



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
MELCHIOR WATHELET  
prezentate la 29 mai 2013<sup>1</sup>

**Cauza C-132/12 P**

**Stichting Woonpunt,  
Stichting Havensteder, fostă Stichting Com.wonen,  
Woningstichting Haag Wonen,  
Stichting Woonbedrijf SWS Hhvl  
împotriva**

**Comisiei Europene**

„Recurs — Schemă de ajutoare acordate de Regatul Țărilor de Jos în favoarea societăților pentru locuințe sociale — Decizie care conferă caracter obligatoriu angajamentelor asumate de autoritățile olandeze pentru a se conforma dreptului Uniunii — Ajutor preconizat de autoritățile olandeze în favoarea unui proiect special referitor la zonele urbane aflate în declin — Decizie prin care schema este declarată compatibilă cu piața comună — Articolul 263 al patrulea paragraf TFUE — Noțiunea «act normativ care privește direct o persoană fizică sau juridică și care nu presupune măsuri de executare»”

### **I – Introducere**

1. Prezenta cauză are ca obiect recursul formulat de societățile pentru locuințe sociale („woningcorporaties”, denumite în continuare „wocos”) Stichting Woonpunt, Stichting Havensteder, fostă Stichting Com.wonen, Woningstichting Haag Wonen și Stichting Woonbedrijf SWS Hhvl împotriva Ordonanței Tribunalului Uniunii Europene din 16 decembrie 2011, Stichting Woonpunt și alții/Comisia (T-203/10, denumită în continuare „ordonanța atacată”).

2. Prin ordonanța atacată, Tribunalul a declarat inadmisibilă acțiunea acestora având ca obiect anularea Deciziei C(2009) 9963 final a Comisiei din 15 decembrie 2009 referitoare la ajutoarele de stat E 2/2005 și N 642/2009 – Țările de Jos – Ajutor existent și ajutor specific pentru proiecte, în favoarea societăților pentru locuințe sociale (denumită în continuare „decizia în litigiu”). Tribunalul a considerat că decizia în litigiu, în măsura în care se referea la ajutorul existent E 2/2005, le privea pe recurente în același mod ca pe orice alt operator economic care se află, efectiv sau potențial, într-o situație identică și că simpla calitate de wocos a acestora, definită pe baza unor criterii obiective, nu era suficientă, în consecință, pentru a stabili afectarea lor individuală. În ceea ce privește partea din decizia în litigiu referitoare la ajutorul nou N 642/2009, Tribunalul a considerat că o anulare nu era de natură să aducă un beneficiu recurenților și că acestea nu au făcut, prin urmare, dovada interesului lor de a exercita acțiunea în anularea acestei decizii.

<sup>1</sup> — Limba originală: franceza.

3. În ordonanța atacată, Tribunalul s-a limitat, așadar, numai la examinarea condițiilor privind interesul de a exercita acțiunea și afectarea individuală, astfel cum erau prevăzute la fostul articol 230 al patrulea paragraf CE. Or, de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona (anterioară deciziei în litigiu), o a treia posibilitate a fost oferită persoanelor fizice sau juridice care doresc să introducă o acțiune în anulare. În prezent, articolul 263 al patrulea paragraf *in fine* TFUE le permite să formuleze acțiuni în anulare împotriva actelor normative care le privesc direct și care nu presupun măsuri de executare.

4. În prezentele concluzii, în măsura în care admisibilitatea unei acțiuni introduse în temeiul articolului 263 TFUE are caracter de ordine publică, vom propune Curții să examineze aplicabilitatea în speță a articolului 263 al patrulea paragraf *in fine* TFUE. Vom susține, de altfel, că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că nu a efectuat această analiză. Vom solicita în continuare Curții să soluționeze definitiv această problemă, să declare că acțiunea este admisibilă în măsura în care se referă la partea din decizie referitoare la ajutorul E 2/2005 și să trimită cauza spre rejudecare Tribunalului în rest, pentru a se pronunța pe fond<sup>2</sup>.

## II – Istoricul cauzei

5. Recurențele sunt wocos stabilite în Țările de Jos. Este vorba despre organisme fără scop lucrativ, care au ca misiune achiziția, construcția și închirierea unor locuințe destinate în esență persoanelor defavorizate și grupurilor dezavantajate din punct de vedere social. Wocos desfășoară și alte activități, precum construirea și închirierea de apartamente cu chirii mai ridicate, construirea de apartamente destinate vânzării, precum și construirea și închirierea unor imobile de interes general.

### A – Ajutorul E 2/2005(ajutor existent)

6. În anul 2002, autoritățile olandeze au notificat Comisiei Europene schema generală de ajutoare de stat destinate wocos. Întrucât Comisia a considerat că măsurile de finanțare a wocos puteau fi calificate drept ajutoare existente, autoritățile olandeze și-au retras notificarea.

7. Cu toate acestea, la 14 iulie 2005, Comisia a transmis autorităților olandeze o scrisoare în temeiul articolului 17 din Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului [88 CE] (JO L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41), exprimând îndoiele cu privire la compatibilitatea ajutorului E 2/2005 cu piața comună. Cu titlu introductiv, Comisia arăta în această scrisoare că autoritățile olandeze trebuiau să redefină misiunea de serviciu public încredințată wocos, astfel încât locuința socială să fie rezervată unui anumit grup clar definit de persoane defavorizate sau grupuri dezavantajate din punct de vedere social. Aceasta adăuga că toate activitățile comerciale ale wocos trebuiau exercitate în condițiile pieței și că acestea nu puteau beneficia de ajutoare de stat. În sfârșit, potrivit Comisiei, oferta de locuințe sociale trebuia să fie adaptată la cererea persoanelor defavorizate sau a grupurilor dezavantajate din punct de vedere social.

8. În urma transmiterii acestei scrisori, Comisia și autoritățile olandeze au inițiat negocieri pentru a asigura conformitatea schemei de ajutoare în discuție cu articolul 106 alineatul (2) TFUE.

9. La 16 aprilie 2007, Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (Asociația Investitorilor Instituționali în domeniul Imobiliar din Regatul Țărilor de Jos) a depus o plângere la Comisie cu privire la schema de ajutoare acordată wocos. În luna iunie 2009, Vesteda Groep BV s-a alăturat acestei plângeri.

2 — Pentru o cauză în care Curtea a procedat astfel, a se vedea Hotărârea din 13 octombrie 2011, Deutsche Post și Germania/Comisia (C-463/10 P și C-475/10 P, Rep., p. I-9639, punctele 77-82).

10. Prin scrisoarea din 3 decembrie 2009, autoritățile olandeze s-au angajat să modifice schema generală de ajutoare de stat în favoarea wocos și au transmis Comisiei mai multe propuneri conforme cu aceste angajamente.

11. În acest temei, autoritățile în cauză au adoptat norme noi, care au făcut obiectul unui nou decret ministerial și al unei noi legi privind locuințele, a căror intrare în vigoare era stabilită pentru 1 ianuarie 2010 și, respectiv, pentru 1 ianuarie 2011.

12. În ceea ce privește compatibilitatea noului sistem de finanțare a wocos, astfel cum era propus de autoritățile olandeze, Comisia a constatat, la punctul 72 din motivarea deciziei în litigiu, că „ajutoarele acordate pentru activitățile din sectorul locuințelor sociale, cu alte cuvinte legate de construirea și de închirierea unor locuințe destinate particularilor, inclusiv construirea și întreținerea infrastructurilor auxiliare, [...] sunt compatibile cu articolul 106 alineatul (2) TFUE”. În consecință, Comisia a acceptat angajamentele asumate de autoritățile olandeze și a adoptat decizia în litigiu.

#### *B – Ajutorul N 642/2009 (ajutor nou)*

13. La 18 noiembrie 2009, autoritățile olandeze au notificat o nouă schemă de ajutoare pentru renovarea cartierelor urbane aflate în declin. Wocos care intervin în cartierele selecționate sunt beneficiarele acestei noi scheme, calificate drept „ajutor specific pentru proiect destinat anumitor regiuni”. Această schemă trebuia să fie aplicată în aceleași condiții cu cele prevăzute pentru măsurile care fac obiectul schemei de ajutoare E 2/2005, astfel cum a fost modificată în urma angajamentelor asumate de autoritățile olandeze.

14. Ajutorul N 642/2009 trebuia să ia forma unor subvenții directe, plătite de Centraal Fonds Volkshuisvesting (Fondul central pentru locuințe), pentru realizarea unor proiecte specifice referitoare la construirea și închirierea de locuințe în zone geografice limitate, care corespund comunităților urbane celor mai defavorizate. Finanțarea acestuia trebuia asigurată printr-o taxă nouă, care trebuia suportată de wocos care își desfășoară activitățile în afara zonelor urbane sensibile.

15. În decizia în litigiu, Comisia a considerat că ajutorul N 642/2009 era compatibil cu piața comună. Aceasta a considerat că „[a]jutoarele plătite pentru activitățile de construire și de închiriere a locuințelor destinate particularilor, inclusiv construirea și întreținerea infrastructurilor anexe, și de construire și de închiriere a unor imobile de interes general sunt compatibile cu articolul 106 alineatul (2) TFUE”. În consecință, aceasta a decis să nu formuleze obiecții în privința noilor măsuri notificate.

#### **III – Procedura în fața Tribunalului și ordonanța atacată**

16. Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 30 aprilie 2010, recurentele au introdus, în temeiul articolului 263 TFUE, o acțiune având ca obiect anularea deciziei în litigiu.

17. În susținerea cererii lor, recurentele invocau diferite motive. Cu toate acestea, întrucât Comisia a contestat admisibilitatea acțiunii lor, Tribunalul a decis să se pronunțe în prealabil asupra acestei chestiuni.

18. În această privință, Comisia susținea, pe de o parte, că decizia în litigiu nu le privea individual pe recurente în sensul articolului 263 TFUE, în măsura în care această decizie se raportează la ajutorul E 2/2005, și, pe de altă parte, că recurentele nu aveau un interes de a exercita acțiunea împotriva părții din decizia în litigiu referitoare la ajutorul N 642/2009.

19. Tribunalul a constatat că recurențele nu erau destinatările deciziei în litigiu în măsura în care aceasta are în vedere ajutorul E 2/2005. În această privință, în primul rând, Tribunalul a amintit jurisprudența constantă potrivit căreia o întreprindere nu poate avea calitate procesuală activă de a ataca o decizie a Comisiei prin care se interzice o schemă sectorială de ajutoare dacă nu este vizată de această decizie decât în temeiul apartenenței sale la sectorul în cauză și al calității sale de potențial beneficiar al schemei respective. În al doilea rând, Tribunalul a apreciat că această soluție se impune și în cazul unei acțiuni având ca obiect anularea unei decizii prin care Comisia, luând act de angajamentele asumate de autoritățile naționale, declară schema de ajutoare în discuție astfel modificată compatibilă cu piața comună.

20. În speță, Tribunalul a constatat, pe de o parte, la punctele 31 și 32 din ordonanța atacată, că calitatea de wocos era acordată pe baza unor criterii obiective pe care le poate îndeplini un număr nedeterminat de operatori. Acesta a amintit, pe de altă parte, la punctul 33 din ordonanța menționată, că wocos puteau fi numai beneficiari potențiali ai măsurilor de ajutor, întrucât examinarea Comisiei „constitua o examinare prealabilă” a schemei de ajutoare modificate în urma angajamentelor asumate de autoritățile naționale.

21. Tribunalul a dedus din aceasta că simpla calitate de wocos nu permitea să se considere că decizia în litigiu îi privea individual pe acești operatori, în măsura în care aceasta are în vedere ajutorul E 2/2005.

22. În plus, în ceea ce privește decizia în litigiu, în măsura în care are în vedere ajutorul nou N 642/2009 și îl declară compatibil cu piața comună, Tribunalul a considerat, la punctul 63 din ordonanța atacată, că recurențele nu au făcut dovada interesului lor de a exercita acțiunea, anularea acestei părți din decizie nefiind susceptibilă să le aducă vreun beneficiu.

23. În consecință, Tribunalul a considerat întreaga acțiune inadmisibilă.

#### **IV – Recursul**

24. Prin cererea depusă la grefa Curții la 9 martie 2012, recurențele au introdus prezentul recurs. Acestea solicită Curții anularea în tot sau în parte a ordonanței atacate și trimiterea cauzei spre rejudecare la Tribunal. De asemenea, acestea solicită obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

25. În susținerea recursului, recurențele invocă trei motive. Primul și al doilea motiv vizează aprecierile Tribunalului referitoare la partea din decizie care are în vedere ajutorul E 2/2005, iar al treilea motiv le vizează pe cele referitoare la ajutorul N 642/2009:

- prin intermediul primului lor motiv, recurențele consideră că ordonanța atacată este afectată de o eroare de drept, de o apreciere inexactă a faptelor pertinente și de un viciu de motivare, dat fiind că face ca admisibilitatea acțiunii să depindă de problema dacă acestea sunt beneficiare efective sau potențiale ale măsurilor existente,
- prin intermediul celui de al doilea motiv, acestea reproșează Tribunalului că a săvârșit o eroare de drept atunci când a considerat că ele nu aparțineau unei sfere limitate de wocos existente, beneficiare ale ajutorului E 2/2005 și
- prin intermediul celui de al treilea motiv, acestea apreciază, în sfârșit, că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a decis că nu aveau un interes de a exercita acțiunea împotriva deciziei în litigiu, în măsura în care aceasta are în vedere ajutorul N 642/2009.

26. În răspunsul la întrebările Curții, recurente precizează că, deși nu se poate considera că decizia în litigiu le privește individual, ele pot solicita totuși anularea acesteia, întrucât decizia menționată constituie un act normativ care le privește direct și care nu presupune măsuri de executare.

*A – Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe interesul recurentelor de a exercita acțiunea*

27. Interesul de a exercita acțiunea corespunde interesului de a obține anularea actului atacat. Această anulare trebuie să fie susceptibilă, prin ea însăși, să aibă consecințe juridice pentru reclamant<sup>3</sup>; cu alte cuvinte, mai precis, să fie susceptibilă să îi aducă un beneficiu<sup>4</sup>.

28. În ordonanța atacată, Tribunalul s-a pronunțat în mod expres asupra interesului recurentelor de a exercita acțiunea în privința ajutorului N 642/2009, Comisia contestând acest interes. Dimpotrivă, Tribunalul nu a examinat această condiție în ceea ce privește aspectul deciziei în litigiu referitor la ajutorul E 2/2005.

29. Interesul de a exercita acțiunea este o condiție esențială și prima condiție a oricărei acțiuni în justiție<sup>5</sup>. Lipsa acestuia constituie o cauză de inadmisibilitate pentru motive de ordine publică care poate fi invocată din oficiu de către Curte<sup>6</sup>. În consecință, considerăm că este necesar, în ipoteza în care Curtea ne-ar împărtăși concluziile cu privire la celelalte cauze posibile de inadmisibilitate, să examinăm problema pentru cele două ajutoare în litigiu.

1. Ajutorul N 642/2009 și interesul de a exercita acțiunea

30. Subliniind că decizia în litigiu declara compatibil un ajutor nou ale cărui beneficiare potențiale erau recurente, Tribunalul a considerat, la punctul 63 din ordonanța atacată, că anularea deciziei în litigiu nu era de natură să le aducă un beneficiu și că acestea nu prezentaseră, așadar, dovada interesului lor de a exercita acțiunea.

31. În temeiul celui de al treilea motiv invocat de recurente în susținerea recursului, această apreciere a Tribunalului ar fi afectată de o eroare de drept. Acestea apreciază că au un interes să solicite anularea deciziei în litigiu, întrucât Comisia a declarat ajutorul N 642/2009 compatibil cu piața comună numai în măsura în care acesta era supus aceluiași condiții de acordare cu cele care fac obiectul schemei de ajutoare existente E2 /2005. Decizia în litigiu ar implica, așadar, efecte juridice defavorabile pentru recurente, în calitate de beneficiare, întrucât ajutoarele noi în discuție nu ar putea fi acordate decât în condițiile limitative enumerate în decizia în litigiu.

32. Sunt dezvoltate trei argumente. Mai întâi, Tribunalul ar fi pornit în mod greșit de la ideea potrivit căreia condițiile de aplicare a schemei de ajutoare N 642/2009 erau rezultatul inițiativei autorităților naționale, iar nu a Comisiei. În continuare, Tribunalul nu ar fi putut constata lipsa unui interes al recurentelor de a exercita acțiunea, pentru motivul că nu este cert că Comisia ar fi aprobat schema de ajutoare în alte condiții. În sfârșit, în aceste împrejurări, Tribunalul nu ar fi dat curs criticii recurentelor privind respectarea drepturilor lor procedurale.

33. Trebuie amintit că din articolul 256 TFUE și din articolul 58 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene reiese că recursul se limitează la chestiuni de drept. Prin urmare, Tribunalul este singurul competent, pe de o parte, să constate faptele, cu excepția cazului în care inexactitatea materială a constatărilor sale ar rezulta din înscrisurile aflate la dosar care i-au fost

3 — Hotărârea din 24 iunie 1986, Akzo Chemie și Akzo Chemie UK/Comisia (53/85, Rec., p. 1965, punctul 21).

4 — A se vedea printre altele Hotărârea din 28 februarie 2008, Neirinck/Comisia (C-17/07 P, punctul 45), și Hotărârea din 13 octombrie 2011, Deutsche Post și Germania/Comisia, citată anterior (punctul 37).

5 — Ordonanța din 31 iulie 1989, S./Comisia (206/89 R, Rec., p. 2841, punctul 8).

6 — Ordonanța din 7 octombrie 1987, d.M./Consiliul și CES (108/86, Rec., p. 3933, punctul 10).



prezentate, și, pe de altă parte, să aprecieze aceste fapte. Odată ce Tribunalul a constatat sau a apreciat faptele, Curtea este competentă, în temeiul articolului 256 TFUE, numai să exercite un control asupra calificării juridice a acestor fapte și asupra consecințelor de drept care au fost stabilite de către Tribunal pe baza acestora.

34. Curtea nu este, așadar, competentă să se pronunțe asupra situației de fapt și nici, în principiu, să examineze probele pe care Tribunalul le-a reținut în susținerea acesteia. Astfel, din moment ce aceste probe au fost obținute în mod legal și au fost respectate principiile generale ale dreptului și normele de procedură aplicabile în materie de sarcină a probei și de administrare a probelor, numai Tribunalul are competența de a aprecia valoarea care trebuie să fie atribuită elementelor care i-au fost prezentate. Această apreciere nu constituie, așadar, cu excepția cazului denaturării acestor elemente, o chestiune de drept supusă ca atare controlului Curții în cadrul unui recurs<sup>7</sup>.

35. Or, în speță, afirmând că Tribunalul a considerat în mod greșit că condițiile de acordare a ajutorului N 642/2009 proveneau de la autoritățile olandeze, iar nu de la Comisie, recurentele repun în discuție aprecierea împrejurărilor privind adoptarea deciziei în litigiu de către Tribunal, fără a susține totuși o denaturare a faptelor.

36. Prin intermediul celui de al doilea argument, recurentele reproșează Tribunalului că, pentru a constata lipsa interesului de a exercita acțiunea, s-a întemeiat pe faptul că nu era cert că, în alte condiții, Comisia ar fi aprobat schema de ajutoare. Se impune constatarea că acest argument este îndreptat împotriva unui motiv suplimentar din motivarea Tribunalului, a cărui respingere nu ar permite recunoașterea interesului recurentelor de a exercita acțiunea. Pe de altă parte, considerăm că recurentele efectuează o interpretare vădit eronată a punctului 59 din ordonanța atacată. Astfel, din lectura acestui punct nu rezultă că acestea nu dispun de un interes de a exercita acțiunea, pentru motivul că nu era cert că Comisia ar fi aprobat schema de ajutoare în alte condiții care le-ar fi fost mai favorabile. Tribunalul a urmărit să sublinieze pur și simplu că, în împrejurările speței, recurentele nu puteau invoca o situație anterioară adoptării deciziei în litigiu care le-ar fi fost mai favorabilă, în măsura în care acestea nu dispuneau, prin definiție, de niciun drept dobândit de a obține un ajutor nou care se afla încă în stadiul examinării prealabile de către Comisie.

37. În ceea ce privește al treilea argument în susținerea celui de al treilea motiv, în măsura în care decizia în litigiu a fost adoptată în urma unei examinări prealabile, iar aceasta conduce la declararea ajutorului compatibil cu piața comună, recurentele, în calitatea lor de beneficiare potențiale ale acestui ajutor nou, nu pot susține că Tribunalul ar fi săvârșit o eroare de drept prin faptul că nu a garantat respectarea drepturilor procedurale prevăzute la articolul 6 din Regulamentul nr. 659/1999 pentru procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE.

38. În urma acestei examinări, considerăm că Tribunalul nu a săvârșit nicio eroare de drept în aprecierea interesului recurentelor de a exercita acțiunea împotriva părții din decizia în litigiu referitoare la ajutorul N 642/2009. În consecință, al treilea motiv trebuie considerat în parte vădit inadmisibil și în parte vădit nefondat.

7 — A se vedea printre altele Hotărârea din 10 iulie 2008, Bertelsmann și Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, Rep., p. I-4951, punctul 29 și jurisprudența citată).

## 2. Ajutorul E 2/2005 și interesul de a exercita acțiunea

39. În decizia în litigiu, Comisia a considerat că sistemul olandez de finanțare a locuințelor sociale, chiar și modificat, era un ajutor de stat existent. După examinarea întinderii modificărilor aduse de guvernul olandez, aceasta a concluzionat că „ajutoarele acordate pentru activitățile din sectorul locuințelor sociale, cu alte cuvinte legate de construirea și închirierea unor locuințe destinate particularilor, inclusiv construirea și întreținerea infrastructurilor auxiliare, [erau] compatibile cu articolul 106 alineatul (2) TFUE”<sup>8</sup>.

40. Conform scrisorii transmise Comisiei la 3 decembrie 2009 de către Regatul Țărilor de Jos, noile norme trebuiau introduse printr-un decret ministerial și o nouă lege privind locuințele, care urmau să intre în vigoare la 1 ianuarie 2010 și, respectiv, la 1 ianuarie 2011. Pe de altă parte, noile norme s-ar aplica numai activităților viitoare.

41. O primă examinare a procedurii poate lăsa, așadar, impresia că o anulare a deciziei în litigiu nu ar aduce niciun beneficiu recurentelor, în măsura în care aceasta nu poate avea ca efect abrogarea noii legi și a noului decret adoptate de autoritățile olandeze.

42. Din cuprinsul articolului 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999 rezultă totuși că modificările care fac sistemul compatibil cu dreptul Uniunii au fost determinate de Comisie, care le-a conferit caracter obligatoriu.

43. Astfel, dispoziția menționată prevede că, „[î]n cazul în care statul membru în cauză acceptă măsurile propuse și informează Comisia în această privință, Comisia consemnează acest fapt și informează statul membru asupra acestui fapt. Prin acceptarea lor, statul membru este obligat să pună în aplicare măsurile adecvate”.

44. Caracterul obligatoriu al unei decizii întemeiate pe articolul 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999 a fost confirmat de Curte în Hotărârea din 18 iunie 2002, Germania/Comisia (C-242/00, Rec., p. I-5603).

45. În acea cauză, Curtea a amintit că Comisia putea, în exercitarea competențelor de care dispunea în temeiul articolelor 87 CE și 88 CE [devenite articolele 107 TFUE și 108 TFUE], să adopte linii directoare care aveau drept obiect precizarea modului în care intenționa să își exercite, în temeiul aceluiași articole, puterea sa de apreciere în privința ajutoarelor noi sau în privința schemelor de ajutoare existente. Atunci când se întemeiau pe articolul 88 alineatul (1) CE [devenit articolul 108 alineatul (1) TFUE], aceste linii directoare reprezentau un element al cooperării legale și periodice în cadrul căreia Comisia efectua împreună cu statele membre examinarea permanentă a schemelor de ajutoare existente și le propunea măsurile adecvate impuse de dezvoltarea progresivă sau de funcționarea pieței comune. Curtea mai adăuga că, „[î]n măsura în care propunerile de măsuri adecvate în cauză sunt acceptate de un stat membru, acestea au un efect obligatoriu în privința acestui stat membru [...]”<sup>9</sup> și constata că „legiuitorul comunitar [luase] din nou în considerare principiile rezultate din jurisprudență [...], prevăzând în Regulamentul [nr. 659/1999] [articolul] 19 alineatul (1)”<sup>10</sup>.

8 — Punctul 72 din motivarea deciziei în litigiu.

9 — Hotărârea Germania/Comisia, citată anterior (punctul 28).

10 — *Ibidem*, punctul 29. Tribunalul a aplicat recent această jurisprudență:

„[...] trebuie respins modul de abordare al Comisiei care constă, în esență, pe baza unei interpretări izolate și literale a articolului 19 alineatul (1) menționat anterior, în a susține că nu adoptă nicio decizie în cazul unei proceduri de examinare a unui ajutor existent finalizate prin acceptarea de către statul membru a unor măsuri utile propuse [...]. În ceea ce privește efectele juridice obligatorii ale deciziei atacate [adoptată de Comisie în temeiul articolului 19 alineatul (1) *in fine* din Regulamentul nr. 659/1999], este suficient să se arate că, potrivit [acestui articol], statul membru în cauză care, în momentul publicării prevăzute la articolul 26 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, a acceptat în mod necesar măsurile adecvate, este «obligat [...] să pună în aplicare» aceste măsuri” (Hotărârea din 11 martie 2009, TF1/Comisia, T-354/05, Rep., p. II-471, punctele 68 și 73 și jurisprudența citată).

46. În speță, observăm că Comisia a arătat în mod expres la punctul 74 din motivarea deciziei în litigiu că, „[î]n consecință, Comisia acceptă angajamentele asumate de autoritățile olandeze” și că, „[p]otrivit articolului 19 din Regulamentul [nr. 659/1999], Comisia înregistrează angajamentele prin intermediul prezentei decizii și asigură astfel punerea în aplicare a măsurilor adecvate obligatorii”.

47. Apreciem, așadar, că, în cadrul examinării limitate a interesului de a exercita acțiunea, recurente pot pretinde obținerea unui avantaj din anularea deciziei în litigiu. Astfel, considerăm „[că], pentru constatarea [beneficiului] [consecutiv anulării actului atacat], [nu trebuie] stabilite cerințe exorbitante, în special atunci când condițiile stricte ale celei de a doua sau ale celei de a treia ipoteze prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE sunt deja îndeplinite”<sup>11</sup>. În speță, în cazul în care decizia în litigiu ar trebui să fie anulată, Regatul Țărilor de Jos ar fi susceptibil să își regăsească autonomia în adoptarea măsurilor care trebuie luate pentru a face sistemul compatibil cu dreptul Uniunii. Anularea deciziei în litigiu ar prezenta astfel un beneficiu pentru recurente. În aceste condiții, recurente demonstrează un interes de a exercita acțiunea și de a solicita anularea deciziei în litigiu, în măsura în care aceasta are în vedere ajutorul E 2/2005.

#### B – *Aplicabilitatea articolului 263 al patrulea paragraf in fine TFUE*

48. La examinarea admisibilității acțiunii în măsura în care privea partea din decizia în litigiu referitoare la ajutorul E 2/2005, Tribunalul s-a limitat să constate că recurente nu erau destinatele deciziei în litigiu și că aceasta nu le privea individual. Primele două motive dezvoltate în susținerea recursului au în vedere, de altfel, numai aceste considerații.

49. Subliniem că Tribunalul s-a abținut să verifice dacă decizia în litigiu era un act normativ care le privea direct pe recurente și care nu presupunea măsuri de executare. Cu alte cuvinte, Tribunalul a omis să efectueze analiza prevăzută a articolului 263 al patrulea paragraf *in fine* TFUE, în măsura în care acesta adaugă o formă a acțiunii.

50. Deși este evident că recurente însele nu invocaseră chestiunea în fața Tribunalului (nici chiar în cererea lor de recurs), aceasta aduce atingere admisibilității unei acțiuni formulate în temeiul articolului 263 TFUE și are caracter de ordine publică. În acest sens, Curtea trebuie să o examineze din oficiu<sup>12</sup>, părțile fiind invitate să se exprime cu privire la acest aspect cu ocazia ședinței care a avut loc la 17 aprilie 2013.

#### 1. A treia cale de atac oferită de articolul 263 al patrulea paragraf *in fine* TFUE

51. Articolul 263 al patrulea paragraf TFUE prevede în prezent că „[o]rice persoană fizică sau juridică poate formula, în condițiile prevăzute la primul și al doilea paragraf, o acțiune împotriva actelor al căror destinatar este sau care o privesc direct și individual, *precum și împotriva actelor normative care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare*”<sup>13</sup>.

52. Particularul poate, așadar, formula în prezent o acțiune în anulare fără obligația de a prezenta dovada unei afectări individuale, dar cu condiția ca actul în discuție să fie un act normativ, care îl privește direct și care nu presupune măsuri de executare.

11 — A se vedea în această privință punctul 86 din Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Telefónica/Comisia (C-274/12 P), aflată pe rolul Curții.

12 — A se vedea printre altele Hotărârea din 23 aprilie 2009, Sahlstedt și alții/Comisia (C-362/06 P, Rep., p. I-2903, punctul 22).

13 — Sublinierea noastră.



a) Un act normativ

53. Potrivit Ordonanței Tribunalului din 6 septembrie 2011, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul European și Consiliul (T-18/10, Rep., p. II-5599), nu orice act cu aplicabilitate generală poate fi calificat drept „act normativ” în sensul articolului 263 TFUE. Aceasta ar fi situația și în cazul actelor legislative.

54. Pornind de la această constatare și în măsura în care Tratatul de la Lisabona a utilizat, la articolul 289 alineatul (3) TFUE, un criteriu pur procedural pentru a defini actele legislative<sup>14</sup>, Tribunalul a limitat actele normative numai la actele cu aplicabilitate generală care nu sunt adoptate printr-o procedură legislativă.

55. Ordonanța menționată a Tribunalului a făcut obiectul unui recurs<sup>15</sup>. Deși Curtea nu s-a pronunțat încă, avocatul general Kokott confirmă în concluziile sale interpretarea Tribunalului<sup>16</sup>.

56. Deși putem fi de acord cu mai multe dintre argumentele de ordin istoric sau textual invocate de avocatul general Kokott, nu considerăm că din utilizarea termenilor „acte legislative” în primul paragraf al articolului 263 TFUE se poate deduce, în cadrul actelor cu aplicabilitate generală, un sens contrar expresiei „act normativ” din al patrulea paragraf al acestui articol. Astfel, opusul unui act legislativ nu este în mod necesar actul normativ, ci ar fi mai degrabă actul de punere în aplicare, denumire utilizată în mod expres la articolul 291 TFUE<sup>17</sup>.

57. Pe de altă parte, pentru a califica actele care nu sunt legislative, Tratatul FUE nu utilizează cuvântul „normativ”, ci se referă, la articolul 297 alineatul (2) TFUE, la „acte fără caracter legislativ”.

58. În orice caz, această interpretare, departe de a fi susținută în mod unanim în doctrină, nu pare să răspundă, în opinia noastră, preocupărilor care au determinat modificarea articolului 230 CE. Paradoxul cel mai emblematic în această privință constă, fără nicio îndoială, în faptul că, dacă s-ar respecta interpretarea restrictivă propusă de Tribunal, cauza Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul<sup>18</sup> ar conduce din nou la inadmisibilitatea recursului, chiar dacă aceasta a cauzat reforma.

59. Pe de altă parte, nu se poate considera, astfel cum apreciază anumiți autori care sunt în favoarea unei interpretări restrictive, că întrebarea preliminară constituie întotdeauna un mecanism suficient pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă. Dacă aceasta ar fi situația, nu ar fi existat în acest caz niciun motiv pentru modificarea articolului 230 CE, ale cărui inconveniente vor continua să existe prin definiție în cazul în care se consideră că actele legislative sunt excluse din sfera de aplicare a celui de al patrulea paragraf al articolului 263 TFUE.

14 — Potrivit articolului 289 alineatul (3) TFUE, „[a]ctele juridice adoptate prin procedură legislativă constituie acte legislative”.

15 — Cauza Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul European și Consiliul (C-583/11 P), aflată pe rolul Curții.

16 — Concluziile prezentate de avocatul general Kokott la 17 ianuarie 2013 în cadrul recursului introdus împotriva Ordonanței Tribunalului din 6 septembrie 2011, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul European și Consiliul, citată anterior.

17 — Potrivit articolului 291 alineatul (1) TFUE, „[s]tatele membre iau toate măsurile de drept intern necesare pentru a pune în aplicare actele obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii”. În ceea ce privește alineatul (2), acesta prevede că, „[i]n cazul în care sunt necesare condiții unitare de punere în aplicare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii, aceste acte conferă Comisiei competențe de executare sau, în cazuri speciale [...], Consiliului”. În orice caz, alineatul (4) prevede că „[i]n titlul actelor de punere în aplicare se introduc cuvintele «de punere în aplicare»”.

18 — Hotărârea din 25 iulie 2002 (C-50/00 P, Rec., p. I-6677).

60. Anumiți autori afirmă totuși că articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE ar fi completat lacunele existente. Nu este adevărat. Acest articol este de fapt doar consacrară formală a unui principiu enunțat, în aceiași termeni, chiar de către Curte în Hotărârea Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul, citată anterior<sup>19</sup>. Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE nu a adăugat, așadar, nimic la dreptul existent. Din nou, dacă aceasta ar fi fost situația, modificarea fostului articol 230 CE era inutilă.

61. În sfârșit, în opinia noastră, obligația de cooperare loială nu poate merge până la a impune statelor membre instituirea unui acces la instanța națională, în condițiile în care nu există un act al statului în cauză. De altfel, este surprinzător să se constate că, printre cei care invocă articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE pentru a pune în sarcina statelor obligația de a asigura protecția jurisdicțională efectivă a particularilor, anumiți autori nu ezită să evoce, pe de altă parte, lipsa unor căi de atac naționale împotriva actelor legislative ale statului în majoritatea statelor membre pentru a legitima o lipsă similară la nivelul Uniunii. Nu este un paradox să se considere normal că tratatul nu autorizează particularii să acționeze împotriva actelor legislative ale Uniunii, pentru motivul că majoritatea statelor nu îl autorizează împotriva propriilor legi, impunând totodată aceluiași state să procedeze astfel, chiar și în mod indirect, pentru actele Uniunii?

62. Pe de altă parte, nu pare rezonabil să se considere că protecția jurisdicțională ar deveni efectivă întrucât ar fi teoretic posibil ca un particular să adreseze administrației sale naționale întrebări cu privire la aplicabilitatea unui act legislativ al Uniunii în cazul situației sale personale, și acest lucru în speranța de a primi un răspuns pe care l-ar putea ataca în fața unei instanțe care, la rândul său, ar putea declanșa procedura preliminară. Cum să nu ne îndoim de efectivitatea reală a unor astfel de construcții teoretice întemeiate pe existența unui act care nu are altă rațiune de a fi decât de a putea fi atacat și ar apărea astfel pur artificial? În plus, ce s-ar întâmpla dacă autoritatea națională s-ar abține să răspundă?

63. Reamintim că Curtea a considerat că o protecție jurisdicțională efectivă nu era garantată atunci când un particular nu avea altă opțiune decât să încalce dreptul pentru a determina autoritatea națională competentă să adopte un act de punere în aplicare care l-ar obliga să se apere în fața unei instanțe care ar putea adresa o întrebare preliminară<sup>20</sup>. Ce motive ar justifica o soluție diferită atunci când autoritatea națională nu trebuie, în principiu, să adopte niciun act?

64. Interpretarea articolului 263 al patrulea paragraf *in fine* TFUE care exclude actele legislative pare, așadar, prea restrictivă și nu răspunde motivelor care au motivat modificarea articolului 230 al patrulea paragraf CE.

65. În consecință, această constatare ne determină să favorizăm o altă interpretare a actului normativ în sensul articolului 263 al patrulea paragraf *in fine* TFUE. În opinia noastră, actul normativ ar trebui interpretat ca fiind un act cu aplicabilitate generală, indiferent dacă este legislativ sau fără caracter legislativ.

19 — Curtea precizează, la punctul 41 din hotărârea menționată, următoarele:

„Astfel, statelor membre le revine obligația să prevadă un sistem de căi de atac și de proceduri care să permită asigurarea respectării dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă.”

20 — Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet (C-432/05, Rep., p. I-2271, punctul 64).

b) Care îl privește direct pe reclamant

66. Dacă condiția de a fi vizat individual dispare în a treia formă a acțiunii în anulare, cea legată de afectarea directă este menținută. Întinderea sa nu pare nicidecum să ridice dificultăți: noțiunea de afectare directă este identică în cea de a doua și în cea de a treia ipoteză prevăzută la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE<sup>21</sup>.

67. Aceasta înseamnă, așadar, potrivit jurisprudenței constante referitoare la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, că un act al Uniunii privește direct o persoană fizică sau o persoană juridică dacă acesta produce „în mod direct efecte asupra situației juridice a particularului și [nu lasă] nicio putere de apreciere destinatarilor care sunt însărcinați cu punerea sa în aplicare, aceasta având un caracter pur automat și decurgând doar din reglementarea Uniunii, fără aplicarea altor reguli intermediare”<sup>22</sup>.

68. Curtea a avut de asemenea ocazia să precizeze în această privință că lipsa unei marje de apreciere a statelor membre anulează lipsa aparentă a unei legături directe între un act al Uniunii și justițiabil. Cu alte cuvinte, pentru a preveni afectarea directă, marja de apreciere a autorului actului intermediar care privește punerea în aplicare a actului Uniunii nu poate fi pur formală. Aceasta trebuie să fie sursa afectării juridice a reclamantului<sup>23</sup>.

c) Care nu presupune măsuri de executare

69. Rămâne să se stabilească, așadar, sfera de aplicare a ultimei părți a articolului 263 al patrulea paragraf *in fine* TFUE, și anume lipsa unor măsuri de executare. Este aceasta o a treia condiție sau o simplă explicație a afectării directe?

70. Până în prezent, Curtea nu a avut încă ocazia să se pronunțe. În ceea ce privește Tribunalul, acesta a considerat că o decizie a Comisiei prin care un ajutor este declarat nelegal și se dispune recuperarea acestuia „nu poate fi calificată drept act care nu presupune măsuri de executare [în măsura în care] articolul 6 alineatul (2) din decizia atacată menționează existența unor «măsuri naționale adoptate în vederea punerii în aplicare a [acesteia] până la finalizarea procesului de recuperare a ajutorului acordat în temeiul schemei [în litigiu]». Însăși existența acestor măsuri de recuperare, care constituie măsuri de executare, justifică faptul ca decizia atacată să fie considerată un act care presupune măsuri de executare. Astfel, aceste măsuri vor putea fi contestate de către destinatarii lor la instanța națională”<sup>24</sup>.

71. În acea cauză, Tribunalul a refuzat, așadar, societății reclamante dreptul de a formula acțiune în anulare pe baza extinderii prevăzute de Tratatul de la Lisabona, pentru motivul că ar exista în mod necesar, în opinia sa, măsuri de executare naționale.

21 — Aceasta este interpretarea Tribunalului. A se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 25 octombrie 2011, *Microban International și Microban (Europe)/Comisia* (T-262/10, Rep., p. I-7697, punctul 32). Este și punctul de vedere susținut de avocatul general Kokott în cauza *Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul European și Consiliul*, citată anterior (punctul 69) și în cauza *Telefónica/Comisia* ( punctul 59). În doctrină, a se vedea, *inter alia*, Albors-Llorens, A., „Sealing the fate of private parties in annulment proceedings? The General Court and the new standing test in article 263(4) TFEU”, *The Cambridge Law Journal*, 2012, vol. 71, p. 52-55, precum și *Werkmeister, C., Pötters, St., și Traut, J.*, „Regulatory Acts within Article 263(4) TFEU – A dissonant Extension of Locus Standi for Private Applicants”, *Cambridge yearbook of European legal studies*, vol. 13, 2010-2011, p. 311-332, în special p. 329.

22 — Hotărârea din 13 martie 2008, *Comisia/Infront WM* (C-125/06 P, Rep., p. I-1451, punctul 47).

23 — Pentru o aplicare a principiului, a se vedea de exemplu Hotărârea din 17 septembrie 2009, *Comisia/Koninklijke FrieslandCampina* (C-519/07 P, Rep., p. I-8495, punctele 48 și 49).

24 — Hotărârea Tribunalului din 8 martie 2012, *Iberdrola/Comisia* (T-221/10, punctul 46). A se vedea de asemenea *Ordonanța Tribunalului din 21 martie 2012, Telefónica/Comisia* (T-228/10, punctul 42). Un recurs se află în prezent pe rol împotriva acesteia (cauza C-274/12 P, citată anterior).

72. Considerăm că o astfel de interpretare reduce în mod excesiv efectele elementului adăugat prin articolul 263 al patrulea paragraf TFUE la fostul articol 230 CE, întrucât este posibil întotdeauna să se imagineze o măsură de executare națională a unui act normativ al Uniunii, cum ar fi o publicație, o notificare, o confirmare sau o reamintire. Or, pentru a urma interpretarea Tribunalului, aceste simple formalități, care pot fi imprevizibile sau facultative, ar trebui să conducă la înlăturarea aplicării acestui articol.

73. Pe de altă parte, o astfel de interpretare pare contrară obiectivului urmărit de redactorii tratatului. Astfel cum amintea avocatul general Kokott în cauza Telefónica/Comisia, „[p]rin adăugarea expresiei «măsuri de executare» s-a urmărit limitarea aplicării calității procesuale active la cazurile în care un particular «trebuie mai întâi să încalce dreptul pentru ca ulterior să poată avea acces la o instanță»<sup>25</sup>.

74. Împărtășim în continuare opinia avocatului general Kokott potrivit căreia „condiția impusă privind lipsa de măsuri de executare a unui act normativ trebuie înțeleasă în sensul că actul [...] produce efecte direct în privința particularilor, fără a fi necesare măsuri de executare”<sup>26</sup>. Or, este vorba în această situație despre o definiție identică cu cea a afectării directe<sup>27</sup>.

75. Considerăm, așadar, că trebuie să se excludă expresia „măsuri de executare” utilizată la articolul 263 al patrulea paragraf *in fine* TFUE din sfera națională pentru a o încadra în dreptul Uniunii sau, cel puțin, să se excludă din această noțiune măsurile adoptate de autoritățile naționale fără putere de apreciere. Astfel, după cum am explicat anterior, lipsa unei marje de manevră a statelor membre anulează aparenta lipsă a unei legături directe între un act al Uniunii și justițiabil.

76. În concluzie, condiția legată de lipsa unor măsuri de executare este, în opinia noastră, doar o repetare a afectării directe<sup>28</sup>.

77. Această interpretare pare cu atât mai pertinentă în materie de ajutoare de stat cu cât, potrivit unei jurisprudențe constante, desființarea unui ajutor ilegal prin recuperarea acestuia este consecința logică a constatării caracterului său ilegal<sup>29</sup>. Singurul mijloc de apărare care ar putea fi invocat de un stat membru împotriva unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor introduse de Comisie în temeiul articolului 108 alineatul (2) TFUE este acela întemeiat pe imposibilitatea absolută de a executa corect decizia în cauză<sup>30</sup>. Măsurile de recuperare luate de statul membru vor fi, așadar, într-o anumită măsură, doar accesoriile necesare ale deciziei în litigiu.

78. Interpretarea propusă oferă în plus avantajul de a centraliza toate litigiile referitoare la ajutoarele de stat în fața instanțelor Uniunii Europene. O asemenea centralizare pare benefică într-un dublu sens. Pe de o parte, prin eliminarea problemei afectării individuale și autorizarea în consecință a beneficiarilor potențiali ai unui ajutor sau a concurenților unei întreprinderi beneficiare a ajutorului să conteste decizia Comisiei direct la Curte, aceasta crește securitatea juridică. Astfel, aceasta înlătură incertitudinea legată de jurisprudența TWD Textilwerke Deggendorf, care impunea soluționarea prealabilă a problemei afectării individuale sub sancțiunea de a i se opune inadmisibilitatea unei

25 — Citată anterior (punctul 40).

26 — *Ibidem* (punctul 41).

27 — A se vedea definiția afectării directe dată de avocatul general Kokott la punctul 59 din Concluziile sale prezentate în cauza Telefónica/Comisia, citată anterior.

28 — A se vedea definiția afectării directe dată la punctul 67 din prezentele concluzii. A se vedea în acest sens Creus, A., „Commentaire des décisions du Tribunal dans les affaires T-18/10-Inuit et T-262/10-Microban”, *Cahiers de droit européen*, 2011, p. 659, în special p. 677, precum și Peers, S., și Costa, M., „Judicial review of EU Acts after the Treaty of Lisbon; Order of 6 September 2011, Case T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission & Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10 Microban v. Commission”, *European Constitutional Law Review*, 2012, vol. 8, p. 82-104, în special p. 96.

29 — A se vedea printre altele Hotărârea din 14 aprilie 2011, Comisia/Polonia (C-331/09, Rep., p. I-2933, punctul 54).

30 — A se vedea printre altele Hotărârea din 22 decembrie 2010, Comisia/Italia (C-304/09, Rep., p. I-13903, punctul 35).

întrebări preliminare ulterioare<sup>31</sup>. Pe de altă parte, aceasta elimină necesitatea de a introduce o procedură națională pentru a ajunge în fața Curții prin intermediul unei întrebări preliminare. Cu alte cuvinte, aceasta autorizează o procedură mai directă și, așadar, mai eficace, mai rapidă și mai economică.

79. Ridicăm în sfârșit, cu caracter mai general, problema utilității pe care ar putea să o aibă distingerea condiției afectării directe de precizarea referitoare la lipsa unor măsuri de executare. Astfel, cum se poate imagina că un particular poate fi afectat în mod direct de un act al Uniunii dacă acesta necesită o adevărată măsură de executare, fie că aceasta este europeană sau națională, în condițiile în care, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, pentru ca un act al Uniunii să îl privească direct pe un particular, el trebuie să producă „în mod direct efecte asupra situației juridice a particularului [...] [, punerea sa în aplicare] [...] decurgând doar din reglementarea comunitară, fără aplicarea altor reguli intermediare”<sup>32</sup>?

## 2. Aplicarea în speță

80. Decizia în litigiu este o decizie a Comisiei prin care două scheme de ajutoare (o schemă de ajutoare existentă și o schemă de ajutoare nouă) sunt declarate compatibile cu articolul 106 alineatul (2) TFUE și piața comună.

81. În decizia în litigiu, Comisia a examinat, într-o primă etapă, compatibilitatea ajutorului E 2/2005 referitor la sistemul de finanțare a wocos, astfel cum a fost modificat în urma angajamentelor asumate de autoritățile olandeze. Aceasta a analizat, în a doua etapă, noua schemă referitoare la ajutorul N 642/2009.

82. Trebuie să se stabilească, așadar, dacă acest act, adresat de Comisie Regatului Țărilor de Jos este un act normativ, pe de o parte, și dacă le privește direct, fără o măsură de executare, pe recurente, pe de altă parte.

a) Decizia în litigiu este un act normativ?

83. Deși este cert că decizia în litigiu a fost adoptată la încheierea unei proceduri fără caracter legislativ, Comisia contestă aplicabilitatea generală a actului. Întrucât acesta a fost adresat exclusiv Regatului Țărilor de Jos, el nu ar putea avea decât o aplicabilitate individuală.

84. Problema aplicabilității unei decizii care se adresează unui stat membru a fost examinată recent în mod aprofundat și pertinent, în cauza Telefónica/Comisia, citată anterior, de către avocatul general Kokott<sup>33</sup>.

85. Împărtășim ideea sa potrivit căreia acest tip de decizie constituie o particularitate în măsura în care statele membre cuprind de asemenea o ordine juridică națională, iar deciziile care li se adresează sunt obligatorii pentru toate organele lor. Avocatul general Kokott a precizat astfel că „[d]eciziile adresate unui stat membru, deși au un singur destinatar, pot să transforme o ordine juridică națională și, în acest mod, să exercite o aplicabilitate generală”<sup>34</sup>.

31 — Hotărârea din 9 martie 1994 (C-188/92, Rec., p. I-833). La punctul 17 din această hotărâre, Curtea a decis că „[...] cerințele de securitate juridică conduc la excluderea posibilității beneficiarului unui ajutor, care face obiectul unei decizii a Comisiei adoptate în temeiul articolului 93 din tratat, care ar fi putut ataca această decizie și care a lăsat să se scurgă termenul imperativ prevăzut în această privință la articolul 173 al treilea paragraf din tratat, de a repune în discuție legalitatea acesteia în fața instanțelor naționale cu ocazia unei acțiuni îndreptate împotriva măsurilor de punere în aplicare a acestei decizii, luate de autoritățile naționale”.

32 — Hotărârea Comisia/Infront WM, citată anterior (punctul 47 și jurisprudența citată).

33 — *Ibidem* (punctele 21-29).

34 — *Ibidem* (punctul 25).



86. De altfel, Curtea însăși a recunoscut deja acestui tip de decizie, în anumite cazuri, o aplicabilitate generală<sup>35</sup>, în special în materie de ajutoare de stat. Potrivit unei jurisprudențe constante, amintită, pe de altă parte, de Tribunal în ordonanța atacată, o decizie a Comisiei care interzice o schemă de ajutoare este considerată astfel, pentru beneficiarii potențiali ai unei scheme de ajutoare, drept o măsură cu aplicabilitate generală, care se aplică unor situații determinate în mod obiectiv și care implică efecte juridice în privința unei categorii de persoane avute în vedere într-o manieră generală și abstractă. Decizia Comisiei are astfel, pentru beneficiarii potențiali ai unei scheme de ajutoare, caracterul unei măsuri cu „aplicabilitate generală”<sup>36</sup>. Tocmai acesta este motivul pentru care nu se consideră, în principiu, că acești beneficiari sunt vizați individual. În prezenta cauză, considerăm că același raționament poate fi aplicat unei decizii adoptate de Comisie în temeiul articolului 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999 și prin care aceasta consemnează angajamentele asumate de autoritățile naționale și declară modificările aduse unei scheme de ajutoare existente compatibile cu piața comună.

87. În măsura în care schema de ajutoare modificată are vocația să se aplice unor situații determinate în mod obiectiv și implică efecte juridice în privința unei categorii de persoane avute în vedere în mod general și abstract, acest lucru este valabil și în cazul deciziei Comisiei care o autorizează. Contrar opiniei Comisiei, nu înțelegem în această privință motivele pentru care ar trebui să se facă o distincție între deciziile care autorizează o schemă de ajutoare și cele care o interzic.

88. În consecință, indiferent dacă urmăm interpretarea largă sau cea restrictivă a noțiunii de act normativ, decizia în litigiu, ca act cu aplicabilitate generală adoptat conform unei proceduri fără caracter legislativ, îndeplinește prima condiție stabilită de articolul 263 al patrulea paragraf *in fine* TFUE.

b) Recurentele sunt afectate în mod direct, fără o măsură de executare?

89. În răspunsul său la întrebarea scrisă, Comisia apreciază că măsurile de executare sunt necesare pentru ca decizia în litigiu să se poată aplica. Aceasta are în vedere nu numai decretul ministerial și legea prevăzute la punctul 41 din motivarea deciziei în litigiu, ci evocă și un regulament temporar din 3 noiembrie 2010 privind serviciile de interes economic general furnizate de societățile pentru locuințe sociale admise (publicat în *Nederlandse Staatscourant* nr. 17515 din 8 noiembrie 2010).

90. Existența unor măsuri de executare nu poate fi negată. Acestea sunt inerente procedurii referitoare la schemele de ajutoare existente, astfel cum este organizată de Regulamentul nr. 659/1999. Alineatul (1) al articolului 19 din acesta precizează astfel în mod expres că, în cazul în care statul membru acceptă măsurile propuse de Comisie, o informează în această privință. Comisia consemnează acest fapt și, „[p]rin acceptarea lor, statul membru este obligat să pună în aplicare măsurile adecvate”.

91. Totuși, astfel cum am arătat anterior, considerăm că condiția legată de lipsa unor măsuri de executare este numai o repetare a afectării directe și, pentru ca aceasta să nu aibă loc, marja de manevră a autorității care trebuie să ia măsura de executare nu poate fi pur formală.

92. Or, astfel cum am avut deja ocazia să arătăm în cadrul examinării interesului recurentelor de a exercita acțiunea, în măsura în care decizia în litigiu se întemeiază pe articolul 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, aceasta nu lasă nicio marjă de apreciere Regatului Țărilor de Jos.

35 — A se vedea Hotărârea din 7 iunie 2007, Carp (C-80/06, Rep., p. I-4473, punctul 21), și Ordonanța din 8 aprilie 2008, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisia (C-503/07 P, Rep., p. I-2217, punctul 71).

36 — A se vedea printre altele Hotărârea din 29 aprilie 2004, Italia/Comisia (C-298/00 P, Rec., p. I-4087, punctul 37).

93. În temeiul acestei dispoziții, modificările care fac ca sistemul să fie compatibil cu dreptul Uniunii nu devin obligatorii decât prin acceptarea lor de către Comisie. De altfel, aceasta a arătat în mod expres, la punctul 74 din motivarea deciziei în litigiu, că „accept[a] angajamentele asumate de autoritățile olandeze” și că, „[p]otrivit articolului 19 din Regulamentul [nr. 659/1999], [aceasta] înregistr[a] angajamentele prin intermediul prezentei decizii și asigur[a] astfel punerea în aplicare a măsurilor adecvate obligatorii”. Afirmația este reluată în dispozitivul deciziei (la punctul 108 din aceasta).

94. Comisia a evocat ideea potrivit căreia Regatul Țărilor de Jos și-ar păstra o marjă de apreciere după adoptarea deciziei în litigiu, în măsura în care acesta era în continuare liber să renunțe definitiv la schema de ajutoare în discuție. Nu suntem de acord cu această opinie întrucât, având în vedere faptul că Regatul Țărilor de Jos a propus Comisiei modificările care au devenit obligatorii prin decizia în litigiu, posibilitatea ca acesta să decidă să nu mențină schema de ajutoare era pur teoretică. Dimpotrivă, nu existau îndoieli cu privire la voința autorităților olandeze de a aplica decizia<sup>37</sup>.

95. În plus, contrar afirmațiilor Comisiei, recurente arată în răspunsul lor la întrebările scrise că nu există nicio măsură pe care ar putea să o conteste în fața unei instanțe naționale. Afirmația a fost repetată în mod categoric în cadrul ședinței: în prezența unui act cu aplicabilitate generală care are caracter obligatoriu, precum articolul 4 din Regulamentul temporar din 3 noiembrie 2010 privind serviciile de interes economic general furnizate de societățile pentru locuințe sociale autorizate, nicio cale de atac nu este oferită particularului în cadrul ordinii juridice naționale.

96. În plus, obligația de a alocă 90 % din parcul de locuințe unor persoane ale căror venituri nu depășesc un anumit quantum, care este reluată la articolul 4 din regulamentul național menționat anterior, nu necesită nicio altă decizie. Dimpotrivă, numai încălcarea acestei norme ar putea provoca o reacție a autorității, cum ar fi refuzul de a acorda ajutorul în discuție. Ne permitem, în această privință, să nu fim de acord cu cerința Comisiei potrivit căreia ar trebui în mod necesar să ne aflăm în prezența unui risc de urmăriri penale pentru a fi în cadrul jurisprudenței Unibet, citată anterior. Indiferent de sancțiunea care ar risca să fie aplicată, o astfel de schemă nu îndeplinește, în niciun caz, cerința de protecție jurisdicțională efectivă.

97. În aceste condiții, refuzarea dreptului de a exercita acțiunea în anulare împotriva deciziei în litigiu pare să conducă la lipsa unei protecții jurisdicționale a recurenților.

98. În consecință, considerăm că decizia în litigiu le privește direct pe recurente și nu presupune măsuri de executare în sensul articolului 263 al patrulea paragraf *in fine* TFUE, în măsura în care aceasta produce în mod direct efecte asupra situației juridice a recurenților și nu lasă nicio putere de apreciere destinatarului însărcinat cu punerea sa în aplicare, și anume Regatul Țărilor de Jos.

99. Condițiile stabilite de al patrulea paragraf menționat, *in fine*, par să fie, așadar, îndeplinite și, prin urmare, Tribunalul ar fi trebuit să admită acțiunea recurenților în temeiul acestei dispoziții. Prin declararea inadmisibilității acesteia, Tribunalul a săvârșit, în opinia noastră, o eroare de drept.

*C – Cu privire la primul și la al doilea motiv, întemeiate pe necesitatea de a fi privit individual de actul atacat*

100. În cazul în care Curtea ar considera că nu erau îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf *in fine* TFUE, ar fi necesar să fie examinate primele două motive invocate de recurente împotriva deciziei în litigiu în măsura în care aceasta are în vedere ajutorul E 2/2005.

37 — Pentru o apreciere similară a Curții cu privire la o cerere de măsuri de protecție introdusă de Republica Franceză (cote la import), a se vedea Hotărârea din 17 ianuarie 1985, Piraiki-Patraiki și alții/Comisia (11/82, Rec., p. 207, punctul 9).

101. Cele două motive privesc aplicarea în speță de către Tribunal a condiției de a fi „privit individual” de decizia în litigiu. Le vom examina împreună.

## 1. Noțiune

102. Condiția afectării individuale în cadrul unei acțiuni în anulare este, fără îndoială, una dintre noțiunile cel mai dificil de definit. Începând cu Hotărârea Plaumann/Comisia, o jurisprudență constantă repetă că „alte subiecte decât destinatarul unei decizii nu pot pretinde că respectiva decizie le privește în mod individual decât dacă aceasta le afectează în considerarea anumitor calități care le sunt specifice sau a unei situații de fapt care le caracterizează în raport cu orice altă persoană și, ca urmare a acestui fapt, le individualizează într-un mod analog celui al destinatarului”<sup>38</sup>.

103. Domeniul de aplicare al principiului a fost totuși atenuat. Astfel, împrejurarea că o dispoziție are, prin natura și prin domeniul său de aplicare, un caracter general, prin faptul că se aplică tuturor operatorilor economici interesați, nu exclude totuși posibilitatea de a-i viza individual pe unii dintre aceștia. Aceasta va fi situația „atunci când o decizie afectează un grup de persoane care erau identificate sau identificabile la momentul în care acest act a fost adoptat *în funcție de criterii specifice* membrilor acestui grup [...]. [Astfel], actul poate să le privească individual pe respectivele persoane în măsura în care ele fac parte dintr-un cerc restrâns de operatori economici”<sup>39</sup>. Pentru Curte, „aceasta poate fi situația în special atunci când decizia modifică drepturile dobândite de particular anterior adoptării sale”<sup>40</sup>.

104. În caz contrar, această situație nu se va regăsi „atunci când este cert că [aplicarea unei măsuri unor subiecte de drept al căror număr sau identitate poate fi determinată cu mai mare sau cu mai mică precizie] se realizează *pe baza unei situații obiective* de drept sau de fapt definite de actul în cauză”<sup>41</sup>.

## 2. Aprecieri

105. Rezultă, așadar, din această jurisprudență că individualizarea, în sensul articolului 263 TFUE, depinde de aspectul personalizabil sau, dimpotrivă, obiectiv al criteriului care permite determinarea membrilor grupului.

106. În ordonanța atacată, Tribunalul a considerat că recurențele nu erau vizate individual pentru motivul că calitatea de wocos era acordată pe baza unor criterii obiective pe care le puteau îndeplini un număr nedeterminat de operatori, în calitate de beneficiari potențiali ai ajutorului E 2/2005 avut în vedere în decizia în litigiu.

107. La punctul 31 din ordonanța atacată, Tribunalul arată în mod întemeiat că „atribuirea calității de wocos îndeplinește criterii obiective. Astfel, [...] calitatea de wocos este acordată printr-un sistem de autorizare prevăzut la articolul 70 alineatul 1 din Legea privind locuințele din 1901 (Woningwet). Această autorizare este acordată prin decret regal instituțiilor care îndeplinesc anumite condiții obiective: să aibă forma juridică a unei asociații sau fundații, să nu aibă scop lucrativ, să aibă drept obiect numai o activitate în domeniul locuințelor sociale și să își utilizeze patrimoniul în interesul locuinței sociale. Wocos constituie, așadar, o categorie de persoane avute în vedere într-o manieră generală și abstractă”.

38 — Hotărârea din 15 iulie 1963, Plaumann/Comisia (25/62, Rec., p. 197, în special p. 223). Mai recent, a se vedea Hotărârile citate anterior Comisia/Infront WM (punctul 70) și Sahlstedt și alții/Comisia (punctul 26).

39 — Hotărârea Sahlstedt și alții/Comisia, citată anterior (punctul 30). Sublinierea noastră. A se vedea de asemenea Hotărârea din 22 iunie 2006, Belgia și Forum 187/Comisia (C-182/03 și C-217/03, Rec., p. I-5479, punctul 60). În Hotărârea din 18 noiembrie 1975, CAM/CEE (104/74, Rec., p. 1393, punctul 18), Curtea considerase că actul atacat privea „un număr determinat de operatori identificați *ca urmare a unui comportament individual*” pe care îl avuseseră sau pe care se considerase că l-au avut (sublinierea noastră).

40 — Hotărârea Comisia/Infront WM, citată anterior (punctul 72 și jurisprudența citată).

41 — *Ibidem* (punctul 31 și jurisprudența citată). Sublinierea noastră.

108. În aceste condiții, Tribunalul a considerat în mod justificat că recurente erau vizate de decizia în litigiu, în măsura în care aceasta are în vedere ajutorul E 2/2005, în același mod ca și orice alt operator economic care se află, în mod efectiv sau potențial, într-o situație identică.

109. În consecință, considerăm că primul motiv invocat de recurente este nefondat.

110. Suntem, în schimb, mai rezervați în ceea ce privește aprecierea Tribunalului referitoare la (in)existența unei sfere limitate de instituții al căror număr ar fi identificat sau identificabil. Aceste considerații fac obiectul celui de al doilea motiv.

111. Potrivit Tribunalului, jurisprudența invocată de reclamante nu putea fi aplicată în speță în măsura în care, în Hotărârile Belgia și Forum 187/Comisia și Piraiki-Patraiki și alții/Comisia, citate anterior, reclamantele aparțineau unui grup care nu mai putea fi mărit după adoptarea deciziilor în discuție.

112. Astfel cum am amintit anterior<sup>42</sup>, Curtea a considerat că un grup de persoane putea fi vizat în mod individual de un act atunci când acestea erau „identificate sau identificabile la momentul în care acest act a fost adoptat în funcție de criteriile specifice membrilor acestui grup [...]”<sup>43</sup>.

113. Aceasta este jurisprudența care a fost aplicată în Hotărârile citate anterior Piraiki-Patraiki și alții/Comisia și Belgia și Forum 187/Comisia<sup>44</sup>. În această din urmă cauză, Curtea a considerat că Forum 187 avea calitate procesuală activă, întrucât reprezenta centrele de coordonare vizate individual de actul în litigiu. Actul în discuție era o decizie a Comisiei în care o schemă fiscală belgiană de ajutoare de stat existentă este calificată ca incompatibilă cu dreptul Uniunii. Potrivit Curții, acest act avusese drept efect limitarea duratei autorizării centrelor de coordonare, care fusese reînnoită în cursul anilor 2001 și 2002. Aceste 30 de centre erau perfect identificabile la momentul în care decizia atacată fusese adoptată. În plus, decizia atacată nu prevăzuse măsuri tranzitorii în favoarea centrelor de coordonare a căror autorizare urma să expire concomitent cu notificarea acestei decizii și a căror cerere de autorizare era pendinte la acea dată. Pentru Curte, aceste alte opt centre constituiau o sferă limitată afectată în mod special de decizie, în măsura în care acestea nu mai puteau obține reînnoirea autorizării<sup>45</sup>.

114. Ca și în prezenta cauză, era vorba despre o decizie a Comisiei referitoare la un ajutor de stat existent. Cu siguranță, aceasta impunea o modificare a schemei pentru viitor, fără a dispune restituirea, în condițiile în care decizia în litigiu consideră schema, astfel cum a fost modificată, conformă cu dreptul Uniunii. Totuși, această diferență de fapt nu ne pare determinantă în aprecierea admisibilității acțiunii.

115. Astfel, pentru a considera admisibilă acțiunea introdusă de Forum 187, Curtea a luat în considerare centrele de coordonare a căror autorizare fusese reînnoită în 2001 sau în 2002, pe de o parte, și pe cele a căror cerere era pendinte la momentul în care decizia Comisiei fusese notificată, pe de altă parte.

116. Deși apar ca obiective, aceste criterii au fost considerate de către Curte ca personalizabile, cu alte cuvinte, potrivit expresiei Curții, specifice membrilor grupului în cauză. În orice caz, acestea nu sunt fundamental diferite de cele care le afectează pe recurente în prezenta cauză. Astfel, la momentul adoptării deciziei în litigiu, 410 wocos fuseseră desemnate prin decret regal. Decizia în litigiu, prin care Comisia aprobă propunerile de modificare formulate de Regatul Țărilor de Jos, implică în mod necesar că wocos în discuție, și numai acestea, nu vor mai beneficia în mod necesar de aceleași avantaje cu cele obținute sub vechea schemă și care au ajuns să expire (cum ar fi dispariția garanției

42 — A se vedea punctul 103 din prezentele concluzii.

43 — Hotărârea Sahlstedt și alții/Comisia, citată anterior (punctul 30).

44 — A se vedea punctul 31 din Hotărârea Piraiki-Patraiki și alții/Comisia și punctul 60 din Hotărârea Belgia și Forum 187/Comisia.

45 — A se vedea Hotărârea Belgia și Forum 187/Comisia (punctele 61-63).

pentru împrumuturi). Împrejurarea că alte wocos pot fi autorizate după adoptarea deciziei în litigiu nu pare, așadar, în opinia noastră, să aibă o incidență semnificativă. Astfel cum a amintit anterior, Curtea a acceptat deja să califice ca aparținând unei sfere limitate un operator economic afectat de „o decizie [care] modifică drepturile dobândite anterior adoptării deciziei”<sup>46</sup>.

117. În consecință, apreciem că al doilea motiv este întemeiat, întrucât Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a considerat că recurentele nu făceau parte dintr-o sferă limitată de instituții identificabile la momentul adoptării deciziei în litigiu. Dimpotrivă, în opinia noastră, decizia în litigiu le privește direct<sup>47</sup> și individual.

118. Având în vedere aceste considerații, propunem Curții să considere admisibilă acțiunea recurentelor și, în consecință, să anuleze ordonanța atacată, în măsura în care aceasta are în vedere partea din decizia în litigiu referitoare la ajutorul E 2/2005. În plus, propunem Curții să trimită cauza spre rejudecare Tribunalului pentru a se pronunța asupra temeiniciei acțiunii, iar cererea privind cheltuielile de judecată aferente prezentei proceduri să se soluționeze odată cu fondul.

## V – Sinteză

### A – În ceea ce privește ajutorul N 642/2009

119. Având în vedere considerațiile de mai sus, apreciem, ca și Tribunalul, că recurentele nu au un interes de a exercita acțiunea în anulare împotriva deciziei în litigiu în măsura în care aceasta are în vedere ajutorul N 642/2009.

120. În consecință, propunem Curții să considere al treilea motiv ca fiind, în parte, vădit inadmisibil și, în parte, vădit nefondat.

### B – În ceea ce privește ajutorul E 2/2005

121. Înaintea oricărei alte chestiuni, contrar ajutorului N 642/2009, considerăm că recurentele au un interes de a exercita acțiunea în anulare.

122. Considerăm, în continuare, că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că nu a examinat aplicabilitatea articolului 263 al patrulea paragraf *in fine* TFUE în prezenta cauză. În consecință, propunem Curții să admită recursul.

123. În această privință, din articolul 61 primul paragraf din Statutul Curții rezultă că, în cazul în care recursul este întemeiat, Curtea poate fie să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul, atunci când acesta este în stare de judecată, fie să trimită cauza spre rejudecare Tribunalului pentru a se pronunța asupra acesteia.

124. În speță, considerăm că Curtea dispune de elementele necesare pentru a soluționa în mod definitiv problema admisibilității.

125. În această privință, subliniem că sunt îndeplinite condițiile stabilite pentru a introduce o acțiune în anulare în acest temei, și anume să ne aflăm în prezența unui act normativ care le privește direct pe recurente și care nu presupune măsuri de executare.

46 — Hotărârea Comisia/Infront WM, citată anterior (punctul 72 și jurisprudența citată).

47 — A se vedea considerațiile menționate mai sus referitoare la afectarea directă în cadrul examinării noului articol 263 al patrulea paragraf *in fine* TFUE.



126. În cazul în care Curtea nu ne-ar împărtăși punctul de vedere, considerăm că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept cu ocazia aprecierii condiției referitoare la afectarea individuală. Considerăm că aceasta este îndeplinită în ceea ce le privește recurente. În consecință, acțiunea recurentelor ar fi trebuit să fie declarată admisibilă de către Tribunal, iar recursul acestora ar trebui să fie admis, întrucât al doilea motiv este fondat.

127. În schimb, considerăm că Curtea nu este în măsură să se pronunțe pe fondul acțiunilor introduse de recurente, în măsura în care aprecierile efectuate de Tribunal privesc exclusiv admisibilitatea acțiunii, fără a angaja dezbateră pe fond.

128. Prin urmare, cauza va trebui trimisă spre rejudecare Tribunalului pentru a se pronunța asupra concluziilor formulate de recurente având ca obiect anularea deciziei în litigiu în măsura în care acesta are în vedere ajutorul E 2/2005.

## **VI – Cu privire la cheltuielile de judecată**

129. Întrucât cauza este trimisă spre rejudecare Tribunalului, se impune ca cererea privind cheltuielile de judecată aferente prezentei proceduri de recurs să se soluționeze odată cu fondul.

## **VII – Concluzie**

130. În lumina considerațiilor precedente, propunem Curții să se pronunțe după cum urmează:

- 1) Respinge recursul în măsura în care acesta are în vedere considerațiile Ordonanței Tribunalului Uniunii Europene din 16 decembrie 2011, Stichting Woonpunt și alții/Comisia (T-203/10), consacrate părții referitoare la ajutorul N 642/2009 din Decizia C(2009) 9963 final a Comisiei din 15 decembrie 2009 referitoare ajutoarele de stat E 2/2005 și N 642/2009 – Țările de Jos – Ajutor existent și ajutor specific pentru proiecte, în favoarea societăților pentru locuințe sociale.
- 2) Anulează Ordonanța Stichting Woonpunt și alții/Comisia, citată anterior, în măsura în care aceasta are în vedere partea referitoare la ajutorul E 2/2005 din Decizia C(2009) 9963 final.
- 3) Acțiunea este admisibilă în măsura în care are în vedere partea referitoare la ajutorul E 2/2005 din Decizia C(2009) 9963 final.
- 4) Trimite cauza spre rejudecare Tribunalului Uniunii Europene pentru a se pronunța asupra temeiniciei acțiunii în măsura în care aceasta are în vedere partea referitoare la ajutorul E 2/2005 din Decizia C(2009) 9963 final.
- 5) Cererea privind cheltuielile de judecată se soluționează odată cu fondul.