1, TFUE, être régulièrement exécutées tant que la Commission n'a pas constaté leur incompatibilité, l'article 108, paragraphe 3, TFUE prévoit que les projets tendant à instituer des aides nouvelles ou à modifier des aides existantes doivent être notifiés, en temps utile, à la Commission et ne peuvent être mis à exécution avant que la procédure n'ait abouti à une décision finale (arrêt du 27 juin 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, point 86 et jurisprudence citée).
- 37 Ainsi que la Cour l'a déjà relevé, l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE et précisée à l'article 2 du règlement n° 659/1999 constitue l'un des éléments fondamentaux du système de contrôle mis en place par le traité FUE dans le domaine des aides d'État (voir, notamment, arrêt du 5 mars 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, point 56 et jurisprudence citée).
- 38 À cet égard, la Cour a déjà précisé que doivent être considérées comme des aides nouvelles soumises à l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE les mesures prises après l'entrée en vigueur du traité FUE qui tendent à instituer ou à modifier des aides, étant précisé que ces modifications peuvent porter soit sur des aides existantes, soit sur des projets initiaux notifiés à la Commission (arrêt du 14 novembre 2019, *Dilly's Wellnesshotel*, C-585/17, EU:C:2019:969, point 56 et jurisprudence citée).
- 39 Aux termes de l'article 1^{er}, sous b), ii), du règlement n° 659/1999, une « aide existante » est entendue, notamment, comme étant « toute aide autorisée, c'est-à-dire les régimes d'aides et les aides individuelles autorisés par la Commission ou le Conseil ». Il s'ensuit que le régime d'aides concerné en l'occurrence, tant dans sa version initiale approuvée par la décision d'approbation de 2002 que dans les versions modifiées approuvées par les décisions d'approbation de 2005 et de 2008, relève de la notion d'« aide existante », au sens de cette disposition.
- 40 Pour sa part, la notion d'« aide nouvelle » est définie, à l'article 1^{er}, sous c), du règlement n° 659/1999, comme étant « toute aide, c'est-à-dire tout régime d'aides ou toute aide individuelle, qui n'est pas une aide existante, y compris toute modification d'une aide existante ». L'article 4, paragraphe 1, première phrase, du règlement n° 794/2004 dispose, à cet égard, que, « [a]ux fins de l'article 1^{er}, [sous] c), du règlement [n° 659/1999], on entend par modification d'une aide existante tout changement autre que les modifications de caractère purement formel ou administratif qui ne sont pas de nature à influencer l'évaluation de la compatibilité de la mesure d'aide avec le marché [intérieur] ».

- 41 Ainsi que la Cour l'a jugé, une modification ne saurait être qualifiée de purement formelle ou administrative, au sens de l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 794/2004, lorsqu'elle est susceptible d'influer sur l'évaluation de la compatibilité de la mesure d'aide avec le marché intérieur (arrêt du 13 juin 2013, HGA e.a./Commission, C-630/11 P à C-633/11 P, EU:C:2013:387, point 94).
- 42 Afin de déterminer si la réglementation nationale en cause au principal a introduit une modification du régime d'aides susceptible d'influer sur l'évaluation de la compatibilité de celui-ci avec le marché intérieur, auquel cas elle devrait être considérée comme étant une « modification d'une aide existante » et, dès lors, une « aide nouvelle » soumise à l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE, il convient d'avoir égard tant à la nature et à la portée de cette modification qu'aux décisions d'approbation de la Commission relatives aux versions antérieures de ce régime (voir, par analogie, arrêt du 20 septembre 2018, Carrefour Hypermarchés e.a., C-510/16, EU:C:2018:751, points 39 à 59).
- 43 S'agissant, en premier lieu, de la nature et de la portée de la modification dont il est question en l'occurrence, il y a lieu d'observer que la réglementation nationale en cause au principal a modifié, avec effet rétroactif, les critères d'attribution, entre les entreprises bénéficiaires du régime, des quantités de biodiesel auxquelles s'applique le taux préférentiel d'accise pour les exercices 2006 à 2009. En particulier, il ressort des éléments dont dispose la Cour que, dans les versions du régime d'aides qui existaient précédemment à cette réglementation, les critères d'attribution des quotas de biodiesel fiscalement privilégiés, fixés au niveau réglementaire par le décret ministériel n° 256/2003, puis par le décret ministériel n° 156/2008, laissaient à la capacité productive de chaque entreprise concernée un rôle moins important, le coefficient de pondération initial de 0,4 ayant été porté à 0,45 par le décret ministériel n° 156/2008, et mettaient, au contraire, en avant l'historique de la production de chaque entreprise concernée, c'est-à-dire la quantité de biodiesel que celle-ci avait effectivement mise sur le marché au cours des années précédentes, le coefficient de pondération initial de 0,6 ayant été réduit à 0,55 par le décret ministériel n° 156/2008.
- 44 L'attribution d'un poids supérieur au critère de l'historique de la production de chaque entreprise concernée a eu pour conséquence que les producteurs dits « historiques », opérant dans le secteur du biodiesel depuis plusieurs années, bénéficiaient, à chaque fois, d'une quantité de biodiesel fiscalement privilégiée supérieure à celle attribuée aux producteurs qui, bien qu'ayant une capacité productive plus élevée, n'étaient entrés sur ce marché qu'à une époque plus récente. À la suite de l'annulation par le Consiglio di Stato (Conseil d'État) des dispositions nationales qui prévoyaient les critères d'attribution des quantités de biodiesel fiscalement privilégiés, le législateur italien a introduit la réglementation nationale en cause au principal, par laquelle les critères de l'historique de la production de chaque entreprise concernée et de sa capacité productive sont pondérés par le même coefficient, à savoir 0,5 pour chaque critère.
- 45 Cela étant, il y a lieu de préciser que, ainsi qu'il ressort des éléments soumis à la Cour qu'il revient à la juridiction de renvoi de vérifier, la réglementation nationale en cause au principal n'affecte ni le cercle de bénéficiaires qui, antérieurement, avait été admis au bénéfice du régime préférentiel, ni le budget du régime d'aides autorisé par la Commission par la décision d'approbation de 2008 et n'étend pas la durée de ce régime. Ne sont non plus affectés ni la définition du produit bénéficiant d'un taux préférentiel d'accise ni ce taux lui-même.

- 46 En second lieu, quant aux décisions d’approbation concernées, il convient de rappeler que, en tant que dérogations au principe général d’incompatibilité des aides d’État avec le marché intérieur, énoncé à l’article 107, paragraphe 1, TFUE, les décisions de la Commission autorisant un régime d’aides doivent faire l’objet d’une interprétation stricte (arrêt du 20 septembre 2018, Carrefour Hypermarchés e.a., C-510/16, EU:C:2018:751, point 37 ainsi que jurisprudence citée).
- 47 En outre, selon la jurisprudence constante, pour procéder à l’interprétation de telles décisions de la Commission, il convient non seulement d’examiner le texte même de celles-ci, mais également de se reporter à la notification effectuée par l’État membre concerné (arrêt du 20 septembre 2018, Carrefour Hypermarchés e.a., C-510/16, EU:C:2018:751, point 38 ainsi que jurisprudence citée).
- 48 En l’occurrence, il ressort des décisions d’approbation concernées que les critères d’attribution, entre les entreprises bénéficiaires du régime, des quantités de produit auxquelles s’applique le taux préférentiel d’accise ne constituent pas un élément sur lequel la Commission a fondé son approbation des versions précédentes du régime d’aides en cause au principal.
- 49 En particulier, alors qu’il est constant que les critères d’attribution des quantités de biodiesel bénéficiant du régime fiscal préférentiel ont été communiqués à la Commission, à tout le moins dans le cadre de la notification des modifications faisant l’objet de la décision d’approbation de 2008, ces critères n’ont été examinés expressément dans aucune des décisions d’approbation concernées.
- 50 L’examen de la compatibilité du régime d’aides concerné avec le marché intérieur s’est fondé sur d’autres éléments, notamment, s’agissant, tout particulièrement, de la décision d’approbation de 2008, sur les conditions énoncées à la section E.3.3 de l’encadrement communautaire des aides d’État pour la protection de l’environnement (JO 2001, C 37, p. 3), qui concerne les aides au fonctionnement en faveur de la production d’énergies renouvelables. Ainsi, aux considérants 32 et 36 de cette décision, la Commission a vérifié la conformité de la définition des produits auxquels l’avantage fiscal s’appliquait au point 6 de cet encadrement et à la directive 2003/30/CE du Parlement européen et du Conseil, du 8 mai 2003, visant à promouvoir l’utilisation de biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports (JO 2003, L 123, p. 42). Aux considérants 38 à 45 de ladite décision, la Commission a vérifié que le calcul de l’aide était conforme aux critères énoncés au point 56 dudit encadrement et qu’il était de nature à exclure le risque de surcompensation. Dans ce contexte, la Commission a tenu compte du fait que l’avantage fiscal coexistait avec une obligation de mise à la consommation prévue pour les biocarburants.
- 51 Or, il ne ressort ni des décisions d’approbation concernées ni des observations soumises à la Cour dans le cadre des présentes affaires que la modification introduite par la réglementation nationale en cause au principal des critères d’attribution, entre les entreprises bénéficiaires, des quotas fiscalement privilégiés de biodiesel, serait susceptible d’influer sur un quelconque élément des appréciations figurant dans ces décisions. En outre, le seul fait qu’un projet de réglementation nationale prévoyant un régime d’aides notifié à la Commission soit communiqué à cette institution par l’État membre concerné n’implique nullement que tous les éléments de ce projet doivent être considérés comme essentiels lorsque, comme en l’occurrence, cette communication est suivie d’une décision par laquelle la Commission autorise le régime d’aides concerné. En effet, une telle approche reviendrait à priver d’effet utile la notion de « modification d’une aide existante », laquelle, ainsi qu’il ressort du libellé même de l’article 4, paragraphe 1, première phrase, du règlement n° 794/2004, tel que rappelé au point 40 du présent arrêt, couvre justement non pas toute modification d’une aide existante, mais uniquement celles ayant pour effet d’influer sur l’évaluation de la compatibilité de cette aide avec le marché intérieur.

- 52 Certes, il ressort du considérant 23 de la décision d’approbation de 2002, du considérant 22 de la décision d’approbation de 2005 et du considérant 46 de la décision d’approbation de 2008 que les autorités italiennes se sont engagées à soumettre des rapports annuels à la Commission pour surveiller la surcompensation. Ces rapports devaient, en particulier, indiquer le coût des matières premières et le coût de production, les quotas attribués et les sociétés auxquelles ils ont été attribués ainsi que toutes les autres données qui permettent à la Commission d’évaluer s’il y a effectivement surcompensation. Il a également été rappelé aux autorités italiennes qu’elles devaient aviser préalablement la Commission de chaque changement des conditions dans lesquelles l’aide est accordée.
- 53 Toutefois, premièrement, il ressort, en particulier, du considérant 17 de la décision d’approbation de 2005 et du considérant 44 de la décision d’approbation de 2008 que le risque de surcompensation ne découle pas des critères de répartition du produit fiscalement privilégié en tant que tels, mais dépend du rapport entre le coût de production de l’énergie à partir des sources d’énergie renouvelable et le prix du marché du diesel ordinaire. Tant que l’aide se limite à couvrir la différence entre ces deux montants, sous réserve d’un bénéfice raisonnable, la surcompensation est exclue.
- 54 Par ailleurs, si la modification en cause au principal a eu pour effet de changer l’importance attribuée aux deux paramètres retenus par le législateur italien comme pertinents aux fins de la répartition de l’aide, à savoir l’historique de production effective de chaque entreprise concernée et sa capacité productive, ces deux critères restent pertinents, et sont même désormais placés sur un pied d’égalité, dans le cadre de la version du régime d’aides en cause au principal, de sorte que, eu égard également au fait que le taux d’accise a été maintenu, la modification concernée n’est pas susceptible de remettre en cause la constatation effectuée par la Commission au considérant 45 de la décision d’approbation de 2008, selon laquelle uniquement une part de la production de chaque entreprise bénéficiaire est susceptible de bénéficier du taux préférentiel d’accise au titre du régime d’aides concerné.
- 55 Deuxièmement, il ne saurait être considéré qu’une indication générale, telle que celle figurant au considérant 22 de la décision d’approbation de 2005, selon laquelle les autorités italiennes sont tenues d’aviser préalablement la Commission de chaque changement des conditions dans lesquelles l’aide est accordée, devrait être interprétée comme ayant pour effet de modifier l’étendue de l’obligation de notification prévue à l’article 108, paragraphe 3, TFUE, en ce qu’elle s’applique, ainsi que cela découle des points 39 à 41 du présent arrêt, aux seules modifications d’une aide existante qui sont de nature à influencer sur l’évaluation de la compatibilité de la mesure d’aide avec le marché intérieur. Cela se trouve d’ailleurs confirmé par le fait que, au considérant 48 de la décision d’approbation de 2008, la Commission fait état de cette obligation de l’aviser de changements du régime d’aides en précisant expressément qu’une telle notification doit s’effectuer en conformité avec l’article 108, paragraphe 3, TFUE et les dispositions pertinentes des règlements n^{os} 659/1999 et 794/2004.
- 56 Troisièmement, le fait que, en raison de la redéfinition des critères d’attribution de l’avantage effectuée par la réglementation nationale en cause au principal, certains bénéficiaires se voient attribuer des quotas de biodiesel fiscalement privilégiés moins importants que ceux initialement prévus, tandis que d’autres bénéficiaires voient leur quotas augmentés, n’est pas de nature à influencer sur l’évaluation de la Commission dans les décisions d’approbation concernées, par laquelle celle-ci a considéré le régime d’aides concerné comme étant compatible avec le marché intérieur. En particulier, les éléments dont dispose la Cour, qu’il revient à la juridiction de renvoi de vérifier, ne tendent pas à démontrer que cette modification a remis en cause le but du régime

d'aides concerné consistant à réduire les coûts supportés par les producteurs et les mélangeurs de biodiesel ou bien l'appréciation effectuée en conséquence par la Commission, selon laquelle, en tant qu'action en faveur des énergies renouvelables et, dès lors, en faveur de la protection de l'environnement, le régime d'aides, tant dans sa version initiale que dans ses versions modifiées, était et continue d'être compatible avec le droit de l'Union.

- 57 Il y a lieu d'ajouter que cette interprétation des décisions d'approbation concernées se concilie également avec la jurisprudence de la Cour, selon laquelle la Commission peut, dans le cas d'un régime d'aides, se borner à étudier les caractéristiques générales du régime en cause, sans être tenue d'examiner chaque cas d'application particulier, le contrôle de la Commission ne devant pas ainsi se porter sur la situation individuelle de chaque entreprise concernée (voir, en ce sens, arrêts du 20 septembre 2018, Carrefour Hypermarchés e.a., C-510/16, EU:C:2018:751, point 32 ainsi que jurisprudence citée, et du 4 mars 2021, Commission/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, point 65). En effet, dans le cadre d'un régime d'aides, la Commission peut se borner à apprécier si ce régime revêt un caractère nécessaire pour la réalisation de l'un des objectifs visés à l'article 107, paragraphe 3, TFUE (arrêt du 13 juin 2013, HGA e.a./Commission, C-630/11 P à C-633/11 P, EU:C:2013:387, point 114 ainsi que jurisprudence citée).
- 58 Il en ressort que la modification des critères de répartition de l'aide octroyée en vertu du régime d'aides en cause au principal n'a pas affecté les éléments constitutifs de ce régime, tels qu'ils ont été appréciés par la Commission dans le cadre des décisions d'approbation concernées, aux fins de son évaluation de la compatibilité dudit régime avec le marché intérieur (voir, par analogie, arrêt du 13 décembre 2018, Rittinger e.a., C-492/17, EU:C:2018:1019, point 59). Par conséquent, cette modification ne constitue pas une « modification d'une aide existante », au sens de l'article 1^{er}, sous c), du règlement n° 659/1999 et de l'article 4, paragraphe 1, première phrase, du règlement n° 794/2004, et n'est, dès lors, pas une « aide nouvelle » soumise à l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE. Il s'ensuit que sa mise en exécution ne saurait être considérée comme étant illégale au seul motif qu'elle n'a pas été préalablement notifiée à la Commission.
- 59 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre aux questions posées que les articles 107 et 108 TFUE ainsi que les dispositions des règlements nos 659/1999 et 794/2004 doivent être interprétés en ce sens qu'une modification d'un régime fiscal préférentiel pour le biodiesel autorisé par la Commission ne doit pas être considérée comme une aide nouvelle soumise à l'obligation de notification, au titre de l'article 108, paragraphe 3, TFUE, lorsque cette modification consiste à changer, avec effet rétroactif, les critères de répartition des quotas de biodiesel bénéficiant d'un taux d'accise privilégié au titre de ce régime, dans la mesure où ladite modification n'affecte pas les éléments constitutifs du régime d'aides concerné, tels qu'ils ont été appréciés par la Commission aux fins de son évaluation de la compatibilité des versions précédentes dudit régime avec le marché intérieur.

Sur les dépens

- 60 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) dit pour droit :

Les articles 107 et 108 TFUE ainsi que les dispositions du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article 108 [TFUE], tel que modifié par le règlement (UE) n° 734/2013 du Conseil, du 22 juillet 2013, et du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission, du 21 avril 2004, concernant la mise en œuvre du règlement n° 659/1999, doivent être interprétés en ce sens qu'une modification d'un régime fiscal préférentiel pour le biodiesel autorisé par la Commission européenne ne doit pas être considérée comme une aide nouvelle soumise à l'obligation de notification, au titre de l'article 108, paragraphe 3, TFUE, lorsque cette modification consiste à changer, avec effet rétroactif, les critères de répartition des quotas de biodiesel bénéficiant d'un taux d'accise privilégié au titre de ce régime, dans la mesure où ladite modification n'affecte pas les éléments constitutifs du régime d'aides concerné, tels qu'ils ont été appréciés par la Commission aux fins de son évaluation de la compatibilité des versions précédentes dudit régime avec le marché intérieur.

Signatures