



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PAOLO MENGOTZI
prezentate la 27 iunie 2013¹

Cauza C-284/12

**Deutsche Lufthansa AG
împotriva
Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH**

[cerere de decizie preliminară introdusă de Oberlandesgericht Koblenz (Germania)]

„Ajutoare de stat — Avantaje acordate de o întreprindere publică care exploatează un aeroport unei companii aeriene low-cost — Decizie de deschidere a procedurii oficiale de investigare — Obligația eventuală a organelor jurisdicționale ale statelor membre de a se conforma evaluării Comisiei privind existența unui ajutor”

1. În cadrul prezentei proceduri, Oberlandesgericht Koblenz adresează Curții unele întrebări preliminare cu privire la interpretarea articolului 107 alineatul (1) și a articolului 108 alineatul (3) TFUE. Aceste întrebări au fost formulate în cadrul unei acțiuni introduse de Deutsche Lufthansa AG (denumită în continuare „DL”) împotriva Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH (denumită în continuare „FFH”), societatea cu capital majoritar public care exploatează aeroportul Frankfurt-Hahn (denumit în continuare „aeroportul F-H”), în scopul de a obține, printre altele, recuperarea pretinselor ajutoare pe care pârâta le-ar fi acordat Ryanair Ltd (denumită în continuare „RA”) sub forma unor tarife de aeroport și a altor condiții contractuale preferențiale. Pe de o parte, Oberlandesgericht Koblenz solicită să se precizeze dacă, în evaluarea existenței unui ajutor de stat în sensul aplicării articolului 108 alineatul (3) TFUE, acesta este obligat prin decizia Comisiei de a iniția procedura oficială de investigare privind măsurile care fac obiectul procedurii principale. Pe de altă parte, instanța menționată solicită Curții să stabilească condiția selectivității ajutoarelor în sensul articolului 107 TFUE.

2. În decizia de trimitere, Oberlandesgericht Koblenz constată că litigiul principal se înscrie într-o serie de acțiuni introduse în fața instanțelor germane de concurenții așa-numitelor companii aeriene „low-cost” (costuri reduse) și care au ca obiect pretinsele subvenții de care ar fi beneficiat acestea din urmă din partea operatorilor publici ai diferitelor aeroporturi situate în Germania².

I – Procedura principală și întrebările preliminare

3. La 26 noiembrie 2006, DL a sesizat Landgericht Bad Kreuznach, denunțând o serie de practici comerciale ale FFH în favoarea RA și care, în opinia sa, constituiau ajutoare de stat care nu au fost notificate, acordate prin încălcarea articolului 108 alineatul (3) TFUE. Aceasta a susținut, în esență, că tarifele de aeroport adoptate de FFH în 2001 și în 2006 au fost stabilite pe baza contractelor încheiate

¹ — Limba originală: italiana.

² — Una dintre aceste acțiuni, introdusă de Air Berlin împotriva aeroportului din Lübeck, se află la originea unei alte trimiteri preliminare, de data aceasta la inițiativa Schleswig-Holsteinisches Oberlandesgericht (cauza pendinte C-27/13), în care s-a ridicat aceeași problemă a marjei de autonomie de care dispune instanța națională în verificarea existenței unui ajutor în cazul în care Comisia a inițiat în paralel o procedură oficială de investigare în sensul articolului 108 alineatul (2) TFUE.

anterior cu RA, responsabilă pentru mai mult de 95 % din traficul de pasageri al aeroportului F-H, și conțineau condiții care, de fapt, favorizau această companie aeriană. În special, RA ar fi beneficiat de tarife deosebit de scăzute, datorită reducerilor de taxe calculate în funcție de numărul de pasageri care călătoresc, precum și de o subvenție denumită „marketing support” (ajutor pentru comercializare), acordată în cazul deschiderii unor linii noi³. Aceste măsuri ar fi fost acordate în pofida faptului că FFH continua să înregistreze pierderi. DL a solicitat să se dispună recuperarea sumelor plătite către RA cu titlu de ajutor pentru comercializare între 2002 și 2005 și a celor care corespund reducerilor de taxe de care aceasta ar fi beneficiat în 2003, ca urmare a aplicării tarifelor adoptate de FFH pentru 2001⁴, precum și încetarea oricărui ajutor viitor în favoarea RA.

4. La 16 mai 2007, Landgericht Bad Kreuznach a respins cererea DL ca fiind neîntemeiată⁵. Apelul introdus de aceasta din urmă la Oberlandesgericht Koblenz a fost respins, la rândul său, prin hotărârea din 25 februarie 2009. La 10 februarie 2011, Bundesgerichtshof, sesizat de DL, a anulat hotărârea respectivă și a trimis cauza la Oberlandesgericht Koblenz, în vederea evaluării existenței unei încălcări a articolului 108 alineatul (3) TFUE.

5. La 17 iunie 2008, Comisia a decis să inițieze procedura oficială de investigare în sensul articolului 108 alineatul (2) TFUE în ceea ce privește posibile ajutoare de stat acordate de Republica Federală Germania către FFH și către RA⁶. Printre măsurile care fac obiectul deciziei, figurau reducerea taxelor și a tarifelor aeroportuare, precum și dispoziții speciale privind comercializarea în favoarea RA.

6. La 4 ianuarie 2012, Oberlandesgericht Koblenz a solicitat Comisiei un aviz în temeiul punctului 3.2 din Comunicarea Comisiei privind aplicarea normelor referitoare la ajutoarele de stat de către instanțele naționale (denumită în continuare „comunicarea”)⁷. Din observațiile prezentate Curții rezultă că cererea în cauză privea acordarea ajutorului pentru comercializare, un presupus ajutor inițial și reducerea tarifelor de aeroport pe baza schemei tarifare din 2006. Oberlandesgericht Koblenz a solicitat să se precizeze, în esență, dacă aceste măsuri sunt imputabile statului⁸ și selective. Comisia a răspuns prin avizul din 29 februarie 2012, în care, citând jurisprudența Curții, a susținut, în mod preliminar, că Oberlandesgericht Koblenz nu era obligat, în speță, să evalueze existența unor ajutoare de stat, putându-se întemeia pe decizia de inițiere a procedurii oficiale de investigare, în scopul de a deduce toate consecințele necesare din încălcarea articolului 108 alineatul (3) TFUE. Comisia a remarcat totuși, în acest sens, un contrast între abordarea urmată de Bundesgerichtshof și jurisprudența Curții. La întrebarea adresată de Oberlandesgericht Koblenz, Comisia a precizat că măsurile în cauză au fost, în același timp, imputabile statului și selective.

7. Considerând, contrar sugestiilor din avizul Comisiei, că este necesar să se evalueze dacă măsurile în cauză constituie ajutoare de stat, Oberlandesgericht Koblenz a hotărât să suspende procedura și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) O decizie necontestată a Comisiei de a iniția procedura oficială de investigare în conformitate cu articolul 108 alineatul (3) a doua teză TFUE are drept consecință faptul că, în ceea ce privește aprecierea caracterului de ajutor de stat într-o acțiune având drept obiect recuperarea plăților efectuate și suspendarea efectuării unor plăți ulterioare, o instanță națională este obligată să respecte interpretarea juridică a Comisiei din decizia de inițiere?

3 — Pe baza afirmației făcute de DL în observațiile sale, această subvenție ar fi fost calculată nu în funcție de volumul pasagerilor pe noua linie, ci în funcție de numărul total de pasageri transportați de compania în cauză.

4 — Potrivit DL, aceste reduceri corespund unei sume de 2,679 milioane de euro.

5 — Decizia se referea la aplicarea articolului 823 alineatul (2) primul paragraf BGB și la posibilitatea de a califica articolul 108 alineatul (3) drept dispoziție de protejare a reclamantei.

6 — Ajutorul de stat C 29/08 (ex NN 54/07) – Germania – Flughafen Frankfurt Hahn & Ryanair (JO C 12, 17.1.2009, p. 6).

7 — JO C 85, 9.4.2009, p. 1.

8 — Această întrebare privea, în special, măsurile acordate în temeiul contractului încheiat între FFH și Ryanair în 2001, când Consiliul de Supraveghere al FFH nu era format în majoritate din reprezentanți ai autorităților publice.

2) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare:

În temeiul dispozițiilor în materie de ajutoare de stat, măsurile unei întreprinderi publice, în sensul articolului 2 litera (b) punctul (i) din Directiva 2006/111/CE⁹ [...], care exploatează un aeroport trebuie să fie considerate măsuri selective în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE numai pentru motivul că de aceste ajutoare beneficiază doar operatorii de transport aerian care utilizează aeroportul?

3) În cazul unui răspuns negativ la a doua întrebare:

- a) În cazul în care întreprinderea publică care exploatează aeroportul acordă în mod transparent tuturor operatorilor de transport aerian care decid să utilizeze aeroportul aceleași condiții în acest scop, criteriul privind selectivitatea nu este îndeplinit?
- b) Acest lucru este valabil și în cazul în care întreprinderea care exploatează aeroportul urmează un anumit model de afacere (în speță colaborarea cu așa-numiții operatori de transport aerian ieftin, low-cost-carrier), iar condițiile de utilizare sunt adaptate pentru această categorie de clienți și de aceea ele nu sunt la fel de atractive pentru toți operatorii de transport aerian?
- c) Cu toate acestea, există o măsură selectivă în cazul în care pe o perioadă de mai mulți ani majoritatea numărului de pasageri ai aeroportului aparține unui operator de transport aerian?”.

8. Prin scrisoarea din 18 iunie 2012, instanța de trimitere a informat Curtea că a fost introdusă de către reclamanta din acțiunea principală o acțiune în anulare împotriva deciziei de trimitere.

II – Procedura

9. Au prezentat observații scrise, pe lângă părțile din acțiunea principală, guvernele german, polonez, belgian și olandez, precum și Comisia. DL, FFH, RA, guvernele german și belgian, precum și Comisia au fost ascultate în ședința din 11 aprilie 2013.

III – Analiză

A – *Cu privire la admisibilitatea trimiterii preliminare*

10. Deși este, fără îndoială, sumară, descrierea contextului juridic și de fapt în care se încadrează întrebările preliminare, conținută în decizia de trimitere a Oberlandesgericht Koblenz, este suficientă, în opinia noastră, pentru a permite Curții să ofere un răspuns util acestei instanțe și corespunde, așadar, cerințelor impuse de jurisprudență¹⁰. Motivul de inadmisibilitate a trimiterii preliminare invocat de DL în observațiile sale trebuie, prin urmare, să fie respins.

9 — Directiva 2006/111/CE a Comisiei din 16 noiembrie 2006 privind transparența relațiilor financiare dintre statele membre și întreprinderile publice, precum și transparența relațiilor financiare din cadrul anumitor întreprinderi (JO L 318, p. 17, Ediție specială, 08/vol. 5, p. 66).

10 — A se vedea, printre altele, Hotărârea din 31 ianuarie 2008, Centro Europa 7 (C-380/05, Rep., p. I-349, punctele 47-49).

B – Cu privire la prima întrebare preliminară

11. Prin intermediul primei sale întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită Curții să precizeze, în esență, dacă instanța națională în fața căreia se invocă încălcarea articolului 108 alineatul (3) TFUE în cadrul unei acțiuni vizând suspendarea presupuselor ajutoare ilegale și recuperarea celor plătite deja, trebuie să respecte evaluarea măsurilor în cauză efectuată de Comisie în decizia de inițiere a procedurii oficiale de investigare, în pofida faptului că această evaluare are un caracter pur provizoriu. Instanța de trimitere consideră că, în cazul unui răspuns afirmativ, puterea de control a instanțelor naționale ar fi excesiv redusă și constată că instanțele supreme germane s-au exprimat negativ în acest sens, întemeindu-se, în special, pe Hotărârile Curții Transalpine Ölleitung in Österreich¹¹ și SFEI și alții¹². În plus, aceasta subliniază că, în cazul în care instanțele naționale ar avea dreptul să evalueze în mod autonom natura măsurilor în cauză, chiar și după inițierea procedurii oficiale de investigare și pe parcursul acesteia, riscul unor hotărâri contradictorii ar putea fi evitat atât solicitând un aviz Comisiei, cât și adresând Curții întrebări preliminare.

12. Abordarea adoptată de instanțele supreme germane și acceptată de instanța de trimitere se întemeiază pe rolul recunoscut de Curte instanțelor naționale în asigurarea respectării obligației impuse statelor membre în temeiul articolului 108 alineatul (3) ultima teză TFUE de a nu pune în aplicare măsurile de ajutor preconizate până când Comisia nu a luat o decizie finală cu privire la acestea.

13. Astfel cum este cunoscut, efectul direct al acestei dispoziții (mai precis al articolului 93 alineatul (3) ultima teză TCE, în vigoare în momentul respectiv) a fost recunoscut încă de la celebra Hotărâre Costa/Enel¹³. Curtea a precizat, în continuare, că obligația de nepunere în aplicare prevăzută de dispoziția în cauză și, prin urmare, protecția pe care persoanele o pot invoca în fața instanțelor naționale, în temeiul efectului direct al acesteia, privește nu numai proiectele de ajutor notificate Comisiei, astfel cum rezultă în mod expres din tratat, ci și orice măsură de ajutor pe care statul membru intenționează să o stabilească, chiar în lipsa notificării prealabile, și se extinde la întreaga perioadă în care această interdicție rămâne în vigoare¹⁴.

14. Pentru a permite instanțelor naționale să asigure o protecție adecvată persoanelor lezate prin încălcarea articolului 108 alineatul (3) ultima teză TFUE, Curtea a recunoscut instanțelor naționale competența de a interpreta și de a aplica noțiunea de ajutor, în special în scopul de a stabili dacă o măsură de stat adoptată fără notificare prealabilă trebuie să fie supusă procedurii de control prevăzute de tratat¹⁵.

15. Protecția acordată particularilor în cadrul procedurii naționale participă la buna funcționare a sistemului de control al ajutoarelor de stat prevăzut de tratat¹⁶, contribuind la asigurarea eficienței sale, în special în condițiile în care Comisia nu dispune de competențe coercitive directe împotriva beneficiarilor ajutoarelor. Caracterul central al rolului atribuit instanțelor naționale în cadrul unui

11 — Hotărârea din 5 octombrie 2006 (C-368/04, Rec., p. I-9957).

12 — Hotărârea din 11 iulie 1996 (C-39/94, Rec., p. I-3547).

13 — Hotărârea din 15 iulie 1964 (6/64, Rec., p. 1129); a se vedea de asemenea, printre altele, Hotărârea din 11 decembrie 1973, Lorenz (120/73, Rec., p. 1471, punctul 8), Hotărârea din 22 martie 1977, Steinike & Weinlig (78/76, Rec., p. 595, punctul 14), Hotărârea din 21 noiembrie 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires și alții/Franța (C-354/90, Rec., p. I-5505, punctul 11), și Hotărârea SFEI și alții, citată anterior, punctul 39.

14 — Hotărârea Lorenz, citată anterior, punctul 8.

15 — Hotărârea din 30 noiembrie 1993, Kirsammer-Hack (C-189/91, Rec., p. I-6185, punctul 14), Hotărârea Steinike & Weinlig, citată anterior, punctul 14, Hotărârea SFEI și alții, citată anterior, punctul 49, și Hotărârea FNCE, citată anterior, punctul 10.

16 — În acest sens, a se vedea Hotărârea FNCE, citată anterior, punctul 8.

astfel de sistem este afirmat fără ezitare de Comisie în comunicare, precum și în Planul de acțiune în domeniul ajutoarelor de stat¹⁷ care a precedat-o, din care rezultă, în special, tendința consolidării acestui rol și a încurajării recurgerii la *private enforcement*, în special din partea întreprinderilor concurente ale beneficiarilor ajutoarelor¹⁸.

16. În acest context, instanțele naționale și Comisia îndeplinesc, așadar, roluri distincte, dar complementare¹⁹. Este în sarcina instanțelor naționale să garanteze persoanelor care au dreptul să invoce în justiție încălcarea obligației prevăzute la articolul 108 alineatul (3) ultima teză TFUE că din această încălcare vor fi deduse toate consecințele juridice prevăzute de dreptul intern, atât în ceea ce privește validitatea actelor necesare pentru punerea în aplicare a măsurilor de ajutor, cât și în ceea ce privește recuperarea contribuțiilor financiare acordate prin încălcarea clauzei suspensive²⁰. Căile de atac disponibile în fața instanțelor naționale includ, așadar, suspendarea plății ajutorului ilegal²¹, recuperarea acestuia²² și a dobânzilor aferente²³, repararea prejudiciilor²⁴ și adoptarea unor măsuri provizorii²⁵.

17. Din considerațiile anterioare rezultă, pe de o parte, că protecția pe care instanțele naționale trebuie să o asigure particularilor servește la realizarea *scopului* urmărit prin impunerea obligației de nepunere în aplicare prevăzute la articolul 108 alineatul (3) ultima teză TFUE și, pe de altă parte, că domeniul de aplicare al acestei protecții depinde de *întinderea* obligației respective. În continuare, vom examina succesiv aceste două elemente, scopul și întinderea obligației de nepunere în aplicare (a se vedea punctele 1 și 2 de mai jos), în scopul de a defini limitele competenței conferite instanțelor naționale în temeiul efectului direct al articolului 108 alineatul (3) ultima teză TFUE (a se vedea punctul 3 de mai jos).

1. Cu privire la scopul obligației de nepunere în aplicare prevăzute la articolul 108 alineatul (3) ultima teză TFUE

18. Articolul 108 alineatul (3) prima teză TFUE impune statelor membre obligația de a notifica proiectele de instituire sau de modificare a ajutoarelor. În cazul în care, după o primă examinare preliminară, Comisia consideră că proiectul notificat nu este compatibil cu piața internă, ea deschide procedura oficială de investigare prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE [articolul 108 alineatul (3) a doua teză TFUE și articolul 4 alineatul (4) din Regulamentul nr. 659/1999]. Ultima teză a articolului 108 alineatul (3) TFUE interzice, astfel cum am văzut, statului membru în cauză să pună în aplicare măsurile preconizate înainte de pronunțarea unei decizii finale a Comisiei²⁶.

17 — COM(2005) 107 final.

18 — A se vedea în special punctele 1, 5 și 24 din comunicare.

19 — A se vedea Hotărârea SFEI și alții, citată anterior, punctul 41, Hotărârea din 21 octombrie 2003, van Calster și Cleeren (C-261/01 și C-262/01, Rec., p. I-12249, punctul 74), Hotărârea Transalpine Ölleitung in Österreich și alții, citată anterior, punctul 37, și Hotărârea din 8 decembrie 2011, Residex Capital IV (C-275/10, Rep., p. I-13043, punctul 26).

20 — Hotărârea FNCE, citată anterior, punctul 12, Hotărârea SFEI și alții, citată anterior, punctul 40, Hotărârea van Calster și Cleeren, citată anterior, punctul 64, Hotărârea din 21 iulie 2005, Xunta de Galicia (C-71/04, Rec., p. I-7419, punctul 49), Hotărârea Transalpine Ölleitung in Österreich și alții, citată anterior, punctul 47, Hotărârea din 12 februarie 2008, CELF și Ministre de la Culture et de la Communication (denumită în continuare „CELF I”) (C-199/06, Rep., p. I-469, punctul 45), și Hotărârea Residex Capital IV, citată anterior, punctul 29. A se vedea de asemenea punctul 30 din comunicare.

21 — A se vedea în special Hotărârea FNCE, punctul 12, și comunicarea, secțiunea 2.2.1.

22 — A se vedea în special Hotărârea Xunta de Galicia, citată anterior, punctul 49, Hotărârea SFEI și alții, citată anterior, punctele 40 și 68, și Hotărârea FNCE, citată anterior, punctul 12, precum și comunicarea, secțiunea 2.2.2.

23 — A se vedea în special Hotărârea CELF I, citată anterior, punctele 53-55 și comunicarea, secțiunea 2.2.3.

24 — A se vedea în special Hotărârea CELF I, citată anterior, punctele 53-55, Hotărârea Transalpine Ölleitung in Österreich, citată anterior, punctul 56, Hotărârea din 11 decembrie 2008, Comisia/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, Rep., p. I-9465, punctul 54), precum și comunicarea, secțiunea 2.2.4.

25 — A se vedea în special Hotărârile citate anterior SFEI și alții, punctul 52, și Transalpine Ölleitung in Österreich, punctul 46. A se vedea punctul 26 și urm. din comunicare.

26 — A se vedea de asemenea articolul 3 din Regulamentul nr. 659/1999, intitulat „Clauza suspensivă”.

19. Curtea a avut deja ocazia să precizeze că interdicția prevăzută de această dispoziție „are drept scop să garanteze faptul că efectele unui ajutor nu se produc înainte de a asigura Comisiei un termen rezonabil pentru a analiza proiectul în detaliu și, dacă este cazul, pentru a iniția procedura prevăzută la [alineatul] (2) al aceluiași articol”²⁷, instituind astfel „un control preventiv asupra proiectelor de ajutoare noi”²⁸.

20. Pe lângă această funcție, cu un caracter specific *procedural*, Curtea a recunoscut interdicției în cauză și o funcție *esențială*, care constă în „garantarea faptului că *un ajutor incompatibil nu va fi pus niciodată în aplicare*”²⁹. Această funcție, căreia, în Hotărârea CELF I, Curtea îi atribuie în mod expres un caracter „preventiv”, este realizată la început „în mod provizoriu”, prin impunerea unei obligații de *standstill* pe parcursul procedurii de control și, ulterior, în mod definitiv, în cazul în care, la sfârșitul acestei proceduri, este adoptată o decizie negativă³⁰. Obiectivul „prevenirii” aflat la baza obligației de nepunere în aplicare este, așadar, urmărit inițial prin întârzierea punerii în aplicare a ajutorului preconizat, atât timp cât persistă îndoieli cu privire la compatibilitatea acestuia cu piața internă³¹. În acest context, instanțele naționale au misiunea de a asigura, până la decizia finală a Comisiei, drepturile persoanelor împotriva unei „eventuale încălcări” de către autoritățile de stat a interdicției prevăzute la articolul 108 alineatul (3) TFUE³², dispunând recuperarea integrală a ajutoarelor plătite cu încălcarea acestei interdicții. Astfel cum a precizat ulterior Curtea în Hotărârea CELF II, „obiectul misiunii instanțelor naționale este de a dispune măsuri capabile de a remedia nelegalitatea punerii în aplicare a ajutoarelor, cu scopul ca beneficiarul să nu păstreze libera dispoziție a acestora pentru perioada rămasă până la decizia Comisiei”³³.

21. În acest sens, este interesant de observat că obligația instanței naționale de a dispune recuperarea unui ajutor ilegal, care a fost, așadar, pus în aplicare prin încălcarea obligației de *standstill*, încetează după ce Comisia, risipind îndoielile formulate anterior, stabilește compatibilitatea acestuia cu piața internă. Astfel cum a precizat Curtea în Hotărârea CELF I, citată anterior, în fapt, punerea în aplicare a unui ajutor compatibil nu intră în conflict cu scopul urmărit la articolul 108 alineatul (3) ultima teză TFUE, care constă numai în a preveni punerea în aplicare a ajutoarelor incompatibile³⁴. În schimb, o astfel de punere în aplicare încalcă funcția specific procedurală a interdicției prevăzute de această dispoziție care constă, astfel cum s-a văzut, în garantarea faptului că efectele unui ajutor, chiar compatibil, nu se produc până când Comisia nu s-a pronunțat definitiv asupra acestuia. În astfel de circumstanțe, instanța națională trebuie, așadar, să dispună recuperarea dobânzilor pentru „perioada de ilegalitate”, și anume de la data la care ajutorul a fost pus la dispoziția beneficiarului cu încălcarea obligației de nepunere în aplicare până la adoptarea deciziei finale de către Comisie.

2. Cu privire la întinderea obligației de nepunere în aplicare prevăzute la articolul 108 alineatul (3) ultima teză TFUE

22. Pe baza celor precizate de Curte, sistemul de control prevăzut la articolul 108 alineatul (3) TFUE instituie o obligație de notificare prealabilă „care, prin ea însăși, cuprinde și implică efectul suspensiv consacrat de ultima teză a acestui alineat”³⁵.

27 — A se vedea Hotărârea din 14 februarie 1990, Franța/Comisia (C-301/87, Rec., p. I-307, punctul 17), și Hotărârea CELF I, citată anterior, punctul 36.

28 — A se vedea Hotărârile citate anterior CELF I, punctul 37, și Lorenz, punctul 2.

29 — A se vedea Hotărârea CELF I, citată anterior, punctul 47. Sublinierea noastră.

30 — *Ibid.*

31 — A se vedea Hotărârea CELF I, citată anterior, punctul 48.

32 — A se vedea Hotărârea CELF I, citată anterior, punctul 38.

33 — A se vedea Hotărârea din 11 martie 2010, CELF și ministre de la Culture et de la Communication (denumită în continuare „CELF II”) (C-1/09, Rep., p. I-2099, punctul 30).

34 — A se vedea Hotărârea CELF I, punctele 47-49.

35 — A se vedea Hotărârea din 22 iunie 2000, Franța/Comisia (C-332/98, Rec., p. I-4833, punctul 31).

23. Deși este incontestabil că obligația menționată privește doar proiectele de instituire sau de modificare a ajutoarelor, caracterul preventiv al sistemului de control instituit la articolul 108 alineatul (3) TFUE, indivizibilitatea dintre obligațiile de notificare și obligațiile suspensive³⁶, precum și valența procedurală a acestora din urmă, care au fost menționate mai sus, conduc la concluzia că interdicția privind punerea în aplicare prevăzută de ultima teză a acestei dispoziții rezultă în mod automat ca efect al notificării. Reiese că această obligație este impusă statelor membre pe toată durata procedurii de control³⁷, indiferent de natura măsurilor notificate, așadar și în cazul în care acestea *nu constituie în mod obiectiv ajutoare*, eventualitate prevăzută, de altfel, în mod expres chiar de Regulamentul nr. 659/1999³⁸.

24. Această interpretare reflectă, în opinia noastră, natura și scopul procedurii de control al ajutoarelor care este prevăzută de tratat. A permite unui stat membru să se întemeieze, în momentul punerii în aplicare a unei măsuri, pe o evaluare a acesteia diferită de cea care l-a determinat să o notifice Comisiei ar introduce un element de incoerență și ar diminua efectul util al articolului 108 alineatul (3) ultima teză TFUE, ca mecanism de „menținere a întregului sistem de control instituit prin [acest] articol”³⁹. Aceasta cu atât mai mult cu cât complexitatea tot mai mare a intervențiilor publice pe piață face să fie adesea greu de stabilit în mod obiectiv dacă ele reprezintă elemente de ajutor, crescând astfel riscul concret, în cazul în care clauza suspensivă nu a fost pusă în aplicare doar ca urmare a notificării, al punerii în aplicare a unor măsuri efectiv incompatibile cu piața internă.

25. În lipsa notificării, operativitatea obligației de *standstill* este legată, în schimb, de *existența obiectivă a unui ajutor de stat*: statul membru care, fără a efectua o notificare prealabilă Comisiei, pune în aplicare o măsură de ajutor în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE încalcă obligațiile care îi revin în temeiul articolului 108 alineatul (3) TFUE. În prezenta cauză, Curtea este solicitată, în esență, să precizeze în mod preliminar dacă un stat membru este de asemenea obligat, *indiferent de natura reală a măsurii în cauză*, să suspende executarea sa până la adoptarea unei decizii finale a Comisiei în cazul în care aceasta din urmă, după o examinare preliminară începută în urma unei plângeri sau din oficiu, decide să inițieze procedura oficială de investigare prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE.

26. Asemenea Comisiei și reclamantei din cauza principală, considerăm că la această întrebare trebuie să se răspundă afirmativ.

27. Obligația de a suspenda punerea în aplicare a unei măsuri împotriva căreia a fost inițiată o procedură oficială de investigare își are temeiul în articolul 108 alineatul (3) ultima teză TFUE, astfel cum este interpretat de Curte⁴⁰ și, ca în cazul notificării, există *indiferent de natura obiectivă de ajutor a măsurii în cauză*.

28. Această concluzie rezultă din analiza jurisprudenței Curții și a Tribunalului. În Hotărârea din 9 octombrie 2001, Italia/Comisia⁴¹, pronunțându-se cu privire la excepția invocată de Comisie împotriva acțiunii formulate de Italia contra deciziei de inițiere a procedurii oficiale de investigare cu privire la anumite măsuri în favoarea Gruppo Tirrenia di Navigazione, calificate în această decizie drept „ajutor nou”, Curtea, citând Hotărârile Spania/Comisia (Cenemesa)⁴² și Italia/Comisia (Italgrani)⁴³, a declarat că „în ceea ce privește un ajutor în curs de execuție, care continuă să fie acordat și pe care

36 — A se vedea Hotărârea Franța/Comisia, citată anterior, punctul 32.

37 — A se vedea Hotărârea din 30 iunie 1992, Italia/Comisia (C-47/91, Rec., p. I-4145, punctul 24), Hotărârea SFEI și alții, citată anterior, punctul 38, Hotărârea Lorenz, citată anterior, punctul 8, și Hotărârea FCNE, citată anterior, punctul 11.

38 — Potrivit articolului 4 alineatul (2) și articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 659/1999, în cazul în care, după o examinare preliminară sau la finalul procedurii oficiale de investigare, Comisia constată că „măsura notificată nu constituie un ajutor, ea consemnează acest lucru printr-o decizie”.

39 — A se vedea Hotărârea Franța/Comisia, citată anterior, punctul 32.

40 — A se vedea alineatul (12).

41 — Cauza C-400/99, Rec., p. I-7303.

42 — Hotărârea din 30 iunie 1992 (C-312/90, Rec., p. I-4117).

43 — Hotărârea din 30 iunie 1992 (C-47/91, Rec., p. I-4145).

statul membru îl consideră ca fiind un ajutor existent, calificarea contrară de ajutor nou adoptată, *fie chiar și provizoriu*, de Comisie în decizia sa de a iniția procedura prevăzută la art[icolul 108 alineatul (2) TFUE] împotriva acestui ajutor *are efecte juridice autonome*⁴⁴. Potrivit Curții, deși „calificarea ajutorului corespunde unei situații obiective care nu depinde de evaluarea făcută în etapa inițierii procedurii”, această decizie implică faptul că, din punctul de vedere al Comisiei, „ajutorul este și a fost pus în aplicare în mod ilegal, ignorând efectul suspensiv care rezultă, în ceea ce privește ajutoarele noi, din art[icolul 108 alineatul (2) ultima teză TFUE]”⁴⁵ și „modifică în mod necesar situația juridică a măsurii în cauză [...], în special în ceea ce privește continuarea punerii sale în aplicare”⁴⁶. Într-adevăr, „după adoptarea sa există cel puțin o îndoială semnificativă cu privire la legalitatea acestei măsuri care, sub rezerva posibilității de a solicita măsuri provizorii judecătorului delegat cu luarea măsurilor provizorii, *trebuie să determine statul membru să suspende plata*, având în vedere că inițierea procedurii prevăzute la articolul 108 alineatul (2) TFUE exclude o decizie imediată în sensul compatibilității cu piața comună care să permită în continuare punerea în aplicare a acestei măsuri”⁴⁷. Astfel, decizia de inițiere a procedurii de mai sus „produce consecințe directe privind suspendarea măsurilor”⁴⁸ în cauză.

29. În opinia noastră, rezultă suficient de clar din pasajele de mai sus că „efectele juridice independente” ale deciziei de inițiere a procedurii oficiale de investigare menționate de Curte, printre care, în special, obligația statului membru de a suspenda executarea măsurii, derivă din calificarea acesteia din urmă drept „ajutor nou”⁴⁹. Nu există nicio îndoială, iar Curtea afirmă clar acest lucru în hotărârea menționată, că această calificare are un caracter pur *provizoriu*, din moment ce Comisia poate concluziona, pe baza informațiilor colectate în cursul procedurii oficiale de investigare, că măsura în cauză nu constituie un ajutor în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE sau că ea constituie un ajutor existent. În pofida acestui fapt, calificând o măsură care nu a fost notificată și care este în curs de executare drept „ajutor nou” și dispunând inițierea procedurii oficiale de investigare împotriva sa, Comisia exprimă cel puțin îndoieli serioase cu privire la legalitatea acestei măsuri și la compatibilitatea sa cu piața internă. Astfel cum a afirmat Curtea, aceste îndoieli sunt suficiente pentru a declanșa mecanismul de salvagardare prevăzut la articolul 108 alineatul (3) ultima teză TFUE și pentru a impune statului membru să suspende punerea în aplicare a măsurii⁵⁰.

30. Spre deosebire de interpretarea sugerată de FFH, considerăm că domeniul de aplicare al hotărârii din 9 octombrie 2001 în cauza Tirrenia depășește cazul în care calificarea măsurii drept ajutor este certă, iar diferența de opinie dintre statul membru în cauză și Comisie privește doar natura sa de ajutor existent sau de ajutor nou. În fapt, cauza care a dat naștere acestei hotărâri privea și intervențiile publice care, potrivit statului membru reclamant, au fost calificate în mod greșit și, oricum, în urma unei examinări insuficiente, drept ajutoare în decizia atacată⁵¹. La punctul 69 din hotărâre, Curtea a declarat în mod expres acțiunea admisibilă și cu privire la aceste măsuri „pentru motive similare celor menționate la punctele 59 și 60”. În hotărârea pe fond, pronunțată la 10 mai 2005, Curtea, pe de o parte, confirmă interpretarea hotărârii din 9 octombrie 2001⁵² și, pe de altă parte, lasă să se înțeleagă în mod clar că consecințele juridice ale unei decizii de inițiere a procedurii oficiale de investigare sunt în esență identice, atât în cazul în care măsurile calificate provizoriu drept ajutoare noi sunt considerate de statul membru în cauză drept ajutoare existente, cât și în cazul în

44 — Punctul 57. Sublinierea noastră.

45 — Punctul 58.

46 — Punctul 59.

47 — Punctul 59. Sublinierea noastră.

48 — Punctul 65.

49 — A se vedea de asemenea Hotărârea din 10 mai 2005, Italia/Comisia (C-400/99, Rec., p. I-3657, punctul 24).

50 — A se vedea punctele 59 și 64.

51 — A se vedea descrierea măsurilor în cauză la punctele 23-26 din hotărâre, precum și punctul 28.

52 — La punctul 9 din această hotărâre, preluând conținutul hotărârii din 9 octombrie 2001, Curtea afirmă că acțiunea a fost declarată admisibilă „deoarece Comisia a calificat măsurile în cauză drept ajutoare noi puse în aplicare în mod ilegal, în timp ce guvernul italian a susținut, pentru unele dintre acestea, că erau ajutoare existente [...] și, pentru altele, că nu conțineau elemente de ajutor, motiv pentru care acele măsuri nu ar fi trebuit să fie suspendate, spre deosebire de ceea ce rezultă din decizia atacată”.

care acesta din urmă consideră că ele nu constituie deloc ajutoare⁵³. Decizia atacată în cauza care a condus la pronunțarea hotărârilor menționate a fost de altfel anulată de Curte tocmai pentru că a dus la suspendarea, fără o discuție prealabilă cu statul membru în cauză, a unor măsuri pe care acesta din urmă nu le considera ajutoare⁵⁴ și pe care însăși Comisia, în decizia de închidere parțială a procedurii oficiale de investigare, le-a considerat lipsite de condiția selectivității.

31. În plus, trebuie remarcat că Tribunalul a avut deja ocazia să aplice principiile stabilite în hotărârea din 9 octombrie 2001, menționată anterior, la o situație în care măsurile împotriva cărora a fost inițiată procedura oficială de investigare nu constituiau ajutoare potrivit statutului membru în cauză⁵⁵. Astfel cum a afirmat în mod corect Comisia în observațiile sale scrise, nu există, în fapt, niciun motiv pentru a distinge cele două ipoteze.

32. Rezultă din cele de mai sus că decizia de a iniția procedura oficială de investigare poate implica pentru statul membru în cauză obligația suspendării unor măsuri care nu ar fi fost supuse procedurii de control prevăzute la articolul 108 alineatul (3) TFUE, fie pentru că nu constituie ajutoare, fie pentru că acestea constituie ajutoare existente. În timp ce, în cazul măsurilor care se încadrează în noțiunile de ajutor și de ajutor nou, obligația de suspendare care derivă din inițierea procedurii oficiale de investigare se suprapune interzicerii prevăzute în ultima teză a articolului 108 alineatul (3) TFUE, în cazul măsurilor care nu sunt cuprinse în aceste noțiuni, obligația respectivă apare, în schimb, *ex novo*, ca urmare a calificării lor provizorii cuprinse în decizia de inițiere a procedurii.

33. Spre deosebire de ceea ce pare să considere guvernul german în observațiile sale scrise, competența Comisiei de a solicita statului membru în cauză, în conformitate cu articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, suspendarea plății ajutoarelor acordate în mod ilegal nu ne împiedică să afirmăm existența unei obligații de suspendare având ca obiect măsurile supuse procedurii oficiale de investigare ca efect independent al deciziei de inițiere a unei astfel de proceduri. În acest sens, amintim că articolul 11 din Regulamentul nr. 659/1999 constituie o codificare a principiilor stabilite în Hotărârea Boussac⁵⁶, în care Curtea a recunoscut Comisiei competența de a emite un ordin în scopul de a contrabalansa obligația impusă acestuia de examinare a compatibilității ajutoarelor care nu au fost notificate, fără a se putea limita la declararea ilegalității lor⁵⁷. Spre deosebire de încălcarea interdicției de punere în aplicare prevăzute la articolul 108 alineatul (3) ultima teză TFUE, care poate fi invocată numai în fața instanțelor naționale, neexecutarea unei decizii de suspendare prevăzute la articolul 11 din Regulamentul nr. 659/1999 autorizează Comisia să sesizeze direct Curtea, în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) al doilea paragraf TFUE. Prin urmare, sunt două căi de atac și două proceduri esențial diferite.

34. În plus, FFH și RA au subliniat că recunoașterea efectului suspensiv al unei decizii de inițiere a procedurii oficiale de investigare ar aduce atingere dreptului la apărare al părților interesate, printre care, în special, beneficiarul măsurii în cauză, care ar suferi consecințele suspendării sale fără să fi avut posibilitatea de a-și prezenta punctul de vedere înainte de adoptarea deciziei. În această privință, dacă este adevărat că, potrivit unei jurisprudențe constante, obligația Comisiei de a solicita părților

53 — A se vedea punctul 29.

54 — A se vedea punctele 31, 34 și punctul 1 din dispozitiv. Precizăm că, în hotărârea din 9 octombrie 2001, Curtea a exclus în mod expres că suspendarea acestor măsuri derivă dintr-un pretins ordin de suspendare conținut în decizia atacată.

55 — A se vedea Hotărârea din 30 aprilie 2002, Government of Gibraltar/Comisia, (T-195/01 și T-207/01, Rec., p. II-2309, punctele 80-86), Hotărârea din 23 octombrie 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa și alții/Comisia (T-269/99, T-271/99 și T-272/99, Rec., p. II-4217, 36-42), și Hotărârea din 25 martie 2009, Alcoa Trasformazioni/Comisia (T-332/06, punctele 33-42).

56 — Hotărârea din 14 februarie 1990, Franța/Comisia, citată anterior. Astfel cum este cunoscut, în această hotărâre, după ce a constatat că eficiența sistemului de control instituit de tratat prevede adoptarea unor măsuri pentru a preveni încălcarea normelor menționate la articolul 93 alineatul (3) TCE, în vigoare în momentul respectiv, Curtea a afirmat că, în cazul în care Comisia constată că un ajutor a fost instituit sau modificat fără să îi fi fost notificat sau că, deși a fost notificat, a fost pus în aplicare fără a aștepta încheierea procedurii oficiale de investigare, ea are competența de a ordona statului membru în cauză, printr-o decizie provizorie, în așteptarea examinării ajutorului, să suspende imediat plata și, în cazul în care statul membru nu se conformează acestei decizii, să sesizeze direct Curtea, în timp ce continuă în paralel examinarea dosarului, punctele 18-23.

57 — Punctele 9-23.

interesate, printre care se numără beneficiarii ajutorului și organisme care acordă ajutorul, să își prezinte observațiile este prevăzută numai în etapa examinării, menționată la articolul 108 alineatul (2) TFUE⁵⁸, totuși, aceste persoane au dreptul de a ataca decizia prin care, la încheierea examinării preliminare, Comisia va iniția procedura oficială de investigare, drept care a fost recunoscut tocmai având în vedere efectele juridice pe care le produce această decizie. Împrejurarea că, în contextul căilor de atac împotriva unor astfel de decizii, având în vedere caracterul preliminar al evaluării efectuate de Comisie, controlul instanței Uniunii este limitat⁵⁹, aceasta neputându-se pronunța definitiv cu privire la existența unui ajutor, nu încalcă, contrar celor afirmate de FHH, dreptul la o protecție jurisdicțională adecvată. Fiind acte intermediare de procedură, în fapt, acest control nu poate fi decât limitat la verificarea existenței condițiilor care justifică trecerea la următoarea etapă a procedurii, de la inițierea căreia derivă efectele juridice care fac ca astfel de acte să fie atacabile.

3. Domeniul de aplicare al protecției pe care instanțele naționale sunt obligate să o acorde persoanelor afectate de o posibilă încălcare a articolului 108 alineatul (3) ultima teză TFUE

35. Astfel cum s-a văzut la punctele 22 și 24 de mai sus, obligația de nepunere în aplicare prevăzută la articolul 108 alineatul (3) ultima teză TFUE se impune doar ca urmare a notificării, în cazurile în care aceasta a avut loc. Prin urmare, instanțele naționale sunt obligate să deducă toate consecințele unei eventuale încălcări a acestei obligații, *indiferent* de evaluarea lor autonomă, conform articolului 107 alineatul (1) TFUE, a măsurilor notificate.

36. În schimb, în cazul în care măsura nu a făcut obiectul notificării, instanțele naționale în fața cărora este invocat articolul 108 alineatul (3) ultima teză TFUE trebuie să verifice dacă măsura constituie un ajutor de stat, supus ca atare obligației de *standstill* și, în cazul unui răspuns afirmativ, trebuie să dispună suspendarea oricărei plăți ulterioare și recuperarea sumelor deja plătite. Astfel cum s-a menționat la punctul 14 din prezentele concluzii, ele au dreptul, în acest scop, să interpreteze și să aplice noțiunea de ajutor. În cazul în care există îndoieli cu privire la calificarea măsurii în cauză, pot solicita clarificări din partea Comisiei, în cadrul cooperării instituite prin comunicare⁶⁰, sau pot sesiza Curtea cu titlu preliminar⁶¹.

37. Ce impact are decizia Comisiei de a iniția procedura oficială de investigare în sensul articolului 108 alineatul (2) TFUE asupra unui astfel de cadru?

58 — A se vedea Hotărârea din 19 mai 1993, Cook/Comisia (C-198/91, Rec., p. I-2487, punctul 22), Hotărârea din 15 iunie 1993, Matra/Comisia (C-225/91, Rec., p. I-3203, punctul 16), Hotărârea din 2 aprilie 1998, Comisia/Sytraval și Brink's France (C-367/95 P, Rec., p. I-1719, punctul 38), Hotărârea din 13 decembrie 2005, Comisia/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (C-78/03 P, Rec., p. I-10737, punctul 34), precum și Hotărârea din 11 septembrie 2008, Germania și alții/Kronofrance (C-75/05 P și C-80/05 P, Rep., p. I-6619, punctul 37).

59 — A se vedea Hotărârea din 21 iulie 2011, Alcoa Trasformazioni/Comisia (C-194/09 P, Rep., p. I-6311, punctul 61), și Hotărârea Tribunalului din 23 octombrie 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa și alții/Comisia (T-269/99, T-271/99 și T-272/99, Rec., p. II-4217, punctul 49), în care controlul Curții este limitat în mod expres la eroarea vădită de apreciere. Cu titlu incidental, subliniem că o astfel de limitare a controlului Curții nu este întru totul conformă cu jurisprudența Curții potrivit căreia „instanța Uniunii, în principiu și ținând cont atât de elementele concrete ale litigiului care este dedus judecării, cât și de caracterul tehnic sau complex al aprecierilor formulate de către Comisie, trebuie să exercite un control complet asupra problemei dacă o măsură intră în domeniul de aplicare al articolului 107 alineatul (1) TFUE” [a se vedea în acest sens, printre altele, Hotărârea din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia (C-487/06 P, Rep., p. I-10515, punctul 111)]. În opinia noastră, ar fi fost mai coerent cu această jurisprudență să se recunoască faptul că, chiar și în cazul unei decizii de inițiere a procedurii oficiale de investigare, instanța Uniunii exercită un control aproape complet, deși limitat la întrebarea dacă, pe baza informațiilor aflate la dispoziția sa, Comisia putea să concluzioneze cu titlu provizoriu în sensul existenței unui ajutor sau cel puțin al persistenței unor îndoieli serioase în acest sens.

60 — Hotărârea SFEI și alții, citată anterior, punctul 50; comunicarea, secțiunea 3.

61 — Hotărârea SFEI și alții, citată anterior, punctul 51.

38. Curtea a avut deja ocazia să clarifice, în Hotărârea SFEI și alții, citată anterior, că inițierea de către Comisie a unei proceduri de examinare preliminară sau a *procedurii oficiale de investigare* nu exonerează instanțele naționale de obligația de a proteja drepturile persoanelor în cazul încălcării obligației de notificare prealabilă⁶².

39. Potrivit instanței de trimitere și guvernului german, din această hotărâre rezultă competența/obligația instanțelor naționale de a interpreta și de a aplica noțiunea de ajutor *chiar și după inițierea procedurii oficiale de investigare*, fără a fi ținute de evaluările efectuate de Comisie în decizia de inițiere. Deși este adevărat că în Hotărârea SFEI Curtea a afirmat în mod clar competența instanțelor naționale de a se pronunța cu privire la existența unor prezumtive ajutoare ilegale în pofida faptului că măsurile în cauză fac, în paralel, obiectul examinării de către Comisie, această afirmație este totuși limitată în mod expres la cazul în care respectiva instituție *nu a luat încă o poziție cu privire la calificarea măsurilor drept ajutoare de stat*⁶³ și nu se referă la situația în care, precum în speță, a avut loc, în schimb, o astfel de luare de poziție, deși în contextul unei decizii de inițiere a procedurii oficiale de investigare. Fără a aduce atingere, așadar, competenței instanțelor naționale de a adopta măsurile necesare pentru a proteja drepturile persoanelor afectate de încălcarea articolului 108 alineatul (3) TFUE, chiar după inițierea procedurii prevăzute la alineatul (2) al acestui articol, Hotărârea SFEI nu permite să se tragă concluzii cu privire la impactul deciziei de inițiere asupra exercitării acestei competențe.

40. Pentru a evalua o astfel de incidență, trebuie amintit că articolul 4 alineatul (3) al doilea și al treilea paragraf TUE impune statelor membre să adopte toate măsurile generale sau speciale necesare pentru a asigura îndeplinirea obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii, precum și să se abțină de la adoptarea oricărei măsuri care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii și că această obligație se extinde la toate autoritățile din statele membre, inclusiv, în cadrul competențelor lor, la instanțele de judecată⁶⁴. Rezultă că o decizie de inițiere a procedurii oficiale de investigare obligă instanțele din statul membru căruia se adresează și că aceste instanțe, trebuind să se pronunțe cu privire la măsurile care vor face obiectul unei decizii viitoare a Comisiei, trebuie să evite adoptarea unor măsuri definitive care ar putea fi incompatibile cu aceasta⁶⁵. În plus, trebuie remarcat că, astfel cum a precizat Curtea, în asigurarea respectării interdicției de punere în aplicare prevăzute la articolul 108 alineatul (3) ultima teză TFUE, este de competența instanțelor din statele membre să ia pe deplin în considerare interesul Uniunii⁶⁶.

41. În aceste condiții și în lumina considerațiilor prezentate la punctele 25-34 de mai sus, este posibil să se formuleze următoarele concluzii.

42. În temeiul efectului coroborat al articolului 108 alineatul (3) ultima teză TFUE și al calificării drept ajutor (nou) a măsurii în cauză, inițierea procedurii oficiale de investigare implică obligația pentru statul membru respectiv de a suspenda punerea în aplicare a acesteia de la data adoptării deciziei de inițiere până la intervenția unei decizii finale, indiferent de natura obiectivă a măsurii în cauză (a se vedea în special punctul 32 de mai sus). Instanțele naționale vor fi astfel obligate să adopte toate măsurile necesare pentru a asigura respectarea acestei obligații și să elimine consecințele unei posibile

62 — Hotărârea SFEI și alții, citată anterior, punctul 44; a se vedea anterior în acest sens și Hotărârile Lorenz, punctul 8, și FNCE, punctele 10 și 11. Potrivit Curții, orice altă interpretare ar priva de efectul util interdicția prevăzută la articolul 108 alineatul (3) ultima teză, favorizând încălcarea acesteia de către statele membre (a se vedea Hotărârea SFEI și alții, punctul 55).

63 — Punctul 53 și dispozitivul. Astfel cum a subliniat în mod corect Comisia în cadrul ședinței, spre deosebire de prezenta procedură, în cauza în care s-a pronunțat această hotărâre, Comisia a efectuat doar o examinare preliminară a măsurilor în cauză și, în momentul în care a fost introdusă cererea de decizie preliminară, nu inițiasse încă procedura oficială de investigare prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE: a se vedea punctul 11 din hotărâre și punctul 7 din concluziile avocatului general Jacobs.

64 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 14 decembrie 2000, Masterfoods și HB (C-344/98, Rec., p. I-11369), punctul 49.

65 — A se vedea în acest sens, în ceea ce privește aplicarea articolelor 85 și 86 TCE, punctul 47 din Hotărârea din 28 februarie 1991, Delimitis (C-234/89, Rec., p. I-935).

66 — A se vedea Hotărârea Transalpine Ölleitung, citată anterior, punctul 48.

încălcări a acesteia, *indiferent de o evaluare prealabilă a măsurii în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE*. În cazul în care au îndoieli cu privire la existența condițiilor referitoare la calificarea măsurii drept ajutor, care justifică inițierea procedurii oficiale de investigare, aceste instanțe vor putea formula o întrebare preliminară privind validitatea, în sensul articolului 267 primul paragraf litera (b) TFUE⁶⁷.

43. În perioada care precedă inițierea procedurii oficiale de investigare, operativitatea clauzei suspensive prevăzute la articolul 108 alineatul (3) ultima teză TFUE este legată, în schimb, de *existența obiectivă a unui ajutor de stat* (a se vedea punctul 25 de mai sus). Un eventual ordin de recuperare a sumei *plătite între punerea în aplicare a măsurii în cauză și inițierea procedurii* este condiționat, așadar, de verificarea faptului că această măsură constituie efectiv un ajutor.

44. Și la efectuarea verificării respective, instanța națională trebuie să țină cont de decizia Comisiei de a iniția procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE, care, deși adoptată după o examinare preliminară, conține totuși o *poziție a acestei instituții cu privire la existența prima facie a unui ajutor*. O astfel de poziție trebuie să fie considerată cel puțin suficientă pentru a integra condiția *fumus boni iuris* în vederea adoptării unei măsuri provizorii. Prin urmare, chiar în cazul în care consideră, spre deosebire de cele constatate în mod preliminar de către Comisie, că măsura în cauză nu constituie un ajutor, această instanță nu va putea respinge cererea de recuperare a sumei plătite în perioada dintre începutul punerii în aplicare a măsurii și inițierea procedurii oficiale de investigare, fără a sesiza mai întâi Curtea cu o întrebare preliminară privind validitatea și având ca obiect decizia de inițiere, în sensul articolului 267 primul paragraf litera (b) TFUE. Ea poate decide, în schimb, în cazul în care dreptul național permite acest lucru, să nu procedeze la o recuperare definitivă până când nu intervine o decizie finală a Comisiei și să emită, între timp, un ordin de recuperare provizoriu, dispunând ca sumele să fie plătite într-un cont blocat până la soluționarea pe fond a litigiului⁶⁸.

45. În orice caz, dacă are îndoieli cu privire la calificarea măsurii, poate fi oportun ca instanța națională să consulte Comisia în sensul secțiunii 3 din comunicare, atât pentru a obține informații cu privire la evoluția procedurii în curs, cât și pentru a solicita clarificări și în lumina eventualelor elemente aflate la dispoziția sa care nu au fost cunoscute de Comisie în momentul adoptării deciziei de inițiere a procedurii. La rândul său, Comisia nu poate evita solicitarea avizului făcând referire doar la conținutul acestei decizii.

a) Concluzie cu privire la prima întrebare preliminară

46. Pe baza considerațiilor de mai sus, sugerăm Curții să răspundă la prima întrebare preliminară astfel:

„O instanță națională sesizată cu o cerere prin care se urmărește obținerea încetării plăților care trebuie efectuate și a recuperării celor deja efectuate în executarea unei măsuri imputabile statului, care nu a fost notificată în temeiul articolului 108 alineatul (3) prima teză TFUE și împotriva căreia Comisia a adoptat o decizie de inițiere a procedurii oficiale de investigare prevăzute la articolul 108 alineatul (2) TFUE, este obligată să adopte toate măsurile necesare pentru a asigura respectarea de către autoritățile naționale a obligației de suspendare care derivă din efectul coroborat al articolului 108 alineatul (3) ultima teză TFUE și al calificării provizorii drept ajutor conținută în decizia menționată, precum și să elimine consecințele unei eventuale încălcări a acestei obligații. Astfel de măsuri includ suspendarea punerii în aplicare a măsurii în cauză și recuperarea sumelor deja plătite.

67 — Indiferent de orice considerație referitoare la limitele instanței naționale de a formula din oficiu o întrebare preliminară privind validitatea în cazul în care decizia nu a fost atacată în timp util de părțile împotriva cărora este invocată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Cassa di Risparmio di Firenze și alții, C-222/04, Rec., p. I-289, punctele 72-74), nu considerăm că o astfel de întrebare reiese din cererea de decizie preliminară care face obiectul prezentei proceduri, nici că trebuie să fie examinată din oficiu de către Curte (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iulie 2007, Lucchini, C-119/05, Rep., p. I-6199, punctul 56).

68 — A se vedea punctul 62 din comunicare. O cerere în acest sens a fost formulată de DL în vederea trimiterii preliminare și a fost respinsă de Oberlandesgericht Koblenz prin ordonanță din 12 iulie 2012.

În cazul în care nu este de acord cu calificarea măsurii în cauză efectuată de Comisie în decizia de inițiere a procedurii oficiale de investigare, această instanță, pe lângă sesizarea Curții, dacă este cazul, cu o întrebare preliminară privind validitatea, în temeiul articolului 267 primul paragraf litera (b) TFUE, poate decide, în cazul în care dreptul național permite acest lucru, să nu dispună o recuperare definitivă a sumelor respective până când nu este adoptată o decizie finală a Comisiei și să emită, între timp, un ordin de recuperare provizoriu, dispunând ca aceste sume să fie plătite într-un cont blocat până la soluționarea pe fond a litigiului”.

C – Cu privire la a doua și la a treia întrebare preliminară

47. Rezultă din decizia de trimitere că Oberlandesgericht Koblenz nu este de acord cu interpretarea condiției de selectivitate adoptată de Comisie în decizia de inițiere a procedurii oficiale de investigare, nici cu concluzia la care această instituție a ajuns cu privire la caracterul selectiv al măsurilor în cauză. În astfel de circumstanțe, era de competența instanței naționale să formuleze o întrebare privind validitatea acestei decizii în sensul articolului 267 primul paragraf litera (b) TFUE. Rezultă totuși că, prin intermediul celei de a doua și al celei de a treia întrebări preliminare, instanța respectivă nu a intenționat să formuleze o astfel de întrebare, ci mai curând o întrebare privind interpretarea, în temeiul literei (a) a acestei dispoziții, condiționată de altfel de un răspuns negativ al Curții la prima întrebare preliminară. Pe baza considerațiilor cu privire la această întrebare, propunem, așadar, Curții să nu răspundă la a doua și la a treia întrebare preliminară.

48. Scurtele considerații care urmează sunt destinate, prin urmare, să ofere o bază de reflecție pentru cazul în care Curtea nu este de acord cu cele susținute mai sus și decide să formuleze un răspuns negativ la prima întrebare preliminară.

49. Prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită, în esență, Curții să stabilească dacă tarifele aplicate de FFH în 2001 și în 2006 trebuie să fie considerate drept măsuri selective pentru simplul fapt că se aplică numai companiilor aeriene care utilizează aeroportul F-H. Prin intermediul celei de a treia întrebări, această instanță solicită să se precizeze dacă, în cazul unui răspuns negativ la a doua întrebare, selectivitatea poate fi dedusă din anumite elemente care caracterizează cazul în speță. Contrar celor formulate de FFH în observațiile sale, aceste întrebări sunt admisibile⁶⁹.

50. A doua întrebare preliminară, care trebuie să fie examinată împreună cu primul aspect al celei de a treia întrebări, trebuie, în opinia noastră, să primească un răspuns afirmativ. Teza avansată de instanța de trimitere, de FFH și de RA conduce, în esență, la negarea de la bun început a posibilității de a califica drept ajutoare de stat condițiile în care o întreprindere publică își oferă serviciile în cazul în care aceste condiții sunt aplicabile fără distincție tuturor contractanților săi. Or, această teză ar avea consecința excluderii *a priori* de către sistemul de control al ajutoarelor de stat prevăzut de tratat a eventualelor avantaje anti-concurențiale finanțate din resurse publice și acordate prin intermediul unei întreprinderi publice anumitor operatori economici caracterizați prin faptul că întrețin relații comerciale cu aceasta din urmă⁷⁰. Astfel cum Comisia a remarcat în mod corect, în opinia noastră, o asemenea excludere nu este în concordanță nici cu jurisprudența Curții, potrivit căreia pot avea un

69 — În baza unei jurisprudențe constante (a se vedea printre altele Hotărârea din 22 decembrie 2008, Régie Networks, C-333/07, Rep., p. I-10807, punctul 46), refuzul Curții de a se pronunța asupra unei cereri de decizie preliminară nu poate interveni decât atunci când este evident că interpretarea dreptului comunitar solicitată nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul acțiunii principale, atunci când problema este de natură ipotetică sau chiar atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt sau de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care îi sunt adresate. Niciuna dintre aceste situații nu se aplică în speță.

70 — O eventuală soluție contrară, potrivit căreia condițiile în care o întreprindere publică își oferă bunurile sau serviciile constituie întotdeauna măsuri selective, în opinia noastră, nu pune probleme deosebite. Evident, ea nu presupune în mod automat că aceste condiții trebuie să fie considerate ajutoare, concluzia fiind admisibilă numai în cazul în care ele implică avantaje finanțate din resurse publice care provoacă o denaturare a concurenței.

caracter selectiv și intervenții publice care privesc fără deosebire toți operatorii dintr-un anumit sector economic⁷¹, nici cu avize anterioare în care au fost considerate selective avantaje care decurg din furnizarea de bunuri sau servicii de către întreprinderi publice (sau private) la tarife sau în condiții identice pentru toți operatorii care desfășoară o anumită activitate⁷².

51. În speță, presupusele avantaje care decurg din aplicarea tarifelor în cauză sunt numai în beneficiul companiilor aeriene care intră în relații comerciale cu FFH, așadar, al unui cerc restrâns de persoane din cadrul sectorului economic respectiv. Împrejurarea, subliniată de FFH, că fiecare companie aeriană care dorește acest lucru, ar putea utiliza aeroportul F-H, a cărui capacitate s-ar adapta cu ușurință unei eventuale creșteri a cererii, beneficiind astfel de tarifele practicate de aceasta, nu pare să aibă o importanță deosebită. Faptul că posibilitatea de a beneficia de avantajele rezultate dintr-un anumit sistem depinde de o decizie a fiecărui operator – în acest caz, compania aeriană care decide să utilizeze aeroportul F-H – nu permite, în fapt, să se excludă selectivitatea avantajelor menționate⁷³. În speță, de altfel, condițiile tarifare aplicate de FFH sunt, potrivit unei strategii comerciale precise hotărâte de aceasta din urmă, adaptate pentru un anumit tip de utilizatori, companii aeriene low-cost, în timp ce se dovedesc puțin sau mai puțin atractive pentru companiile aeriene tradiționale. Libertatea de alegere a acestora din urmă este, prin urmare, limitată în fapt, mai ales că, astfel cum rezultă atât din decizia de trimitere, cât și din decizia de inițiere a procedurii oficiale de investigare, tarifele în cauză reflectă conținutul contractelor încheiate între FFH și RA și sunt, prin urmare, adaptate în funcție de necesitățile acestei companii.

52. În sfârșit, suntem de acord cu opinia Comisiei potrivit căreia examinarea selectivității într-un caz precum cel de față nu necesită aplicarea metodei de analiză în două etape dezvoltate de Curte în ceea ce privește anumite sisteme fiscale naționale, în temeiul căreia, pentru a evalua selectivitatea unei măsuri, trebuie, în primul rând, să se verifice dacă, în contextul unui anumit sistem juridic, măsura respectivă reprezintă un avantaj pentru anumite întreprinderi în raport cu altele care se află într-o situație juridică și de fapt similară⁷⁴ și, ulterior, dacă eventuala diferențiere dintre întreprinderi se justifică în baza naturii și a structurii sistemului în cauză.

71 — În măsura în care nu se aplică tuturor operatorilor economici din statul membru în cauză, aceste intervenții nu constituie măsuri generale (a se vedea Hotărârea din 17 iunie 1999, Belgia/Comisia, C-75/97, Rec., p. I-3671, punctul 33, și Hotărârea din 15 decembrie 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, Rec., p. I-11137, punctele 45-49).

72 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 20 noiembrie 2003, GEMO (C-126/01, Rec., p. I-13769), în care efectele măsurii în cauză, în baza căreia toți proprietarii și deținătorii de carcase de animale cu o anumită greutate puteau folosi gratuit serviciile întreprinderilor private de eliminare cărora le-au fost atribuite contracte de achiziții publice, acționau în principal în favoarea anumitor părți, și anume fermierii și abatoarele (a se vedea punctele 37-39), și Hotărârea din 2 februarie 1988, Kwekerij van der Kooy și alții/Comisia (67/85, 68/85 și 70/85, Rec., p. 219), în care tariful preferențial contestat practicat de Gasunie se aplica tuturor întreprinderilor active în sectorul serelor horticole.

73 — Perceperea avantajelor prevăzute în cadrul unui anumit sistem de ajutoare este condiționată adesea de o decizie, de exemplu, de investiție, a beneficiarului: a se vedea, de exemplu, Hotărârea Unicredito italiano, citată anterior, punctul 8, în care avantajul fiscal în cauză, aplicabil întregului sector bancar, a fost acordat numai băncilor care au efectuat fuziuni sau operațiuni similare de restructurare pentru cinci ani fiscali consecutivi.

74 — Astfel cum este cunoscut, această jurisprudență pornește de la Hotărârea din 8 noiembrie 2001, Adria-Wien Pipeline și Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, Rec., p. I-8365) privind reducerea impozitului pe energie, acordată în Austria întreprinderilor active în principal în industria prelucrătoare; anterior, a se vedea în special Hotărârea din 13 februarie 2003, Spania/Comisia (C-409/00, Rec., p. I-1487, punctul 47), Hotărârea din 6 septembrie 2006, Portugalia/Comisia (C-88/03, Rec., p. I-7115, punctul 54), Hotărârea din 11 septembrie 2008, Unión General de Trabajadores de la Rioja și alții (C-428/06-C-434/06, Rep., p. I-6747, punctul 46), și Hotărârea British Aggregates, citată anterior, punctul 82. Curtea și Tribunalul au folosit o metodă similară de analiză și în alte domenii decât cel al măsurilor fiscale: a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 4 iulie 2007, Bouygues și Bouygues Télécom/Comisia (T-475/04, Rep., p. II-2097), Hotărârea din 2 aprilie 2009, Bouygues și Bouygues Télécom/Comisia (C-431/07 P, Rep., p. I-2665), și Hotărârea din 15 iulie 2004, Spania/Comisia (C-501/00, Rec., p. I-6717).

53. În cazul în care Curtea consideră totuși că această metodologie este aplicabilă în speță, subliniem, în primul rând, că a considera, la fel ca instanța de trimitere și FFH, că doar companiile aeriene care doresc să stabilească relații comerciale cu aeroportul F-H sunt într-o situație juridică și de fapt comparabilă cu privire la tarifele în cauză înseamnă să se susțină, printr-un raționament, în esență, circular, că doar subiectele care îndeplinesc criteriile sau condițiile de obținere a avantajelor rezultate din aplicarea unei anumite măsuri sunt relevante pentru analiza caracterului selectiv al acesteia din urmă⁷⁵.

54. Dacă într-adevăr trebuie să se identifice o categorie de subiecte care se află, în raport cu tarifele în cauză, într-o situație juridică și de fapt comparabilă, aceasta este constituită, în opinia noastră, (cel puțin) din toate companiile aeriene care sunt *susceptibile* de a utiliza aeroportul Frankfurt-Hahn și de a beneficia de serviciile incluse în aceste tarife⁷⁶. Dintre aceste întreprinderi, doar cele care utilizează *efectiv* aeroportul beneficiază de presupusele avantaje care decurg din aplicarea tarifelor în cauză și, dintre acestea, potrivit datelor din dosar, doar RA beneficiază de tarife și de alte condiții comerciale care fac obiectul unei negocieri prelabile bilaterale cu FFH⁷⁷.

55. În cazul în care, contrar celor propuse de noi la punctele de mai sus, Curtea decide să răspundă negativ la a doua întrebare preliminară, considerăm că elementele evidențiate de instanța de trimitere în a treia întrebare [punctele b) și c)], menționate mai sus, și anume adoptarea de către FFH a unui model comercial bazat pe o cooperare cu companii aeriene low-cost și a unor condiții de utilizare a aeroportului adaptate la necesitățile acestor întreprinderi, precum și faptul că cea mai mare parte a traficului de pasageri este generat de o singură companie, conduc, în contextul unei evaluări generale, tot la concluzia caracterului selectiv al tarifelor în cauză.

IV – Concluzii

56. În lumina considerațiilor de mai sus, propunem Curții să răspundă astfel la întrebările adresate de Oberlandesgericht Koblenz:

„O instanță națională sesizată cu o cerere prin care se urmărește obținerea încetării plăților care trebuie efectuate și a recuperării celor deja efectuate în executarea unei măsuri imputabile statului, care nu a fost notificată în temeiul articolului 108 alineatul (3) prima teză TFUE și împotriva căreia Comisia a adoptat o decizie de inițiere a procedurii oficiale de investigare prevăzute la articolul 108 alineatul (2) TFUE, este obligată să adopte toate măsurile necesare pentru a asigura respectarea de către autoritățile naționale a obligației de suspendare care derivă din efectul coroborat al articolului 108 alineatul (3) ultima teză TFUE și al calificării provizorii drept ajutor conținute în această decizie, precum și să elimine consecințele unei eventuale încălcări a acestei obligații. Astfel de măsuri includ suspendarea punerii în aplicare a măsurii în cauză și recuperarea sumelor deja plătite.

75 — Aplicând un astfel de raționament, de exemplu, în cauza *Adria-Wien Pipeline*, doar întreprinderile din industria predominant prelucrătoare ar fi trebuit să se considere într-o situație juridică și de fapt comparabilă cu privire la măsura fiscală în cauză, care nu ar fi putut, în consecință, să fie considerată selectivă.

76 — Contrar celor afirmate de FFH în observațiile sale, deciziile referitoare la aeroportul din Manchester (decizia din 14 iunie 1999, ajutorul de stat NN 109/98 – *United Kingdom Manchester Airport*) și la cel din Bratislava [decizia din 27 ianuarie 2010, ajutorul de stat C 12/08 (ex NN 74/07) – *Slovacia – Acord între aeroportul din Bratislava și Ryanair*, JO L 27, p. 24] nu permit să se concluzioneze în sensul existenței unei practici a Comisiei de a limita categoria de persoane a căror situație poate fi comparată în vederea examinării selectivității doar la companiile aeriene care utilizează aeroportul în cauză. Evaluările conținute în aceste decizii și la care face trimitere FFH privesc analiza existenței unei denaturări a concurenței, respectiv aplicarea criteriului investitorului privat în economia de piață, iar nu cea a caracterului selectiv al măsurilor în cauză.

77 — Deși problema nu a fost, în mod specific, formulată nici în ordonanța de trimitere, nici în observațiile prezentate Curții, subliniem, în sfârșit, că în cazuri precum cel în speță analiza cu privire la o posibilă justificare obiectivă „în funcție de natura și de structura sistemului” tinde să se confunde, în esență, cu examinarea privind conformitatea comportamentului întreprinderii publice – în speță, gestionarea de către FFH a relațiilor comerciale cu companiile aeriene care folosesc aeroportul F-H – cu cea a unui operator privat în economia de piață, examinare care se efectuează, în mod normal, în cadrul verificării existenței unui avantaj.

În cazul în care nu este de acord cu calificarea măsurii în cauză efectuată de Comisie în decizia de inițiere a procedurii oficiale de investigare, această instanță, pe lângă sesizarea Curții cu o întrebare preliminară privind validitatea, în temeiul articolului 267 primul paragraf litera (b) TFUE, poate decide, în cazul în care dreptul național permite acest lucru, să nu dispună o recuperare definitivă până când nu este adoptată o decizie finală a Comisiei și să emită, între timp, un ordin de recuperare provizoriu, dispunând ca plățile în favoarea beneficiarului să fie efectuate într-un cont blocat până la soluționarea pe fond a litigiului.

Având în vedere răspunsul la prima întrebare preliminară, nu este necesar să se răspundă la a doua și la a treia întrebare.”