



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL PRIIT PIKAMĂE
prezentate la 2 martie 2023¹

Cauzele conexate C-73/22 P și C-77/22 P

**Grupa Azoty S.A.,
Azomureș SA,
Lipasmata Kavalas LTD Ypokatastima Allodapis
împotriva**

Comisiei Europene (C-73/22 P)

și

**Advansa Manufacturing GmbH,
Beaulieu International Group,
Brilen, SA,
Cordenka GmbH & Co. KG,
Dolan GmbH,
Enka International GmbH & Co. KG,
Glanzstoff Longlaville,
Infinited Fiber Company Oy,
Kelheim Fibres GmbH,
Nurel, SA,
PHP Fibers GmbH,
Teijin Aramid BV,**

**Thrace Nonwovens & Geosynthetics monoprosofi AVEE mi yfanton yfasmaton kai
geosynthetikon proïonton,**

Trevira GmbH

împotriva

Dralon GmbH,

Comisiei Europene (C-77/22 P)

„Recurs – Ajutoare de stat – Orientări privind anumite măsuri de ajutor de stat acordate în contextul sistemului de comercializare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră după 2021 – Sectoare eligibile – Excluderea sectorului fabricării de îngrășăminte – Acțiune în anulare – Noțiunea de «act atacabil»”

¹ Limba originală: franceza.

1. Prezentele cauze conexate au ca obiect recursurile prin care întreprinderile recurente solicită anularea Ordonanțelor Tribunalului Uniunii Europene din 29 noiembrie 2021, Grupa Azoty și alții/Comisia (T-726/20, nepublicată) și din 29 noiembrie 2021, Advansa Manufacturing și alții/Comisia (T-741/20, nepublicată) (denumite în continuare „ordonanțele atacate”), prin care Tribunalul le-a respins ca inadmisibile acțiunile prin care au urmărit anularea în parte a Comunicării Comisiei din 25 septembrie 2020 intitulată „Orientări privind anumite măsuri de ajutor de stat acordate în contextul sistemului de comercializare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră după 2021” (denumite în continuare „orientările în litigiu”)².

2. Astfel, Curtea va avea ocazia de a furniza clarificări de o mare importanță cu privire la interpretarea anumitor condiții de admisibilitate a acțiunii introduse de particulari în fața Tribunalului, și anume a noțiunii de „act atacabil” și a condiției afectării directe, precum și cu privire la relația dintre aceste două condiții.

Istoricul litigiilor

3. Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Uniunii și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului (JO 2003, L 275, p. 32, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 78) a instituit un sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Uniunii Europene (denumit în continuare „EU ETS”) pentru a promova reducerea acestor emisii într-un mod rentabil și eficient din punct de vedere economic. Directiva respectivă a fost modificată în special prin Directiva (UE) 2018/410 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 martie 2018 de modificare a Directivei 2003/87 (JO 2018, L 76, p. 3), care a urmărit printre altele îmbunătățirea și prelungirea EU ETS pentru perioada 2021-2030.

4. Articolul 10a alineatul (6) din Directiva 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2018/410, are următorul cuprins:

„Statele membre ar trebui să adopte măsuri financiare în conformitate cu al doilea și al patrulea paragraf în favoarea sectoarelor sau a subsectoarelor care sunt expuse unui risc real de relocare a emisiilor de dioxid de carbon din cauza costurilor indirecte semnificative care sunt suportate efectiv de pe urma costurilor emisiilor de gaze cu efect de seră transferate în prețul energiei electrice, cu condiția ca astfel de măsuri financiare să fie în conformitate cu normele privind ajutorul de stat, în special să nu producă denaturări nejustificate ale concurenței pe piața internă. [...]”

5. Orientările în litigiu înlocuiesc, de la 1 ianuarie 2021, Comunicarea din 5 iunie 2012 intitulată „Orientări privind anumite măsuri de ajutor de stat acordate în contextul schemei de comercializare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră după 2012” (JO 2012, C 158, p. 4).

6. La punctul 7 din orientările în litigiu, Comisia arată că, prin intermediul orientărilor menționate, stabilește condițiile în care măsurile de ajutor acordate în contextul EU ETS pot fi considerate compatibile cu piața internă în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) TFUE.

7. La punctul 9 din orientările în litigiu, Comisia precizează că principiile stabilite în acestea „se aplică numai măsurilor de ajutor specifice prevăzute la articolul 10a alineatul (6) și la articolul 10b din Directiva 2003/87/CE”.

² JO 2020, C 317, p. 5.

8. Potrivit punctului 21 din orientările în litigiu:

„Pentru a limita riscul de denaturare a concurenței pe piața internă, ajutorul trebuie să se limiteze la sectoarele care sunt expuse unui risc real de relocare a emisiilor de dioxid de carbon din cauza costurilor indirecte semnificative pe care le suportă efectiv ca urmare a reflectării costurilor emisiilor de gaze cu efect de seră în prețul energiei electrice. În sensul prezentelor orientări, se va considera că există un risc real de relocare a emisiilor de dioxid de carbon numai atunci când beneficiarul își exercită activitatea în unul dintre sectoarele enumerate în anexa I.”

9. Recurentele, Grupa Azoty S.A., Azomureş SA și Lipasmata Kavalas LTD Ypokatastima Allodapis, sunt întreprinderi care își desfășoară activitatea în sectorul fabricării îngrășămintelor și a produselor azotate, încadrat în prezent la codul NACE 20.15.

10. Acest sector nu apare pe lista din anexa I la orientările în litigiu, deși era inclus pe lista din anexa II la orientările din 2012, care erau aplicabile până la 31 decembrie 2020.

Procedura în fața Tribunalului și ordonanțele atacate

11. Prin cererile depuse la grefa Tribunalului la 15 și 16 decembrie 2020, recurentele au introdus, în temeiul articolului 263 TFUE, acțiuni având ca obiect anularea anexei I la orientările în litigiu.

12. Prin ordonanțele atacate, Tribunalul a declarat aceste acțiuni ca fiind inadmisibile.

13. Tribunalul a amintit, la punctul 26 din ordonanțele menționate, că admisibilitatea unei acțiuni introduse de o persoană fizică sau juridică împotriva unui act al cărui destinatar nu este această persoană, potrivit articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, este supusă condiției de a-i fi recunoscută calitatea procesuală activă, care există în două ipoteze. Pe de o parte, o astfel de acțiune poate fi introdusă cu condiția ca actul respectiv să o privească direct și individual. Pe de altă parte, o asemenea persoană poate introduce o acțiune împotriva unui act normativ care nu presupune măsuri de executare dacă acesta o privește direct.

14. El a dedus de aici, la punctul 27 din ordonanțele menționate, că trebuia să se examineze dacă recurentele, care nu sunt destinatare ale orientărilor în litigiu, se află, în raport cu acestea, în una dintre cele două ipoteze. Întrucât fiecare dintre acestea din urmă presupune o afectare directă a reclamantului prin actul atacat, Tribunalul a apreciat că este oportun să examineze mai întâi condiția în cauză.

15. În această privință, Tribunalul a amintit, la punctul 29 din aceleași ordonanțe, că condiția potrivit căreia o persoană fizică sau juridică trebuie să fie vizată direct prin actul care face obiectul acțiunii impune ca două criterii să fie reunite cumulativ, și anume ca actul contestat, pe de o parte, să producă în mod direct efecte asupra situației juridice a particularului și, pe de altă parte, să nu lase nicio putere de apreciere destinatarilor responsabili de punerea sa în aplicare, aceasta având un caracter pur automat și decurgând doar din reglementarea Uniunii, fără aplicarea altor norme intermediare.

16. Potrivit Tribunalului, orientările în litigiu nu produc în mod direct efecte asupra situației juridice a recurenților.

17. În susținerea acestei aprecieri, Tribunalul a arătat în special la punctele 40-42 din ordonanțele atacate că faptul că s-a considerat, în orientările în litigiu, că există un risc real de relocare a emisiilor de dioxid de carbon numai în cazul în care beneficiarul ajutorului își desfășoară activitățile în unul dintre sectoarele enumerate în anexa I la aceste orientări nu exclude din punct de vedere juridic, chiar dacă, pentru motive de oportunitate, este puțin probabil ca acest lucru să se realizeze, posibilitatea ca statele membre să notifice Comisiei măsuri de ajutor în favoarea unor întreprinderi care își desfășoară activitatea în alte sectoare decât cele enumerate în anexa respectivă și să încerce să demonstreze că, în pofida neîndeplinirii unuia dintre criteriile stabilite în orientările menționate, un ajutor acordat întreprinderilor în cauză este conform cu articolul 107 alineatul (3) litera (c) TFUE. Deși admite că într-un asemenea caz este foarte probabilă adoptarea de către Comisie, în temeiul Regulamentului (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), a unei decizii prin care să se constate că ajutorul propus este incompatibil cu piața internă, Tribunalul a arătat că numai această decizie ar fi de natură să producă efecte juridice directe asupra întreprinderilor care ar fi trebuit să beneficieze de ajutor și, în măsura în care ea ar privi astfel în mod direct întreprinderile respective, ar putea face obiectul unei acțiuni în anulare din partea acestora.

18. Pe de altă parte, Tribunalul a arătat, la punctul 38 din ordonanțele atacate, că, în situația în care un stat membru decide să nu adopte nicio măsură de ajutor care să intre sub incidența orientărilor în litigiu, Comisia nu ar adopta nicio decizie în temeiul Regulamentului 2015/1589. Prin urmare, nici în acest caz orientările menționate nu ar produce în mod direct efecte asupra situației juridice a recurentelor.

Concluziile părților

19. Prin recursurile lor, recurentele solicită Curții:

- anularea ordonanțelor atacate;
- declararea acțiunilor ca fiind admisibile;
- cu titlu subsidiar, anularea ordonanțelor atacate pentru simplul motiv că Tribunalul ar fi trebuit să unească excepția de inadmisibilitate cu fondul;
- trimiterea cauzelor spre judecare Tribunalului pentru examinare pe fond;
- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată aferente prezentei proceduri și
- soluționarea problemei cheltuielilor de judecată aferente procedurii în fața Tribunalului odată cu examinarea pe fond de către acesta.

20. Comisia solicită Curții:

- respingerea recursurilor și
- obligarea recurentelor la plata cheltuielilor de judecată;

– în subsidiar, în cazul în care Curtea ar anula ordonanțele atacate, să se pronunțe ea însăși asupra acțiunilor, respingându-le ca inadmisibile, și să oblige recurentele la plata cheltuielilor de judecată.

21. Prin decizia președintelui Curții din 16 septembrie 2022, cauzele C-73/22 P și C-77/22 P au fost conexe pentru buna desfășurare a eventualei faze orale a procedurii și în vederea pronunțării hotărârii.

Cu privire la recurs

22. În prezentul recurs se invocă două motive. Primul motiv este întemeiat pe o insuficiență a motivării ordonanțelor atacate, în timp ce, prin intermediul celui de al doilea, recurentele susțin, cu titlu principal, că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a considerat că orientările în litigiu nu le privesc direct și, cu titlu subsidiar, că Tribunalul ar fi trebuit să examineze acțiunile pe fond înainte de a se pronunța asupra admisibilității acestora.

23. La cererea Curții, prezentele concluzii se vor referi doar la al doilea motiv.

Argumentul părților

24. Potrivit recurentelor, aprecierea afectării directe făcută în ordonanțele atacate ar avea la bază trei premise nerelevante sau chiar eronate.

25. În primul rând, Tribunalul ar fi plecat de la premisa că, din perspectiva articolului 263 TFUE, toate orientările Comisiei trebuie calificate în același mod, ceea ce ar reflecta o abordare eronată. În această privință, Tribunalul s-ar fi întemeiat în mod greșit pe precedente referitoare la orientări care lasă o marjă de apreciere sau prevăd excepții pe care statele membre le pot invoca. Pe de altă parte, Tribunalul ar considera că orientările în litigiu sunt obligatorii doar pentru Comisie. Astfel, el nu ar fi luat în considerare faptul că acestea au fost publicate în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, seria C, că se adresează direct statelor membre, că nu lasă acestora nicio marjă de apreciere și că nu prevăd nicio excepție în ceea ce privește sectoarele economice eligibile pentru ajutoarele care pot fi acordate în temeiul articolului 10a alineatul (6) din Directiva 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2018/410 și că, întrucât sunt formulate în termeni obligatorii, sunt destinate să aibă rolul unui act normativ.

26. În al doilea rând, Tribunalul s-ar fi întemeiat în mod greșit pe posibilitatea ca un stat membru să notifice Comisiei măsuri de ajutor în favoarea întreprinderilor care își desfășoară activitatea în alte sectoare decât cele enumerate în anexa I la orientările în litigiu și încearcă să demonstreze că măsurile respective sunt totuși compatibile cu piața internă în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) TFUE. În această privință, recurentele observă că, deși este adevărat că există din punct de vedere juridic posibilitatea în cauză, această împrejurare nu schimbă cu nimic faptul că orientările în litigiu exclud acordarea ajutoarelor prevăzute la articolul 10a alineatul (6) din Directiva 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2018/410, operatorilor economici care își desfășoară activitatea în sectoarele care nu sunt menționate în anexa I la aceasta. Această excludere nu ar fi nicidecum compensată de posibilitatea generală a acordării de ajutoare de stat în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) TFUE. Astfel, orice prognoză cu privire la acordarea unor asemenea ajutoare ar fi pur speculativă, în timp ce ajutoarele vizate la articolul 10a alineatul (6) ar fi prevăzute în mod formal și încurajate de dispoziția în cauză.

27. În al treilea rând, Tribunalul s-ar fi întemeiat pe premisa eronată potrivit căreia un operator economic poate fi vizat în mod direct numai atunci când Comisia adoptă o decizie în temeiul Regulamentului 2015/1589. Recurențele ar fi astfel private de orice cale de atac. Într-adevăr, întrucât statele membre nu sunt obligate să instituie o schemă de ajutoare în temeiul articolului 10a alineatul (6) din Directiva 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2018/410, ar fi plauzibil să nu se facă nicio notificare și să nu se adopte așadar nicio decizie a Comisiei. O asemenea situație, caracterizată prin lipsa unui ajutor pentru recurențe, ar fi identică cu cea în care o schemă de ajutoare care include sectorul fabricării îngrășămintelor și a produselor azotate, instituită în temeiul acestui articol 10a alineatul (6) și notificată Comisiei, ar face obiectul unei decizii nefavorabile a acesteia. Totuși, diferența ar consta în faptul că în prima situație nu există nicio cale de atac la dispoziția recurențelor, în timp ce în cea de a doua există, ceea ce ar fi inadmisibil, întrucât, în ambele cazuri, recurențele ar fi afectate în același mod.

28. Cu titlu subsidiar, recurențele solicită Curții anularea ordonanțelor atacate pentru motivul că Tribunalul ar fi trebuit să examineze acțiunile pe fond înainte de a se pronunța asupra admisibilității lor.

29. Comisia se opune tuturor acestor argumente.

Aprecieri

30. În prezentele concluzii raționamentul nostru va fi structurat după cum urmează: după formularea câtorva observații introductive, vom expune în primul rând motivele pentru care considerăm că orientările în litigiu nu pot să fie calificate drept „act atacabil” și, ca atare, să facă obiectul unei acțiuni în temeiul articolului 263 TFUE. În al doilea rând vom susține că examinarea prin care se urmărește să se verifice dacă este îndeplinită condiția afectării directe nu poate fi efectuată în mod util atunci când este vorba despre un instrument precum orientările în litigiu, ceea ce confirmă interpretarea potrivit căreia acestea nu au caracter atacabil. În al treilea rând vom explica motivul pentru care raționamentul urmat în Hotărârea Deutsche Post și Germania/Comisia³ nu este aplicabil orientărilor în litigiu. În al patrulea rând vom arăta că Tribunalul nu era nicidecum obligat să examineze acțiunile pe fond înainte de a se pronunța asupra admisibilității acestora.

Observații introductive

31. Problematika legată de admisibilitatea acțiunilor introduse de persoane juridice în domeniul legislației privind ajutoarele de stat, astfel cum a fost prezentată în fața Curții, a vizat până în prezent, după cunoștințele noastre, numai acțiunile introduse împotriva deciziilor Comisiei, adoptate în urma unei examinări preliminare (articolul 4 din Regulamentul 2015/1589) sau de închidere a procedurii formale de investigare (articolul 9 din Regulamentul 2015/1589) și prin care se stabilește dacă o măsură de ajutor preconizată și notificată sau acordată în lipsa notificării constituie un ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE și, după caz, dacă o asemenea măsură este compatibilă cu piața internă datorită uneia dintre justificările stabilite la articolul 107 alineatele (2) și (3) TFUE.

³ Hotărârea din 13 octombrie 2011 (C-463/10 P și C-475/10 P, denumită în continuare „Hotărârea Deutsche Post”, EU:C:2011:656).

32. Prin urmare, problema juridică ridicată prin prezentul motiv, care privește mai precis posibilitatea de a ataca orientările Comisiei, este inedită pentru Curte și, în plus, este fără îndoială delicată în ceea ce privește accesul la sistemul de justiție al Uniunii.

33. În cazul ordonanțelor atacate este a treia oară când Tribunalul se pronunță cu privire la această problemă. În primele două cazuri anterioare⁴, această instanță a urmat același raționament juridic ca și cel elaborat în speță, ceea ce face să fie și mai importantă adoptarea unei poziții de către Curte, în viitoarea sa hotărâre, cu privire la corectitudinea unui asemenea raționament.

34. Este necesar să se amintească contextul relevant. Articolul 108 alineatul (3) TFUE instituie un control preventiv al proiectelor de acordare a unor ajutoare noi (precum și al modificărilor aduse ajutoarelor existente). Mecanismul preventiv astfel organizat urmărește să garanteze că sunt puse în aplicare numai măsuri compatibile cu piața internă. Aprecierea compatibilității acestor măsuri cu piața internă, în temeiul articolului 107 alineatul (3) TFUE, este de competență exclusivă a Comisiei, care acționează sub controlul instanțelor Uniunii. În această privință, Comisia dispune de o largă putere de apreciere, a cărei exercitare implică evaluări de ordin economic și social, și are astfel dreptul să stabilească criteriile pe baza cărora intenționează să aprecieze compatibilitatea cu piața internă a măsurilor de ajutor preconizate de statele membre.

35. În acest scop, Comisia utilizează în mare măsură, în cadrul practicii sale administrative, instrumente juridice neobligatorii (soft law), precum orientările, cadrele și comunicările, pentru a structura exercitarea puterii sale discreționare de apreciere. După cum a admis Curtea⁵, instrumentele respective contribuie astfel la garantarea transparenței, a previzibilității și a securității juridice a acțiunii întreprinse de Comisie.

36. Instrumentele în cauză cuprind norme orizontale care reglementează categorii speciale de ajutoare (în special ajutoare regionale; ajutoare pentru cercetare, dezvoltare și inovare; ajutoare pentru salvarea și restructurarea întreprinderilor aflate în dificultate); norme privind instrumente de ajutor specifice (în materie de garanții, de fiscalitate, de asigurare a creditelor la export pe termen scurt); norme sectoriale (în special în sectorul agriculturii, energiei și mediului, finanțelor, media); precum și norme referitoare la ajutoarele pentru sprijinirea economiei în contextul intensificării pandemiei de COVID-19 și ca urmare a agresiunii Federației Ruse împotriva Ucrainei. Orientările în litigiu conțin norme sectoriale care reglementează ajutoarele în contextul sistemului de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră.

Orientările în litigiu nu constituie un act atacabil

37. După cum s-a menționat deja mai sus, Tribunalul a examinat, în ordonanțele atacate, doar aspectul dacă recurențele erau vizate în mod direct de orientările în litigiu pentru a stabili dacă aceste recurențe aveau calitatea procesuală activă necesară pentru a introduce o acțiune împotriva actului în cauză. Schimbul de memorii dintre recurențe și Comisie în cadrul prezentei proceduri s-a concentrat pe această problemă juridică.

⁴ Ordonanța din 23 noiembrie 2015, Milchindustrie-Verband și Deutscher Raiffeisenverband/Comisia (T-670/14, EU:T:2015:906), și Ordonanța din 23 noiembrie 2015, EREF/Comisia (T-694/14, nepublicată, EU:T:2015:915), care nu au făcut obiectul unui recurs.

⁵ Hotărârea din 12 martie 2020, Comisia/Italia (Ajutoare ilegale acordate sectorului hotelier în Sardinia) (C-576/18, nepublicată, EU:C:2020:202, punctul 136 și jurisprudența citată).

38. Totuși, avem convingerea că, în hotărârea pe care urmează să o pronunțe, Curtea ar trebui să verifice mai întâi dacă orientările în litigiu constituie un act care poate face obiectul unei acțiuni în temeiul articolului 263 TFUE în sensul jurisprudenței relevante, și anume un „act atacabil”. Astfel, trebuie amintit că aspectul dacă orientările respective au un caracter atacabil, întrucât are legătură cu admisibilitatea acțiunii în anulare introduse în fața Tribunalului, constituie un motiv de ordine publică pe care Curtea, fiind sesizată în cadrul unui recurs, este obligată să o ridice din oficiu⁶.

39. Potrivit unei jurisprudențe constante, sunt atacabile toate actele adoptate de instituțiile Uniunii, indiferent de forma acestora, care urmăresc să producă efecte juridice obligatorii, efectele respective trebuind să fie examinate în lumina unor criterii obiective, cum este conținutul actului în cauză, ținându-se seama, dacă este cazul, de contextul adoptării acestuia din urmă, precum și de competențele instituției care este autoarea acestuia⁷. Este totodată stabilit, potrivit jurisprudenței Curții, că atunci când reclamantul este o persoană fizică sau juridică, acțiunea este disponibilă numai dacă efectele juridice obligatorii menționate sunt de natură să afecteze interesele reclamantului, modificând în mod distinct situația juridică a acestuia⁸. Altfel spus, în această ipoteză, doar un act care produce efecte juridice obligatorii asupra patrimoniului juridic al reclamantului are caracter atacabil.

40. Ținând seama de aceste elemente, nu ni se pare că orientările în litigiu pot să facă obiectul unei acțiuni în anulare a recurentelor în temeiul articolului 263 TFUE.

41. Cu titlu introductiv, se precizează că forța normativă care decurge din caracterul exhaustiv al listei din anexa I la orientările în litigiu nu conduce la concluzia că acestea constituie un act atacabil. Astfel, dacă orientările în litigiu nu pot să producă efecte juridice obligatorii asupra patrimoniului juridic al recurentelor, după cum vom încerca să demonstrăm în prezentele concluzii, nu este necesar, așa cum am explicat deja mai sus, să se analizeze conținutul acestui act (sau contextul în care a fost adoptat).

42. În această privință, trebuie amintit mai întâi că, în jurisprudența sa în materie de ajutoare de stat, Curtea a definit deja efectul orientărilor, considerând că, atunci când Comisia adoptă norme de conduită și anunță, prin publicarea acestora, că le va aplica cazurilor la care se referă acestea, ea se autolimitează în exercitarea puterii de apreciere menționate și nu ar putea să nu aplice aceste norme fără a fi sancționată, dacă este cazul, pentru încălcarea principiilor generale de drept, precum egalitatea de tratament sau protecția încrederii legitime⁹. Altfel spus, efectul menționat este o limitare a *exercitării* puterii de apreciere a Comisiei înseși. Această instituție este astfel obligată să aprobe măsurile de ajutor care respectă dispozițiile orientărilor și nu se poate îndepărta de la acestea, cu excepția cazului în care furnizează un motiv valabil pentru a face acest lucru, potrivit mecanismului cunoscut sub numele de „comply or explain”. În caz contrar, nerespectarea normelor pe care Comisia și le-a impus ea însăși ar putea conduce la o încălcare a principiilor generale menționate mai sus.

⁶ Ordonanța din 16 mai 2013, Internationaler Hilfsfonds/Comisia (C-208/11 P-DEP, nepublicată, EU:C:2013:304, punctul 34 și jurisprudența citată).

⁷ Hotărârea din 25 februarie 2021, VodafoneZiggo Group/Comisia (C-689/19 P, EU:C:2021:142, punctele 46 și 47).

⁸ Hotărârea din 22 septembrie 2022, IMG/Comisia (C-619/20 P și C-620/20 P, EU:C:2022:722, punctul 98 și jurisprudența citată).

⁹ A se vedea printre altele Hotărârea din 11 septembrie 2008, Germania și alții/Kronofrance (C-75/05 P și C-80/05 P, EU:C:2008:482, punctul 60).

43. Ulterior, Curtea a afirmat, în Hotărârea Kotnik și alții¹⁰, că efectul orientărilor echivalează cu cel al autolimitării menționate a puterii de apreciere a Comisiei, respingând argumentul potrivit căruia acestea ar avea *de facto* un caracter obligatoriu în privința statelor membre, întrucât ar fi cel puțin improbabil ca un stat membru să notifice o măsură de ajutor care nu îndeplinește cerințele stabilite de orientări și să se expună astfel riscului unei eventuale decizii negative a Comisiei cu privire la punerea în aplicare a măsurii de ajutor în cauză. Curtea a constatat astfel în această privință că statele membre mențin facultatea de a notifica Comisiei proiecte de ajutor de stat care nu îndeplinesc condițiile prevăzute de orientări, iar Comisia poate autoriza astfel de proiecte în împrejurări excepționale prin aplicarea directă a articolului 107 alineatul (3) TFUE¹¹.

44. Forța juridică recunoscută orientărilor nu constituie așadar, potrivit jurisprudenței examinate la cele două puncte precedente, o caracteristică intrinsecă a acestora, ci este legată de punerea lor în aplicare în cadrul practicii decizionale a Comisiei. Altfel spus, numai o decizie a acesteia din urmă privind compatibilitatea cu piața internă a unei măsuri de ajutor poate genera efecte juridice obligatorii față de terți.

45. Interpretarea menționată este susținută, în opinia noastră, de jurisprudența referitoare la orientările în domeniul antitrust. Deși este adevărat că, în Hotărârea Dansk Rørindustri și alții/Comisia și în Hotărârea Ziegler/Comisia, Curtea a statuat că „nu poate fi exclusă posibilitatea ca, în anumite condiții și în funcție de conținutul lor, asemenea norme de conduită cu un domeniu de aplicare general să producă efecte juridice”¹², nu este mai puțin adevărat că, în situațiile respective, recurențele contestau legalitatea unei *decizii* a Comisiei în raport cu dispozițiile orientărilor aflate atunci în discuție. Curtea s-a pronunțat așadar cu privire la aspectul dacă aceste dispoziții aparțineau cadrului juridic care reglementa adoptarea deciziei Comisiei și, prin urmare, generau efecte juridice față de instituția respectivă în sensul că aceasta nu se putea abate de la dispozițiile menționate fără a fi sancționată în temeiul unei încălcări a principiilor generale ale dreptului Uniunii¹³.

46. În schimb, o interpretare care recunoaște caracterul atacabil al orientărilor în litigiu ar fi neconvingătoare în măsura în care ar presupune ca efectele juridice obligatorii față de terți să poată preceda notificarea măsurii de ajutor de către statul membru în cauză și examinarea acesteia de către Comisie în cadrul procedurii administrative. Astfel, considerăm că ar fi cel puțin discutabilă conformitatea sa cu principiile fundamentale care guvernează controlul ajutoarelor de stat, iar aceasta pentru două motive principale.

47. În primul rând, interpretarea respectivă nu ar ține seama suficient de rolul central al notificării în controlul ajutoarelor de stat. În acest sens, trebuie amintit că obligația de notificare stabilită la articolul 108 alineatul (3) din TFUE este unul dintre elementele fundamentale ale sistemului de control instituit de tratate în acest domeniu. După cum a precizat deja Curtea¹⁴, această obligație de notificare este esențială pentru a permite Comisiei să își exercite pe deplin misiunea de

¹⁰ Hotărârea din 19 iulie 2016 (C-526/14, EU:C:2016:570) (denumită în continuare „Hotărârea Kotnik”).

¹¹ Hotărârea Kotnik, punctul 43.

¹² Hotărârea din 28 iunie 2005, Dansk Rørindustri și alții/Comisia (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P și C-213/02 P, EU:C:2005:408, punctul 209), și Hotărârea din 11 iulie 2013, Ziegler/Comisia (C-439/11 P, EU:C:2013:513, punctul 60) (sublinierea noastră).

¹³ A se vedea Tridimas T., „Indeterminacy and Legal Uncertainty in EU Law”, în Mendes J. (ed.), *EU executive discretion and the limits of law*, Oxford University Press, Oxford, 2019, p. 59, potrivit căruia „the self-binding effect of guidelines does not mean that such instruments acquire the status of rule of law: instead, they are rules of practice from which the Commission may not depart without giving good reasons” („efectul «obligatoriu» al orientărilor nu implică dobândirea de către aceste instrumente a statutului de norme juridice. În schimb, este vorba despre norme practice de la care Comisia nu se poate abate fără a oferi motive întemeiate”) (traducere liberă).

¹⁴ Hotărârea din 4 martie 2021, Comisia/Fútbol Club Barcelona (C-362/19 P, EU:C:2021:169, punctele 90 și 91).

supraveghere care i-a fost încredințată prin articolele 107 și 108 TFUE în materia ajutoarelor de stat și în special pentru a aprecia, în exercitarea competenței exclusive de care dispune Comisia în această privință, compatibilitatea măsurilor de ajutor cu piața internă în temeiul articolului 107 alineatul (3) TFUE.

48. Or, apreciem că nu este convingător raționamentul potrivit căruia statele membre ar fi determinate să notifice o schemă de ajutor doar în favoarea întreprinderilor din sectoarele enumerate efectiv în anexa I, cu excluderea recurentelor, în măsura în care, pe de o parte, aceste state sunt încurajate, în temeiul articolului 10a alineatul (6) din Directiva 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2018/410, să introducă măsuri financiare în favoarea sectoarelor expuse unui risc real de relocare a emisiilor de dioxid de carbon din cauza costurilor indirecte („ar trebui”) și, pe de altă parte, anexa I conține o listă exhaustivă a sectoarelor respective, care nu include sectorul în care își desfășoară activitatea recurentele. Astfel, constatăm că, recent, Curtea a respins în mod implicit argumentul invocat în concluziile avocatului general potrivit căruia caracterul atacabil al unui instrument juridic neobligatoriu ar depinde numai de capacitatea acestui instrument de a genera o modificare a comportamentului destinatarilor, fără a fi necesar ca el să producă efecte obligatorii în mod oficial față de aceștia din urmă¹⁵.

49. În al doilea rând și mai ales, interpretarea menționată ar echivala, în opinia noastră, cu lipsirea de conținut a principiului conform căruia orientările nu pot afecta domeniul de aplicare al dreptului primar. Astfel este cert că, prin cadrele și prin comunicările (precum și prin orientările) pe care le adoptă în materie de ajutoare de stat, Comisia se obligă numai în măsura în care textele asigură o bună aplicare a normelor tratatului, nefiind posibil ca textele menționate să fie interpretate într-un mod care să limiteze domeniul de aplicare al articolelor 107 și 108 TFUE sau care să contravină obiectivelor vizate de acestea¹⁶.

50. Or, stabilirea corectă a domeniului de aplicare al articolului 107 TFUE într-un caz concret nu poate fi garantată în lipsa adoptării unei decizii a Comisiei, care încheie procedura administrativă (sau o fază a acesteia), prin care instituția respectivă decide dacă situația de fapt și economică existentă la momentul adoptării deciziei sale îi impune să se abată de la dispozițiile orientărilor pentru a se conforma articolelor 107 și 108 TFUE¹⁷.

51. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să considere că orientările în litigiu nu constituie un act atacabil, susceptibil, ca atare, să facă obiectul unei acțiuni în temeiul articolului 263 TFUE.

Examinarea prin care se urmărește verificarea îndeplinirii de către orientările în litigiu a condiției afectării directe arată că acestea nu sunt un act atacabil

52. Dacă cerința de a fi „privit direct”, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, este descompusă în mod riguros, din examinarea prin care se urmărește verificarea îndeplinirii acestei condiții în cazul orientărilor în litigiu rezultă, în opinia noastră, că premisa referitoare la caracterul atacabil al actului în cauză este eronată, ceea ce confirmă interpretarea propusă în secțiunea precedentă din prezentele concluzii.

¹⁵ A se vedea Hotărârea din 20 februarie 2018, Belgia/Comisia (C-16/16 P, EU:C:2018:79, punctul 31), și Concluziile avocatului general Bobek prezentate în această cauză (C-16/16 P, EU:C:2017:959, punctele 109-113).

¹⁶ Hotărârea din 11 septembrie 2008, Germania și alții/Kronofrance (C-75/05 P și C-80/05 P, EU:C:2008:482, punctul 65).

¹⁷ A se vedea Bacon K., *European Union Law of State Aid*, Oxford University Press, Oxford, 2017, p. 104, care face referire în acest sens la „caracterul subordonat” al orientărilor, al cadrelor și al comunicărilor. A se vedea și Hotărârea din 19 decembrie 2012, *Mitteldeutsche Flughafen și Flughafen Leipzig-Halle/Comisia* (C-288/11 P, EU:C:2012:821, punctele 38 și 39).

53. Este cert că prin condiția afectării directe se impune îndeplinirea a două criterii cumulative¹⁸, și anume ca măsura contestată, în primul rând, să producă în mod direct efecte asupra situației juridice a particularului și, în al doilea rând, să nu lase nicio putere de apreciere destinatarilor săi care sunt însărcinați cu punerea sa în aplicare, aceasta având un caracter pur automat și decurgând doar din reglementarea Uniunii, fără aplicarea altor norme intermediare¹⁹.

54. Primul criteriu impune să se stabilească dacă angajamentul asumat de Comisie în orientările în litigiu, care constă în a considera ca fiind compatibile cu piața internă ajutoarele prevăzute la articolul 10a alineatul (6) din Directiva 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2018/410, atunci când sunt acordate sectoarelor enumerate în mod limitativ în anexa I la aceste orientări, afectează în mod direct situația juridică a recurenților.

55. La punctele 38-42 din ordonanțele atacate, Tribunalul a considerat mai întâi, în esență, că faptul că statele membre au posibilitatea să notifice Comisiei o măsură de ajutor care nu îndeplinește condițiile prevăzute de orientările în litigiu se opune recunoașterii caracterului direct menționat. În speță, potrivit Tribunalului, existența listei exhaustive a sectoarelor care pot beneficia de ajutor, cuprinsă în anexa I la aceste orientări, nu poate exclude „din punct de vedere juridic” posibilitatea ca statele membre să notifice Comisiei o măsură de ajutor în favoarea unor întreprinderi care își desfășoară activitatea în alte sectoare decât cele enumerate în anexa menționată.

56. Tribunalul a subliniat apoi în esență că faptul că un stat membru ar putea să nu fie întotdeauna pregătit să își asume riscul de a notifica Comisiei măsuri de ajutor care nu sunt conforme cu orientările în litigiu nu este relevant în speță, elementul decisiv fiind acela că, „din punct de vedere juridic”, un stat membru ar putea fi în măsură să demonstreze că, deși nu îndeplinește condițiile cuprinse în aceste orientări, un ajutor acordat unei întreprinderi care își desfășoară activitatea în alt sector decât cele enumerate în anexa I este compatibil cu articolul 107 alineatul (3) litera (c) TFUE. Deși este, desigur, foarte probabil ca, în temeiul orientărilor în litigiu, Comisia să adopte o decizie prin care să constate că ajutorul este incompatibil cu piața internă, „numai această decizie ar putea provoca efecte juridice *directe* în privința întreprinderilor care ar fi trebuit să beneficieze de ajutor”²⁰.

57. În opinia noastră, raționamentul Tribunalului ar fi corect dacă ar fi elaborat în contextul examinării aspectului dacă orientările respective pot fi calificate drept act atacabil. Astfel, acest raționament se întemeiază în realitate pe lipsa unor efecte juridice obligatorii pentru statele membre, ceea ce conduce, după cum s-a arătat anterior, la concluzia că orientările în litigiu nu produc asemenea efecte asupra recurenților.

58. Trebuie observat în această privință că esența argumentației Tribunalului, și anume punctul 41 din ordonanțele atacate, nu face decât să transpună calea juridică urmată de avocatul general Wahl la punctele 43 și 44 din Concluziile sale prezentate în cauza Kotnik și alții²¹. După cum s-a arătat mai sus, cauza respectivă a avut ca obiect în special aspectul dacă orientările adoptate în domeniul ajutoarelor de stat puteau să producă efecte juridice obligatorii în raport cu statele membre.

¹⁸ Hotărârea din 12 iulie 2022, Nord Stream 2/Parlamentul și Consiliul (C-348/20 P, EU:C:2022:548, punctul 74).

¹⁹ Hotărârea din 30 iunie 2022, Danske Slagtermestre/Comisia (C-99/21 P, EU:C:2022:510, punctul 45 și jurisprudența citată).

²⁰ Punctele 38-42 din ordonanțele atacate (sublinierea noastră).

²¹ Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauza Kotnik și alții (C-526/14, EU:C:2016:102).

59. Astfel, constatarea Tribunalului potrivit căreia existența unei afectări directe a recurențelor prin orientările în litigiu nu este influențată de posibilitatea ca un stat membru să nu dorească întotdeauna să suporte riscul inerent notificării unei măsuri de ajutor care nu respectă în totalitate orientările este susținută de motivarea următoare: „acestea sunt considerente de ordin practic care pot fi relevante pentru adoptarea unor decizii în materie de politici de către un stat membru, dar nu pot afecta *natura și efectele unui act al Uniunii, astfel cum rezultă din normele cuprinse în tratate.*”²² În opinia noastră, această motivare, care reproduce aproape literal Concluziile avocatului general Wahl, arată în mod deosebit de clar că raționamentul Tribunalului, astfel cum este prezentat la punctele 38-42 din ordonanțele atacate, nu corespunde unei examinări a îndeplinirii condiției afectării directe.

60. În ceea ce privește al doilea criteriu al afectării directe, considerăm că orice încercare de a-l aplica în cauza de față este destinată eșecului. Astfel, acest criteriu a fost stabilit de Curte pentru a exclude existența afectării directe atunci când o asemenea afectare este rezultatul exercitării puterii de apreciere de către destinatarul însărcinat cu punerea în aplicare a actului în cauză, acesta din urmă fiind invariabil o altă instituție europeană sau autoritățile naționale.

61. În domeniul ajutoarelor de stat, „destinatarii” sunt, în general, statele membre, procedura administrativă aplicată constând în principal într-un dialog între Comisie și statul membru în cauză. Totuși, considerăm că statele membre nu ar putea fi calificate drept „destinatari însărcinați cu punerea în aplicare” a orientărilor. Dimpotrivă, din Hotărârea Kotnik rezultă că numai Comisia este însărcinată cu punerea în aplicare a orientărilor sale.

62. Această constatare pare să indice faptul că criteriul examinat, care urmărește să identifice eventuala interpunere a unei voințe autonome între un act juridic al Uniunii și efectele sale asupra reclamantului²³, nu poate fi aplicat în mod util în cazul unui instrument juridic neobligatoriu, precum orientările în litigiu, care produce un simplu efect de autolimitare în privința instituției care l-a adoptat. Astfel, într-o asemenea ipoteză, nu este util să se analizeze dacă există voința autonomă menționată, din moment ce efectele orientărilor în litigiu rămân în sfera juridică a Comisiei și numai o decizie a acesteia din urmă referitoare la compatibilitatea cu piața internă a unei măsuri de ajutor luate în sensul articolului 10a alineatul (6) din Directiva 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2018/410, poate să genereze efecte juridice obligatorii față de recurenți.

63. Adăugăm, pentru completitudine, că inaplicabilitatea examinării privind afectarea directă în cazul orientărilor în litigiu implică în mod logic faptul că soluția reținută de Curte în Hotărârea Scuola Elementare Maria Montessori/Comisia²⁴ nu este relevantă în speță. În plus, această soluție este în deplină concordanță cu interpretarea propusă în prezentele concluzii în ceea ce privește inexistența unor efecte juridice obligatorii față de terți ale orientărilor în litigiu.

64. În Hotărârea Montessori, Curtea a reținut în esență o interpretare a condiției afectării directe care permite întreprinderii care a adresat Comisiei o plângere să aibă acces la Tribunal pentru ca acesta să controleze legalitatea *deciziei* luate de Comisie cu privire la măsura care face obiectul plângerii, cu condiția ca întreprinderea respectivă să arate în mod pertinent în fața Tribunalului

²² Sublinierea noastră.

²³ Pentru a prelua cuvintele utilizate de avocata generală Kokott pentru a descrie acest al doilea criteriu în Concluziile sale prezentate în cauzele conexate Comisia/Ente per le Ville Vesuviane și Ente per le Ville Vesuviane/Comisia (C-445/07 P și C-455/07 P, EU:C:2009:84, punctul 54).

²⁴ Hotărârea din 6 noiembrie 2018 (C-622/16 P-C-624/16 P, denumită în continuare „Hotărârea Montessori”, EU:C:2018:873).

că riscă să sufere un dezavantaj concurențial ca urmare a acestei decizii²⁵. În opinia noastră, dreptul oricărui operator economic de a nu suferi o concurență denaturată printr-o măsură națională, pe care se întemeiază această interpretare, nu poate justifica transpunerea acestui criteriu într-o situație precum cea din speță, care nu privește o decizie a Comisiei, ci orientări ale acesteia care nu produc efecte juridice obligatorii față de întreprinderile reclamante.

Raționamentul din Hotărârea Deutsche Post nu este aplicabil atunci când este vorba de un instrument juridic neobligatoriu destinat doar să limiteze puterea instituției care îl adoptă

65. În această etapă, este necesar să se precizeze că raționamentul Curții din Hotărârea Deutsche Post nu este aplicabil în speță. În hotărârea respectivă, Curtea a observat mai întâi că jurisprudența potrivit căreia un act este atacabil numai dacă efectele juridice obligatorii pe care le produce pot afecta interesele reclamantului prin modificarea în mod distinct a situației juridice a acestuia a fost elaborată în contextul unor acțiuni introduse de persoane fizice sau juridice împotriva unor acte ale căror destinatare erau. În continuare și mai ales, ea a considerat că, atunci când o acțiune în anulare este introdusă de o persoană fizică sau juridică împotriva unui act al cărui destinatar nu este aceasta, cerința menționată mai sus *se suprapune* cu condițiile prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE (afectarea directă și individuală sau numai afectarea directă atunci când este vorba despre un act normativ)²⁶.

66. În opinia noastră, acest raționament nu se justifică atunci când este vorba despre un instrument juridic neobligatoriu precum orientările în litigiu, al cărui unic efect este limitarea puterii discreționare deținute de autorul său.

67. Instrumentul al cărui caracter atacabil era în discuție în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Deutsche Post era o decizie a Comisiei care impunea unui stat membru să furnizeze informații privind un ajutor pretins ilegal, astfel cum este prevăzut la articolul 10 alineatul (3) din vechiul regulament care reglementa procedura în domeniul ajutoarelor de stat [în prezent articolul 12 alineatul (3) din Regulamentul 2015/1589]²⁷. Prin urmare, acesta nu era un instrument juridic neobligatoriu destinat să limiteze puterea discreționară a instituției care l-a adoptat, ci un act care servea scopurilor procedurii administrative și avea un destinatar (orice stat membru) distinct de autorul său (Comisia), iar Curtea era invitată să decidă în special dacă o acțiune introdusă împotriva acestuia de Deutsche Post, beneficiara măsurii care făcea obiectul informațiilor vizate prin decizia prin care s-a dispus furnizarea acestora, era admisibilă.

68. Trebuie remarcat totodată că hotărârea menționată nu a fost niciodată citată de Curte până în prezent în domeniul ajutoarelor de stat și că a fost citată o singură dată într-o cauză referitoare la o altă ramură a dreptului Uniunii²⁸, pentru care sunt valabile aceleași considerații ca cele expuse la punctul precedent. Astfel, aceasta avea ca obiect admisibilitatea unei acțiuni îndreptate împotriva unei scrisori a Comitetului Unic de Rezoluție care indica motivele pentru care organul respectiv nu intenționa să efectueze o evaluare definitivă *ex post* a Banco Popular Español SA în urma adoptării în privința băncii menționate a unei scheme de rezoluție, recurențele fiind administratori de fonduri de investiții care dețineau diferite tipuri de instrumente de capital ale acesteia.

²⁵ Hotărârea Montessori, punctele 43-47. A se vedea și Hotărârea din 30 iunie 2022, Danske Slagtermestre/Comisia (C-99/21 P, EU:C:2022:510, punctele 47-49).

²⁶ Hotărârea Deutsche Post, punctul 38.

²⁷ Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul CE (JO 1999, L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41).

²⁸ Hotărârea din 21 decembrie 2021, Algebris (UK) și Anchorage Capital Group/SRB (C-934/19 P, EU:C:2021:1042, punctul 87).

69. Prin urmare, considerăm că interpretarea propusă, potrivit căreia orientările în litigiu nu pot produce efecte juridice obligatorii în privința recurențelor și nu constituie astfel un act care poate face obiectul unei acțiuni în temeiul articolului 263 TFUE, nu poate fi repusă în discuție prin invocarea aplicării în speță a raționamentului urmat de Curte în Hotărârea Deutsche Post.

Scurte observații finale: dreptul la protecție jurisdicțională efectivă și accesul la sistemul de justiție al Uniunii

70. În sfârșit, dorim să formulăm două observații.

71. În primul rând, ne este clar că, dacă s-ar constata inexistența unui caracter atacabil al orientărilor în litigiu, recurențele din prezenta cauză nu ar mai putea, în lipsa unor măsuri de executare la nivel intern, să se adreseze instanței naționale pentru a contesta legalitatea anexei I la orientările în litigiu. În această privință, este suficient să se amintească faptul că, deși condiția referitoare la efectele juridice obligatorii trebuie interpretată din perspectiva dreptului la protecție jurisdicțională efectivă, astfel cum este garantat la articolul 47 primul paragraf din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „cartă”), Curtea a arătat deja că acest drept nu are ca obiect modificarea sistemului de control jurisdicțional prevăzut de tratate, în special a normelor referitoare la admisibilitatea acțiunilor introduse direct în fața instanțelor Uniunii. Astfel, interpretarea noțiunii de „act atacabil” în lumina articolului 47 din cartă nu poate conduce la înlăturarea acestei condiții fără a depăși competențele atribuite instanțelor Uniunii prin Tratatul FUE²⁹.

72. În plus, deși cunoaștem opinia predominantă legată de necesitatea extinderii căilor de acces la justiția europeană pentru particulari, ridicăm problema dacă ar fi oportună în general adoptarea de către Curte a poziției potrivit căreia un instrument juridic neobligatoriu precum orientările în litigiu este un act atacabil și orice concurent care poate demonstra că îndeplinește condiția afectării directe, astfel cum aceasta rezultă din Hotărârea Montessori, are astfel dreptul să îl conteste în justiție, din moment ce actul în cauză constituie un „act normativ” în sensul articolului 263 al patrulea paragraf ultima teză TFUE. Observăm în această privință că, datorită rapidității adoptării lor și a adaptabilității lor la situațiile economice contingente, aceste instrumente juridice neobligatorii au fost utilizate, de exemplu, pentru a încadra răspunsul statelor membre la situațiile recente de criză generate de prăbușirea sistemului bancar, intensificarea pandemiei de COVID-19 și izbucnirea războiului în Ucraina. În asemenea situații, am putea pretinde Comisiei să adopte acte destinate să facă mai previzibilă și transparentă exercitarea puterii sale discreționare, având în vedere că legalitatea anumitor dispoziții poate fi contestată în mod direct în fața Tribunalului? O eventuală înmulțire a acestor căi de atac jurisdicționale, care ni s-ar părea în acest caz ușor de prevăzut, nu ar putea să paralizeze acțiunea clarificatoare a acestei instituții? Revizuirea de către Comisia însăși a dispozițiilor problematice ale actelor menționate nu este suficient de satisfăcătoare pentru operatorii economici în cauză?

²⁹ A se vedea în acest sens Hotărârea din 9 iulie 2020, Republica Cehă/Comisia (C-575/18 P, EU:C:2020:530, punctul 52 și jurisprudența citată).

Cu titlu subsidiar: Tribunalul nu era obligat să examineze acțiunile pe fond înainte de a se pronunța asupra admisibilității lor

73. Cu titlu subsidiar, recurentele solicită Curții, după cum s-a arătat mai sus, anularea ordonanțelor atacate pentru motivul că Tribunalul ar fi trebuit să examineze acțiunile pe fond înainte de a se pronunța asupra admisibilității.

74. În această privință, ele amintesc că, în conformitate cu articolul 130 alineatul (7) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, acesta unește examinarea excepțiilor sau a altor incidente de procedură cu fondul „dacă împrejurări speciale justifică aceasta”. Pentru buna administrare a justiției, Tribunalul ar fi trebuit să considere că asemenea împrejurări există în speță, ca urmare a suprapunerii aprecierilor pe care Tribunalul trebuia să le efectueze pentru a stabili dacă orientările în litigiu le privesc direct pe recurente, aprecieri care țin de natura, de conținutul și de contextul orientărilor menționate, și a celor pe care Tribunalul trebuia să le facă pentru a se pronunța asupra primului motiv pe fond. Acesta din urmă privea aspectul dacă Comisia este competentă să impună statelor membre obligații juridice independente, realizând astfel un transfer de competență care, potrivit recurentelor, revine statelor respective din punct de vedere juridic.

75. În opinia noastră, articolul 130 din Regulamentul de procedură al Tribunalului lasă la aprecierea suverană a acestuia din urmă decizia de a se pronunța cu privire la admisibilitatea acțiunii cât mai curând cu putință sau de a rezerva această chestiune până la pronunțarea pe fond, atunci când există împrejurări speciale. Rezultă că, prin faptul că a decis să statueze doar asupra excepției de inadmisibilitate, Tribunalul nu a săvârșit eroarea reproșată³⁰. În orice caz, împrejurările speciale menționate nu există în speță, dat fiind că, presupunând că aprecierile care trebuiau făcute pentru a se stabili dacă recurentele erau vizate în mod direct de orientările în litigiu și cele necesare pentru pronunțarea asupra primului motiv pe fond se suprapun, buna administrare a justiției nu obliga Tribunalul să își rezerve decizia cu privire la admisibilitatea acțiunii recurentelor pentru un moment ulterior. Dimpotrivă, acest principiu îl obliga să se pronunțe, în conformitate cu articolul 130 alineatul (7) din regulamentul său de procedură, cât mai curând cu putință. Prin urmare, motivul în cauză este lipsit de temeii.

76. Având în vedere cele de mai sus, apreciem că, prin faptul că s-a întemeiat pe constatarea potrivit căreia orientările în litigiu nu le privesc direct pe recurente pentru a declara ca fiind inadmisibile acțiunile având ca obiect anularea în parte a acestora, Tribunalul a calificat în mod implicit, dar necesar aceste orientări drept act supus căilor de atac și, procedând astfel, a săvârșit o eroare de drept.

77. În opinia noastră, eroarea de drept săvârșită de Tribunal nu poate însă să conducă la anularea ordonanțelor atacate, întrucât dispozitivele ordonanțelor respective, prin care au fost respinse ca inadmisibile acțiunile introduse împotriva orientărilor în litigiu, rămân întemeiate pentru motivul de drept referitor la caracterul inatacabil al acestora din urmă. Astfel, Curtea trebuie să înlocuiască motivul eronat reținut de Tribunal cu acest motiv³¹.

³⁰ A se vedea printre altele Ordonanța din 8 decembrie 2006, Polyelectrolyte Producers Group/Comisia și Consiliul (C-368/05 P, nepublicată, EU:C:2006:771, punctul 46).

³¹ Trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în ipoteza în care motivele unei decizii a Tribunalului revelează o încălcare a dreptului Uniunii, însă dispozitivul acesteia apare ca fiind întemeiat pentru alte motive de drept, o astfel de încălcare nu este de natură să determine anularea acestei hotărâri și se impune efectuarea unei substituirii a motivelor. A se vedea în acest sens Hotărârea din 11 noiembrie 2021, Autostrada Wielkopolska/Comisia și Polonia (C-933/19 P, EU:C:2021:905, punctul 58 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Ordonanța din 15 februarie 2012, Internationaler Hilfsfonds/Comisia (C-208/11 P-DEP, nepublicată, EU:C:2012:76, punctele 33-35).

Concluzie

78. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să respingă al doilea motiv al recursurilor și, în cazul în care primul motiv de recurs ar fi de asemenea înlăturat, să respingă recursurile în totalitate.