



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a șaptea extinsă)

16 noiembrie 2022*

„Ajutoare de stat – Lege neerlandeză care interzice utilizarea cărbunelui pentru producerea de energie electrică – Închiderea anticipată a unei centrale electrice pe cărbune – Acordarea unei despăgubiri – Decizie de a nu ridica obiecții – Decizie prin care despăgubirea este declarată compatibilă cu piața internă – Lipsa unei calificări exprese ca «ajutor de stat» – Acțiune în anulare – Act atacabil – Admisibilitate – Articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul (UE) 2015/1589 – Securitate juridică”

În cauza T-469/20,

Regatul Țărilor de Jos, reprezentat de M. Bulterman, M. de Ree și J. Langer, în calitate de agenți,
reclamant,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de H. van Vliet, B. Stromsky și D. Recchia, în calitate de agenți,
pârâtă,

TRIBUNALUL (Camera a șaptea extinsă),

compus în deliberări din domnii R. da Silva Passos, președinte, și V. Valančius (raportor), doamna I. Reine și domnii L. Truchot și M. Sampol Pucurull, judecători,

grefier: domnul L. Ramette, administrator,

având în vedere faza scrisă a procedurii, în special:

- excepția de inadmisibilitate invocată de Comisie în temeiul articolului 130 din Regulamentul de procedură al Tribunalului, prin înscrisul separat depus la grefa Tribunalului la 5 octombrie 2020;
- Ordonanța de unire a excepției cu fondul din 23 februarie 2021,

în urma ședinței din 15 iunie 2022,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: neerlandeza.

Hotărâre

- 1 Prin acțiunea întemeiată pe articolul 263 TFUE, Regatul Țărilor de Jos solicită anularea Deciziei C(2020) 2998 final a Comisiei din 12 mai 2020 privind ajutorul de stat SA. 54537 (2020/NN) – Țările de Jos, Interzicerea utilizării cărbunelui pentru producerea de energie electrică în Țările de Jos (denumită în continuare „decizia atacată”).

Istoricul cauzei

- 2 La 27 martie 2019, autoritățile neerlandeze au notificat Comisiei Europene proiectul lor de wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie [Legea privind interzicerea utilizării cărbunelui pentru producerea de energie electrică (denumită în continuare „legea”), în conformitate cu Directiva (UE) 2015/1535 a Parlamentului European și a Consiliului din 9 septembrie 2015 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale (JO 2015, L 241, p. 1).
- 3 Această lege, care are ca obiect reducerea emisiilor de dioxid de carbon (CO₂) în Țările de Jos și care prevede posibilitatea de a compensa prejudiciul cauzat unei centrale care, în raport cu celelalte centrale, ar fi afectată în mod disproporționat de interdicția utilizării cărbunelui pentru producerea de energie electrică, nu a făcut obiectul unei notificări către Comisie în temeiul articolului 108 alineatul (3) TFUE.
- 4 Totuși, în urma notificării proiectului de lege de către Regatul Țărilor de Jos în temeiul Directivei 2015/1535, Comisia a început să examineze, din proprie inițiativă, informațiile privind un potențial ajutor și a solicitat autorităților neerlandeze, la 4 iunie 2019, la 25 iunie 2019, la 2 august 2019 și la 23 septembrie 2019, să îi furnizeze informații suplimentare. Regatul Țărilor de Jos a răspuns la solicitările Comisiei la 13 iunie 2019, la 18 iulie 2019, la 30 august 2019, la 8 octombrie 2019, la 29 noiembrie 2019, la 1 decembrie 2019 și, respectiv, la 10 martie 2020.
- 5 În această corespondență, Regatul Țărilor de Jos a afirmat în repetate rânduri că despăgubirea prevăzută de lege se limita strict la prejudiciile cauzate de interzicerea utilizării cărbunelui pentru producerea de energie electrică și că ea nu constituia un ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE.
- 6 La 11 decembrie 2019, Regatul Țărilor de Jos a adoptat legea, care a intrat în vigoare la 20 decembrie 2019.
- 7 La momentul adoptării legii, în Țările de Jos existau cinci centrale electrice pe bază de cărbune, și anume Amercentrale 9, Eemshaven A/B, Engie Maasvlakte, MPP3 și Hemweg 8 (denumită în continuare „Hemweg”).
- 8 Potrivit articolelor 3 și 3a din lege, interdicția utilizării cărbunelui pentru producerea de energie electrică se aplică progresiv, în funcție de rentabilitatea fiecărei centrale, de utilizarea biomasei și de randamentul electric. Interdicția completă a utilizării cărbunelui pentru producerea de energie electrică a fost stabilită la 1 ianuarie 2030 cel târziu.
- 9 Patru dintre cele cinci centrale electrice au beneficiat de o perioadă tranzitorie între cinci și zece ani, pentru a le da astfel posibilitatea de a recupera investițiile realizate, de a se adapta la o altă materie primă sau de a se pregăti pentru închidere.

- 10 Hemweg, care nu folosea biomasă, nu producea energie regenerabilă și al cărei randament era cel mai mic dintre cele cinci centrale, nu a beneficiat de o perioadă tranzitorie. În temeiul articolului 3a din lege, această centrală ar fi trebuit să înceteze utilizarea cărbunelui de la 1 ianuarie 2020. Deoarece această centrală nu avea posibilitatea de a se adapta la o altă materie primă, ea urma să fie închisă la sfârșitul anului 2019.
- 11 Articolul 4 din lege prevede posibilitatea de a acorda o despăgubire unei centrale care, în raport cu celelalte centrale, ar fi afectată în mod disproporționat de interdicția utilizării cărbunelui pentru producerea de energie electrică.
- 12 Articolul 4 a fost adoptat, potrivit Regatului Țărilor de Jos, întrucât interzicerea utilizării cărbunelui pentru producerea de energie electrică afectează dreptul de proprietate, în sensul articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”), și în considerarea cerințelor principiului egalității în fața obligațiilor publice, obiectivul său fiind în special acela de a asigura un just echilibru între interesul general urmărit de stat și interesul individual al centralelor în cauză.
- 13 Întrucât nu a beneficiat de o perioadă tranzitorie, Hemweg a fost afectată, potrivit guvernului neerlandez, în mod foarte disproporționat prin introducerea, într-un termen foarte scurt, a interdicției de utilizare a cărbunelui pentru producerea de energie electrică. Pentru a asigura justul echilibru impus de CEDO, autoritățile neerlandeze au contactat Vattenfall NV, operatorul Hemweg, pentru a obține informații care să permită evaluarea dimensiunii prejudiciului și stabilirea despăgubirii datorate pentru închiderea anticipată.
- 14 După o analiză efectuată în cooperare cu un cabinet de audit, ministrul neerlandez al economiei și climei a acordat Vattenfall o despăgubire de 52,5 milioane de euro prin decizia din 20 decembrie 2019 (denumită în continuare „măsura în cauză”).
- 15 La 12 mai 2020, Comisia a adoptat decizia atacată, prin care a declarat măsura în cauză compatibilă cu piața internă în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) TFUE.
- 16 În decizia atacată, Comisia a reținut, în considerentul (40), că legea „aduce atingere drepturilor de proprietate ale Vattenfall, în măsura în care aceasta este obligată să închidă prematur Hemweg, pentru a reduce emisiile de CO₂, în interesul public”, Comisia considerând totodată că o „instanță națională [neerlandeză] ar acorda, așadar, probabil, o despăgubire [Vattenfall]”.
- 17 În ceea ce privește existența unui ajutor de stat, Comisia a concluzionat în considerentul (48) al deciziei atacate că, „având în vedere informațiile furnizate de autoritățile neerlandeze, nu se poate concluziona, cu un grad suficient de certitudine, că în această cauză există un drept la despăgubire în valoare de 52,5 milioane de euro”. Comisia a dedus de aici că „nu este exclus ca măsura în discuție să acorde un ajutor de stat întreprinderii vizate”.
- 18 Totuși, în considerentul (49) al deciziei atacate, Comisia a apreciat că „nu trebuie să se ajungă la o concluzie definitivă în speță cu privire la aspectul dacă măsura conferă sau nu un avantaj operatorului și constituie, așadar, un ajutor de stat, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, întrucât, chiar în prezența unui ajutor de stat, [ea] consideră că măsura este compatibilă cu piața internă”.

Concluziile părților

- 19 Regatul Țărilor de Jos solicită Tribunalului:
- anularea deciziei atacate;
 - obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.
- 20 Comisia solicită Tribunalului:
- respingerea acțiunii ca inadmisibilă sau nefondată;
 - obligarea Regatului Țărilor de Jos la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

Cu privire la admisibilitate

- 21 În cadrul excepției de inadmisibilitate, Comisia amintește mai întâi că, dat fiind că nicio normă de drept al Uniunii Europene nu o obligă să furnizeze o decizie explicită cu privire la calificarea măsurii, ea nu s-a pronunțat cu privire la aspectul dacă măsura în cauză constituia un ajutor de stat.
- 22 În continuare, făcând referire, pe de o parte, la Ordonanța din 28 ianuarie 2004, Țările de Jos/Comisia (C-164/02, EU:C:2004:54), și, pe de altă parte, la Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos (C-279/08 P, EU:C:2011:551), Comisia deduce cele două concluzii următoare. În primul rând, atunci când un stat membru notifică o schemă de ajutor și nu contestă că este vorba despre un ajutor, acest stat membru nu ar avea dreptul să formuleze o acțiune în anulare împotriva deciziei Comisiei prin care această schemă este declarată compatibilă cu piața internă. În al doilea rând, dacă statul membru solicită în mod expres Comisiei să adopte o decizie de constatare a inexistenței unui ajutor, dar aceasta constată, dimpotrivă, existența unei scheme de ajutor compatibile cu piața internă, statul membru ar putea introduce o acțiune în anulare, deoarece această decizie generează efecte juridice în măsura în care schema de ajutor este supusă supravegherii constante a Comisiei.
- 23 Or, potrivit Comisiei, pe de o parte, Regatul Țărilor de Jos nu a notificat niciodată măsura în cauză și nici nu a solicitat Comisiei să adopte o decizie de constatare a inexistenței unui ajutor. Pe de altă parte, decizia atacată nu ar privi o schemă de ajutor, ci plata unei despăgubiri punctuale în favoarea unei singure întreprinderi, plată care, de altfel, ar fi fost deja efectuată.
- 24 În sfârșit, în ceea ce privește efectele juridice ale deciziei atacate față de Vattenfall, Comisia susține că măsura în cauză, dacă constituie un ajutor, este un ajutor existent, întrucât privește un ajutor individual pe care l-a autorizat, în sensul articolului 1 litera (b) punctul (ii) din Regulamentul (UE) 2015/1589 al Consiliului din 13 iulie 2015 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 TFUE (JO 2015, L 248, p. 9). Vattenfall nu ar trebui să se teamă, pentru o perioadă de cel puțin zece ani, de o eventuală recuperare a cuantumului principal al despăgubirii care i-a fost acordată, majorat cu dobânzi, în temeiul articolelor 16 și 17 din Regulamentul 2015/1589, întrucât aceste articole sunt aplicabile numai în cazul unor ajutoare ilegale, ceea ce nu este situația măsurii în cauză, deoarece Comisia a declarat-o compatibilă cu piața internă.

- 25 Prin urmare, din decizia atacată nu ar rezulta niciun efect juridic obligatoriu pentru Regatul Țărilor de Jos.
- 26 Regatul Țărilor de Jos contestă argumentele Comisiei.
- 27 Potrivit unei jurisprudențe constante, acțiunea în anulare prevăzută la articolul 263 TFUE este deschisă în privința tuturor dispozițiilor adoptate de instituții, indiferent de forma acestora, care urmăresc să producă efecte juridice obligatorii (a se vedea Hotărârea din 26 martie 2019, Comisia/Italia, C-621/16 P, EU:C:2019:251, punctul 44 și jurisprudența citată).
- 28 În această privință, articolul 263 TFUE face o distincție netă între dreptul a formula o acțiune în anulare al instituțiilor Uniunii și al statelor membre, pe de o parte, și cel al persoanelor fizice și juridice pe de altă parte, al doilea paragraf al acestui articol conferind printre altele oricărui stat membru dreptul de a contesta printr-o acțiune în anulare legalitatea deciziilor Comisiei, fără ca exercitarea acestui drept să fie condiționată de justificarea unui interes de a exercita acțiunea. Contrar persoanelor fizice și juridice, un stat membru nu trebuie, așadar, să demonstreze că actul Comisiei pe care îl atacă produce efecte juridice în privința sa pentru ca acțiunea sa să fie admisibilă. Totuși, pentru ca un act al Comisiei să poată face obiectul unei acțiuni în anulare, el trebuie să fie menit să producă efecte juridice obligatorii (a se vedea în acest sens Ordonanța din 27 noiembrie 2001, Portugalia/Comisia, C-208/99, EU:C:2001:638, punctele 22-24, și Hotărârea din 13 octombrie 2011, Deutsche Post și Germania/Comisia, C-463/10 P și C-475/10 P, EU:C:2011:656, punctele 36-38), ceea ce trebuie determinat prin analizarea conținutului său (a se vedea Hotărârea din 22 iunie 2000, Țările de Jos/Comisia, C-147/96, EU:C:2000:335, punctul 27 și jurisprudența citată).
- 29 Aptitudinea unui act de a produce efecte juridice și, prin urmare, de a face obiectul unei acțiuni în anulare în temeiul articolului 263 TFUE trebuie apreciată în funcție de criteriile obiective, precum conținutul actului, ținându-se seama, dacă este cazul, de contextul adoptării sale, precum și de competențele instituției care a emis actul (Hotărârea din 25 octombrie 2017, Slovacia/Comisia, C-593/15 P și C-594/15 P, EU:C:2017:800, punctul 47).
- 30 În materia ajutoarelor de stat, s-a statuat că o decizie întemeiată pe alineatele (1) și (3) ale articolului 107 TFUE, care, deși califică măsura drept ajutor de stat, o declară compatibilă cu piața internă, trebuie privită ca un act atacabil în temeiul articolului 263 TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos, C-279/08 P, EU:C:2011:551, punctul 42, Hotărârea din 25 martie 2015, Belgia/Comisia, T-538/11, EU:T:2015:188, punctul 53, și Hotărârea din 28 ianuarie 2016, Austria/Comisia, T-427/12, nepublicată, EU:T:2016:41, punctul 36).
- 31 Desigur, trebuie să se constate că, în speță, decizia atacată nu se pronunță cu privire la existența unui ajutor, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, fapt confirmat, de altfel, de Comisie în ședință. Astfel, reiese din cuprinsul considerentului (48) al deciziei atacate că Comisia nu a exclus că măsura în cauză ar acorda un ajutor de stat în favoarea Vattenfall. În considerentul (4) al deciziei, Comisia nu a indicat în mod explicit nici că această măsură trebuia calificată drept ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, concluzionând în același timp că măsura respectivă era compatibilă cu articolul 107 alineatul (3) TFUE.

- 32 Cu toate acestea, asemenea unei decizii a Comisiei care califică măsura în cauză drept ajutor de stat, declarând-o totodată compatibilă cu piața internă, decizia atacată are drept consecință faptul că măsura în cauză, care este considerată compatibilă cu piața internă numai în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) TFUE, este autorizată de Comisie și, prin urmare, poate fi pusă în aplicare în conformitate cu articolul 108 alineatul (3) din tratatul menționat.
- 33 Astfel, prin decizia atacată, adoptată în temeiul articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul 2015/1589, Comisia a decis să pună capăt procedurii de examinare preliminară pe care o inițiasse și a refuzat în mod implicit să deschidă procedura formală de investigare prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE (denumită în continuare „procedura formală de investigare”). Comisia a adoptat, așadar, o poziție definitivă cu privire la compatibilitatea măsurii în cauză cu piața internă, ceea ce determină efecte juridice obligatorii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 decembrie 2010, Athinaïki Techniki/Comisia, C-362/09 P, EU:C:2010:783, punctele 65 și 66).
- 34 În consecință, prezenta acțiune trebuie declarată admisibilă, fără a fi necesar să se examineze dacă efectele juridice obligatorii produse de decizia atacată sunt de natură să afecteze interesele Regatului Țărilor de Jos.

Cu privire la fond

- 35 În susținerea acțiunii formulate, Regatul Țărilor de Jos invocă cinci motive, primul fiind întemeiat pe încălcarea articolului 107 alineatul (1) TFUE, în ceea ce privește existența unui avantaj, al doilea pe aplicarea eronată a articolului 107 alineatul (1) TFUE, în ceea ce privește sarcina probei, al treilea pe încălcarea obligației de motivare, al patrulea pe necompetența Comisiei pentru a declara o măsură compatibilă cu piața internă, în temeiul articolului 107 alineatul (3) TFUE, fără să o fi calificat în prealabil drept ajutor, iar al cincilea pe încălcarea principiului securității juridice.
- 36 Primele trei motive sunt invocate în ipoteza în care decizia atacată ar trebui înțeleasă în sensul că implică în mod necesar calificarea măsurii în cauză drept ajutor. Celelalte două sunt îndreptate împotriva deciziei atacate în măsura în care nu se pronunță cu privire la problema dacă măsura în cauză constituie sau nu un ajutor de stat.
- 37 Or, în speță, astfel cum s-a constatat la punctul 31 de mai sus, în decizia atacată, Comisia nu s-a pronunțat cu privire la aspectul dacă măsura în cauză constituie un ajutor, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE. Astfel, trebuie să se examineze împreună al patrulea și al cincilea motiv.
- 38 În această privință, în primul rând, Regatul Țărilor de Jos susține că din economia articolului 107 TFUE rezultă că numai ajutoarele de stat pot fi declarate compatibile cu piața internă.
- 39 Această interpretare ar fi susținută de articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul 2015/1589, potrivit căruia Comisia poate declara o măsură compatibilă cu piața internă, în măsura în care ea intră în sfera de aplicare a articolului 107 alineatul (1) TFUE.
- 40 Or, Comisia nu ar fi stabilit că măsura în cauză, pe care o declară compatibilă cu piața internă, constituie un ajutor în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE și, prin urmare, intra în sfera de aplicare a acestei dispoziții.
- 41 Regatul Țărilor de Jos deduce din aceasta că Comisia a acționat cu depășirea competențelor sale.

- 42 În al doilea rând, prin faptul că a decis să nu se pronunțe cu privire la problema dacă măsura în cauză trebuia calificată drept ajutor de stat, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, Comisia ar fi creat o insecuritate juridică. Potrivit Regatului Țărilor de Jos, cerințele de claritate și de previzibilitate impuse în lumina principiului securității juridice nu sunt îndeplinite decât în cazul în care Comisia decide în mod expres că măsura în cauză constituie sau nu un ajutor.
- 43 Comisia răspunde că nu reiese nici din articolul 107 alineatul (3) TFUE, nici din articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul 2015/1589 că ea nu ar putea declara o măsură compatibilă cu piața internă fără să se pronunțe în mod definitiv cu privire la aspectul dacă această măsură constituie sau nu un ajutor. Dimpotrivă, dacă nu există îndoieli privind compatibilitatea măsurii, articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul 2015/1589 i-ar impune să decidă că măsura este compatibilă cu piața internă. Deschiderea procedurii formale de investigare, în sensul articolului 108 alineatul (2) TFUE, cu unicul scop de a stabili dacă o măsură constituie un ajutor de stat, ar fi contrară spiritului acestei dispoziții.
- 44 Această interpretare este confirmată, potrivit Comisiei, de articolul 4 alineatul (4) din Regulamentul 2015/1589, în temeiul căruia Comisia poate deschide procedura formală de investigare numai în cazul în care constată, după o examinare preliminară, că există îndoieli privind compatibilitatea unei măsuri notificate cu piața internă.
- 45 În plus, articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul 2015/1589 nu ar permite Comisiei să decidă că măsura în cauză nu constituie un ajutor dacă, după examinarea preliminară, nu a ajuns într-adevăr la o asemenea concluzie.
- 46 Comisia explică faptul că uneori poate fi mai eficace și mai avantajos pentru părțile în cauză ca ea să declare o măsură compatibilă cu piața internă fără a recurge la o procedură formală de investigare în temeiul articolului 4 alineatul (4) din Regulamentul 2015/1589 pentru a stabili dacă măsura constituie un ajutor.
- 47 Astfel, într-o asemenea situație, la adoptarea deciziei de a nu ridica obiecții împotriva măsurii care nu poate fi calificată cu ușurință drept ajutor, Comisia ar aplica principiul bunei administrări.
- 48 Decizia atacată ar crea o securitate juridică pentru Regatul Țărilor de Jos și pentru Vattenfall, întrucât aceasta ar fi pus capăt incertitudinii referitoare la legalitatea ajutorului, la eventuala deschidere a procedurii formale de investigare și la recuperarea eventuală a unei părți din despăgubirea acordată Vattenfall în temeiul măsurii în cauză.
- 49 În această privință, în primul rând, trebuie subliniat că Comisia a adoptat decizia atacată potrivit articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul 2015/1589 și a concluzionat, în dispozitivul său, că „[măsura în cauză era] compatibilă cu piața internă, în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) [TFUE]”.
- 50 Comisia pretinde că nici articolul 107 alineatul (3) TFUE, nici articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul 2015/1589 nu îi impun obligația de a constata în mod definitiv că o măsură constituie un ajutor, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, înainte de a putea considera că această măsură este compatibilă cu piața internă.

- 51 Trebuie amintit că, potrivit articolului 107 alineatul (1) TFUE, cu excepția derogărilor prevăzute de tratate, sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre.
- 52 În temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) TFUE, prin derogare de la interdicția prevăzută la articolul 107 alineatul (1) TFUE, pot fi considerate compatibile cu piața internă „ajutoarele” destinate să faciliteze dezvoltarea anumitor activități sau a anumitor regiuni economice, în cazul în care acestea nu modifică în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale într-o măsură care contravine interesului comun.
- 53 Utilizarea termenului „ajutor” la articolul 107 alineatul (3) TFUE înseamnă că compatibilitatea unei măsuri naționale cu piața internă poate fi examinată numai după ce această măsură a fost calificată drept ajutor.
- 54 În plus, potrivit unei jurisprudențe constante, în cazul în care Comisia nu poate dobândi, la încheierea fazei preliminare de examinare, convingerea că măsura de stat fie nu constituie un „ajutor” în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, fie, dacă este calificată drept ajutor, este compatibilă cu tratatul sau în cazul în care această procedură nu i-a permis să înlăture toate dificultățile ridicate de aprecierea compatibilității măsurii respective, această instituție are obligația de a deschide procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE fără a dispune în această privință de o marjă de apreciere (a se vedea Hotărârea din 22 decembrie 2008, *British Aggregates/Comisia*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punctul 113 și jurisprudența citată).
- 55 Din considerațiile care precedă rezultă că numai o măsură care intră în domeniul de aplicare al articolului 107 alineatul (1) TFUE, cu alte cuvinte o măsură calificată drept ajutor de stat, poate fi considerată de Comisie ca fiind compatibilă cu piața internă.
- 56 Pe de altă parte, această concluzie este susținută de dispozițiile relevante ale Regulamentului 2015/1589.
- 57 Astfel, articolul 4 din Regulamentul 2015/1589 prevede:
- „(1) Comisia examinează notificarea imediat după primirea acesteia. Fără a aduce atingere articolului 10, Comisia adoptă o decizie în temeiul alineatelor (2), (3) sau (4) ale prezentului articol.
- (2) În cazul în care, după o examinare preliminară, Comisia constată că măsura notificată nu constituie un ajutor, ea consemnează acest lucru printr-o decizie.
- (3) În cazul în care, după o examinare preliminară, Comisia constată că nu există îndoieli privind compatibilitatea unei măsuri notificate cu piața internă, în măsura în care intră în sfera de aplicare a articolului 107 alineatul (1) TFUE, aceasta decide că măsura este compatibilă cu piața internă [...]
- (4) În cazul în care, după o examinare preliminară, Comisia constată că există îndoieli privind compatibilitatea unei măsuri notificate cu piața internă, aceasta decide să inițieze procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE [...]”

- 58 Reiese din jurisprudența Curții că articolul 4 din Regulamentul nr. 2015/1589 instituie o fază preliminară de examinare a măsurilor de ajutor cu scopul de a permite Comisiei să își formeze o primă opinie cu privire la măsura pe care o examinează. La finalul acestei faze, Comisia constată că măsura de stat în discuție fie nu constituie un „ajutor” în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, fie intră în domeniul de aplicare al acestei dispoziții. În această ultimă ipoteză, este posibil să nu existe îndoieli privind compatibilitatea măsurii respective cu piața internă sau, dimpotrivă, să existe. Dacă, după examinarea preliminară, constată că măsura notificată, cu condiția să intre în domeniul de aplicare al articolului 107 alineatul (1) TFUE, nu suscită îndoieli privind compatibilitatea sa cu piața internă, Comisia adoptă o decizie de a nu ridica obiecții, în temeiul articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul 2015/1589 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 mai 2011, Comisia/Kronoply și Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punctele 43 și 44).
- 59 Rezultă că articolul 4 din Regulamentul 2015/1589, aplicabil în speță în temeiul articolului 15 alineatul (1) din regulamentul menționat, referitor la deciziile Comisiei în materia ajutoarelor ilegale, stabilește, așadar, o listă exhaustivă a deciziilor pe care Comisia le poate adopta în urma examinării preliminare a măsurii naționale în cauză, printre care nu figurează posibilitatea de a adopta o decizie prin care o măsură națională este declarată compatibilă cu piața internă, fără ca, în prealabil, Comisia să se fi pronunțat cu privire la calificarea acestei măsuri drept ajutor de stat. În special, articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul 2015/1589 prevede că Comisia poate declara o măsură compatibilă cu piața internă „în măsura în care intră în sfera de aplicare a articolului 107 alineatul (1) TFUE”.
- 60 Or, în speță, este cert că Comisia avea îndoieli cu privire la calificarea măsurii în cauză drept ajutor, fapt pe care l-a confirmat în cadrul ședinței, astfel încât, după și în pofida numeroaselor schimburi de corespondență între Regatul Țărilor de Jos și serviciile acesteia în cursul procedurii administrative, a decis să nu se pronunțe cu privire la acest aspect în decizia atacată, deși a concluzionat că măsura în cauză era compatibilă cu piața internă.
- 61 Rezultă din tot ceea ce precedă că Comisia a adoptat o decizie contrară atât articolului 107 alineatul (3) TFUE, cât și articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul 2015/1589.
- 62 Prin urmare, prin faptul că a considerat, în decizia atacată, că măsura în cauză este compatibilă cu piața internă, fără să se pronunțe în prealabil cu privire la aspectul dacă o asemenea măsură constituie un ajutor, Comisia și-a depășit competențele.
- 63 În al doilea rând, trebuie amintit că principiul securității juridice, care face parte din ordinea juridică a Uniunii, urmărește să garanteze previzibilitatea situațiilor și a raporturilor juridice care intră sub incidența dreptului Uniunii și impune ca orice act al administrației care produce efecte juridice să fie clar și precis pentru ca persoanele interesate să își poată cunoaște fără ambiguitate drepturile și obligațiile și să ia măsuri în consecință (a se vedea Hotărârea din 28 aprilie 2021, Correia/CESE, T-843/19, EU:T:2021:221, punctul 47 și jurisprudența citată; a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 30 noiembrie 2009, France și France Télécom/Comisia, T-427/04 și T-17/05, EU:T:2009:474, punctul 300 și jurisprudența citată).
- 64 În speță, este adevărat că, în decizia atacată, Comisia a declarat că măsura în cauză este compatibilă cu piața internă. Totuși, nu s-a procedat la calificarea acestei măsuri, deși din cuprinsul punctului 63 de mai sus rezultă că este vorba despre o condiție prealabilă necesară pentru examinarea compatibilității măsurii respective cu piața internă.

- 65 În plus, *primo*, reiese din jurisprudența Curții că, într-o situație în care Comisia, în legătură cu un ajutor pus în aplicare cu încălcarea articolului 108 alineatul (3) TFUE, a adoptat o decizie finală prin care constată compatibilitatea acestui ajutor cu piața internă potrivit articolului 107 TFUE, instanța națională este obligată, în temeiul dreptului Uniunii, să impună beneficiarului ajutorului plata de dobânzi aferente duratei nelegalității acestui ajutor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 februarie 2008, CELF și ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, punctele 52 și 55). Astfel, în ipoteza în care concurenții Vattenfall ar iniția o procedură în fața instanțelor naționale cu privire la legalitatea măsurii în cauză și dacă acestea din urmă ar califica-o drept ajutor de stat, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, ar rezulta că articolul 108 alineatul (3) TFUE ar fi fost încălcat din cauză că măsura respectivă nu a fost notificată Comisiei și că Regatul Țărilor de Jos i-ar reveni sarcina de a solicita Vattenfall dobânzi aferente duratei nelegalității.
- 66 *Secundo*, lipsa calificării măsurii în cauză a pus Regatul Țărilor de Jos într-o situație incertă în ceea ce privește acordarea unui ajutor nou în temeiul normelor referitoare la cumularea ajutoarelor, în aplicarea Orientărilor privind ajutoarele de stat pentru protecția mediului și energie pentru perioada 2014-2020 (2014/C 200/01) (JO 2014, C 200, p. 1, denumite în continuare „orientările”) și a Regulamentului (UE) nr. 651/2014 al Comisiei din 17 iunie 2014 de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața internă în aplicarea articolelor 107 și 108 [TFUE] (JO 2014, L 187, p. 1).
- 67 Astfel, potrivit articolului 8 din regulamentul menționat, intitulat „Cumul”, trebuie luată în considerare valoarea totală a ajutoarelor de stat acordate pentru activitatea, proiectul sau întreprinderea în cauză.
- 68 Punctul (81) din orientări prevede că ajutoarele pot fi acordate simultan în cadrul mai multor scheme de ajutoare sau pot fi cumulate cu ajutoare ad-hoc, cu condiția ca valoarea totală a ajutoarelor de stat acordate pentru o activitate sau pentru un proiect să nu depășească limitele stabilite de plafoanele ajutoarelor prevăzute în respectivele orientări.
- 69 Astfel, Regatul Țărilor de Jos ar putea fi afectat de regulile privind cumulumul în vigoare, în ipoteza în care ar intenționa să acorde Vattenfall un ajutor pentru a reutiliza situl Hemweg.
- 70 Prin urmare, nu se poate concluziona că decizia atacată permitea Regatului Țărilor de Jos, destinatarul deciziei atacate, să cunoască cu exactitate drepturile și obligațiile sale și să acționeze în consecință.
- 71 În aceste împrejurări, trebuie să se statueze că, prin faptul că a decis să nu se pronunțe cu privire la problema dacă măsura în cauză trebuie calificată drept ajutor de stat, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, Comisia a încălcat principiul securității juridice.
- 72 Ținând seama de ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se admită al patrulea și al cincilea motiv și, prin urmare, să se anuleze decizia atacată, fără a fi necesară pronunțarea cu privire la celelalte motive invocate de Regatul Țărilor de Jos.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 73 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor Regatului Țărilor de Jos.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a șaptea extinsă)

declară și hotărăște:

- 1) Anulează Decizia C(2020) 2998 final a Comisiei din 12 mai 2020, privind ajutorul de stat SA. 54537 (2020/NN) – Țările de Jos, Interzicerea utilizării cărbunelui pentru producerea de energie electrică în Țările de Jos.**
- 2) Obligă Comisia Europeană la plata cheltuielilor de judecată.**

da Silva Passos

Valančius

Reine

Truchot

Sampol Pucurull

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 16 noiembrie 2022.

Semnături