



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

13 iunie 2024*

„Recurs – Ajutoare de stat – Lege care interzice utilizarea cărbunelui pentru producerea de energie electrică – Închiderea anticipată a unei centrale electrice pe cărbune – Acordarea unei despăgubiri – Decizie prin care măsura este declarată compatibilă cu piața internă fără a se pronunța cu privire la existența unui ajutor de stat – Exercitarea competenței Comisiei Europene”

În cauza C-40/23 P,

având ca obiect un recurs formulat în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, introdus la 26 ianuarie 2023,

Comisia Europeană, reprezentată de I. Georgiopoulos, B. Stromsky și H. van Vliet, în calitate de agenți,

recurentă,

cealaltă parte din procedură fiind:

Regatul Țărilor de Jos, reprezentat de M. K. Bulterman, A. Hanje și J. Langer, în calitate de agenți,

reclamant în primă instanță,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din doamna A. Prechal, președintă de cameră, domnii F. Biltgen, N. Wahl și J. Passer (raportor) și doamna M. L. Arastey Sahún, judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 22 februarie 2024,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: neerlandeza.

Hotărâre

- 1 Prin recursul formulat, Comisia Europeană solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 16 noiembrie 2022, Țările de Jos/Comisia (T-469/20, denumită în continuare „hotărârea atacată”, EU:T:2022:713), prin care s-a admis acțiunea formulată de Regatul Țărilor de Jos în 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 (JO 2020, C 220, p. 2, denumită în continuare „decizia în litigiu”).

Cadrul juridic

- 2 Articolul 107 alineatul (1) și alineatul (3) litera (c) TFUE prevede:

„(1) 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.

[...]

(3) Pot fi considerate compatibile cu piața internă:

[...]

(c) 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.”

- 3 Articolul 108 alineatele (2) și (3) TFUE prevede:

„(2) În cazul în care, după ce părților în cauză li s-a solicitat să își prezinte observațiile, Comisia constată că ajutorul acordat de un stat sau prin intermediul resurselor de stat nu este compatibil cu piața internă în conformitate cu articolul 107 sau că acest ajutor este utilizat în mod abuziv, aceasta hotărăște desființarea sau modificarea ajutorului de către statul în cauză în termenul stabilit de Comisie.

[...]

(3) Comisia este informată în timp util pentru a-și prezenta observațiile cu privire la proiectele care urmăresc să instituie sau să modifice ajutoarele. În cazul în care apreciază că un proiect nu este compatibil cu piața internă în conformitate cu dispozițiile articolului 107, Comisia inițiază fără întârziere procedura prevăzută la alineatul precedent. Înainte de pronunțarea unei decizii finale, statul membru în cauză nu poate pune în aplicare măsurile preconizate.”

- 4 Considerentul (7) al 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), care este formulat în esență în aceeași termeni precum considerentul (7) al Regulamentului (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 [CE] (JO 1999, L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41), are următorul cuprins:

„Termenul în care Comisia urmează să efectueze examinarea preliminară a ajutorului notificat ar trebui să fie stabilit la două luni de la data primirii notificării complete sau a primirii unei declarații temeinic argumentate din partea statului membru în cauză, prin care acesta consideră notificarea completă, deoarece informațiile suplimentare solicitate de Comisie nu sunt disponibile sau au fost deja furnizate. Din motive de securitate juridică, examinarea respectivă trebuie să se finalizeze printr-o decizie.”

- 5 Articolul 4 din Regulamentul 2015/1589, care are în esență același cuprins precum articolul 4 din Regulamentul nr. 659/1999, 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) din [TFUE], aceasta decide că măsura este compatibilă cu piața internă (denumită în continuare «decizie de a nu ridica obiecții»). Decizia precizează excepția aplicată în temeiul [Tratatului FUE].

(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] (denumită în continuare «decizie de deschidere a procedurii formale de investigare»).

(5) Deciziile prevăzute la alineatele (2), (3) și (4) de la prezentul articol se adoptă în termen de două luni. Termenul curge din ziua următoare primirii unei notificări complete. Notificarea se consideră completă dacă, în termen de două luni de la primirea acesteia sau de la primirea oricărei informații suplimentare solicitate, Comisia nu mai solicită alte informații. Termenul poate fi prelungit prin acordul atât al Comisiei, cât și al statului membru în cauză. Când este cazul, Comisia poate fixa termene mai reduse.

(6) În cazul în care Comisia nu adoptă o decizie în conformitate cu alineatul (2), (3) sau (4) în termenul precizat la alineatul (5), ajutorul se consideră a fi autorizat de către Comisie. În consecință, statul membru în cauză poate pune în aplicare măsurile respective, după informarea prealabilă a Comisiei cu privire la aceasta, cu excepția cazului în care Comisia adoptă o decizie în temeiul prezentului articol în termen de 15 zile lucrătoare de la primirea informării.”

- 6 Articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul 2015/1589 prevede:

„Decizia de a deschide procedura formală de investigare sintetizează elementele relevante de fapt și de drept, include o evaluare preliminară a Comisiei cu privire la caracterul de ajutor de stat al măsurii

proapse și indică îndoielile privind compatibilitatea acesteia cu piața comună. Prin decizie, se solicită statului membru în cauză și celorlalte persoane interesate să își prezinte observațiile într-un termen stabilit, care în mod normal nu depășește o lună. În cazuri temeinic motivate, Comisia poate prelungi acest termen.”

Istoricul litigiului

- 7 Istoricul litigiului a fost prezentat la punctele 2-18 din hotărârea atacată și poate fi rezumat după cum urmează.
- 8 La 27 martie 2019, autoritățile neerlandeze au notificat Comisiei un proiect al Legii privind interzicerea utilizării cărbunelui pentru producerea de energie electrică, 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). Acest proiect de lege, care avea ca obiect reducerea emisiilor de dioxid de carbon (CO₂) în Țările de Jos și care prevedea compensarea prejudiciului cauzat unei centrale electrice pe bază de cărbune care, în raport cu celelalte centrale, urma să fie afectată în mod disproporționat de interdicția utilizării cărbunelui pentru producerea de energie electrică, nu a fost notificat Comisiei în temeiul articolului 108 alineatul (3) TFUE.
- 9 În urma notificării proiectului de lege în temeiul Directivei 2015/1535, Comisia a început să examineze, din proprie inițiativă, informațiile privind un presupus ajutor.
- 10 La 11 decembrie 2019, Regatul Țărilor de Jos a adoptat Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie (Legea privind interzicerea utilizării cărbunelui pentru producerea de energie electrică, Stb. 2019, nr. 493). Articolul 4 din această lege prevedea posibilitatea de a acorda o despăgubire unei centrale care, în raport cu celelalte centrale, era afectată în mod disproporționat de interdicția utilizării cărbunelui pentru producerea de energie electrică. În acest temei, societatea Vattenfall NV, care exploata una dintre cele cinci centrale electrice pe bază de cărbune existente în Țările de Jos, și anume centrala Hemweg 8, a beneficiat de o despăgubire acordată de statul neerlandez în cuantum de 52,5 milioane de euro (denumită în continuare „măsura în cauză”). Astfel, deoarece avea caracteristici tehnice de mediu mediocre, această centrală, spre deosebire de celelalte patru centrale electrice pe bază de cărbune existente în Țările de Jos, nu a beneficiat de perioada de tranziție prevăzută de legea menționată și a fost constrânsă, așadar, să închidă anticipat.
- 11 La 12 mai 2020, Comisia a adoptat decizia în litigiu. În ceea ce privește existența unui ajutor de stat, ea a reținut 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 [cauză] să acorde un ajutor de stat întreprinderii vizate”. Totuși, în considerentul (49) al deciziei menționate, Comisia a apreciat că „nu trebuie să se ajungă la o concluzie definitivă în speță cu privire la aspectul dacă măsura [în cauză] 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 [această] măsură este compatibilă cu piața internă”. Comisia a concluzionat „că măsura [în cauză] este compatibilă cu piața internă în conformitate cu articolul 107 alineatul (3) litera (c) [TFUE]”.

Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

- 12 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 21 iulie 2020, Regatul Țărilor de Jos a formulat o acțiune prin care a solicitat anularea deciziei în litigiu.
- 13 Acest stat membru a invocat cinci motive de anulare. Primele trei motive erau invocate în ipoteza în care, în pofida termenilor în care este formulată, decizia în litigiu ar trebui înțeleasă în sensul că implică calificarea măsurii în cauză drept ajutor de stat. Al patrulea și al cincilea motiv, îndreptate împotriva acestei decizii în măsura în care nu s-ar fi pronunțat cu privire la o asemenea calificare, erau întemeiate pe necompetența Comisiei de a declara o măsură compatibilă în temeiul articolului 107 alineatul (3) TFUE fără să o fi calificat în prealabil drept ajutor de stat, și, respectiv, pe încălcarea principiului securității juridice.
- 14 Prin hotărârea atacată, Tribunalul, după ce a constatat că Comisia nu s-a pronunțat, în decizia în litigiu cu privire la aspectul dacă măsura în cauză constituia un ajutor în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, a admis acțiunea, în temeiul celui de al patrulea și al celui de al cincilea motiv de anulare.

Concluziile părților

- 15 Prin recursul formulat, Comisia solicită în esență Curții:
 - anularea hotărârii atacate;
 - soluționarea litigiului de către Curte însăși și respingerea acțiunii în totalitate ca fiind neîntemeiată și
 - obligarea Regatului Țărilor de Jos la plata cheltuielilor de judecată.
- 16 Regatul Țărilor de Jos solicită Curții:
 - respingerea recursului și
 - obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

Cu privire la recurs

- 17 În susținerea recursului, Comisia invocă un motiv unic, care cuprinde două aspecte întemeiate, primul, pe interpretarea eronată a articolului 107 alineatul (3) TFUE și a articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul 2015/1589 și, al doilea, pe o eroare de drept în interpretarea principiului securității juridice.

Cu privire la primul aspect al motivului unic

Argumentația părților

- 18 Comisia susține că, prin faptul că a statuat că nu este competentă să decidă că o măsură este compatibilă cu piața internă fără să fi constatat în prealabil că această măsură era un ajutor de stat, Tribunalul a încălcat articolul 107 alineatul (3) TFUE și articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul 2015/1589, printr-o interpretare literală nejustificat de restrictivă a acestor dispoziții.
- 19 Comisia susține că nici alineatul (1), nici alineatul (3) ale articolului 107 TFUE nu prevăd norme de procedură și nu privesc competențele conferite Comisiei în materie de control al ajutoarelor de stat. Aceste alineate ar avea ca obiect numai să interzică anumite măsuri și să precizeze că sunt autorizate măsurile care îndeplinesc anumite criterii. Tribunalul ar afirma, așadar, în mod eronat că aceste două dispoziții interzic adoptarea unor decizii precum decizia în litigiu. Termenul „ajutor” de la articolul 107 alineatul (3) TFUE ar fi utilizat în sens larg, iar nu pentru a desemna un ajutor de stat în sensul tehnic al acestui termen, astfel încât nu este exclus ca termenul menționat să poată acoperi și măsuri care nu pot calificate cu certitudine drept ajutor de stat. Hotărârea din 22 decembrie 2008, *British Aggregates/Comisia* (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punctul 113), citată de Tribunal, nu ar conține nicio indicație cu privire la ce trebuie să facă Comisia atunci când este convinsă de compatibilitatea unei măsuri, dar nu a ajuns încă la o concluzie cu privire la aspectul dacă această măsură este un ajutor de stat.
- 20 În ceea ce privește articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul 2015/1589, utilizarea expresiei „în măsura în care intră în sfera de aplicare a articolului 107 alineatul (1) [TFUE]” nu ar însemna nici ea că compatibilitatea unei măsuri poate fi examinată numai atunci când măsura a fost calificată drept ajutor de stat, iar termenii „în măsura în care” trebuie înțeleși, în sensul lor curent, ca fiind echivalenți cu cei ai expresiei „cu condiția ca”, o asemenea conjuncție de subordonare trebuind să fie interpretată prin raportare la propoziția principală potrivit căreia Comisia „decide că măsura este compatibilă cu piața internă”. Singura constatare pe care Comisia trebuie să o facă pentru a putea să adopte o decizie de a nu ridica obiecții ar privi faptul că măsura nu ridică îndoieli cu privire la compatibilitatea sa cu piața internă.
- 21 Comisia mai arată că și alte dispoziții ale Regulamentului 2015/1589, deși cuprind expresia „ajutor de stat”, ar permite statelor membre sau Comisiei să urmeze procedura prevăzută de acest regulament și în cazul unor măsuri pentru care nu s-a stabilit că constituie ajutoare de stat. Aceasta ar fi situația, de exemplu, în ceea ce privește articolul 2 din regulament, care prevede notificarea de către statele membre a oricărui proiect de ajutor nou.
- 22 Comisia consideră totodată că interpretarea reținută astfel de Tribunal cu privire la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul 2015/1589 o pune în impas, deoarece o împiedică să ia orice decizie în urma examinării preliminare pe care a efectuat-o. Astfel, în circumstanțe precum cele din speță, Comisia ar fi împiedicată să adopte vreo decizie, întrucât nu ar fi în măsură nici să deschidă o procedură formală de investigare, în temeiul articolului 4 alineatul (4) din acest regulament, în lipsa unor îndoieli cu privire la compatibilitatea măsurii în cauză cu piața internă, nici să constate, în temeiul articolului 4 alineatul (2) din regulamentul menționat, că această măsură nu constituie un ajutor, în lipsa unei certitudini suficiente cu privire la dreptul beneficiarului măsurii menționate de a fi despăgubit.

- 23 La punctul 58 din hotărârea atacată, Tribunalul ar fi invocat în mod eronat Hotărârea din 24 mai 2011, Comisia/Kronoply și Kronotex (C-83/09 P, EU:C:2011:341), pentru a reține că articolul 4 alineatul (3) din același regulament stabilește o listă exhaustivă a deciziilor pe care Comisia le poate adopta în urma examinării preliminare. Hotărârea amintită nu ar conține, de fapt, nicio interpretare definitivă în acest sens, ci ar confirma, în schimb, că Comisia nu putea, în speță, să deschidă procedura formală de investigare cu unicul scop de a stabili că măsura în cauză era un ajutor de stat, în lipsa unor îndoieli cu privire la compatibilitatea acestei măsuri cu piața internă.
- 24 Comisia arată, pe de altă parte, că articolul 4 alineatul (6) din Regulamentul 2015/1589 prevede că, atunci când ea nu a adoptat o decizie în termenul stabilit, o măsură se consideră a fi autorizată chiar dacă nu s-a demonstrat în prealabil că măsura constituie ajutor de stat. Prin urmare, Comisia ar trebui să poată decide, în temeiul articolului 4 alineatul (3) din acest regulament, că o măsură este compatibilă cu piața internă fără a face în prealabil o astfel de demonstrație.
- 25 De asemenea, prevăzând că decizia de deschidere a procedurii formală de investigare include o „evaluare preliminară” pentru a stabili dacă măsura prezintă caracterul unui ajutor, articolul 6 alineatul (1) din regulamentul menționat ar confirma că, în momentul în care Comisia trebuie să se pronunțe cu privire la modalitatea în care încetează procedura de examinare preliminară, este pe deplin posibil ca ea să nu fi adoptat o poziție definitivă cu privire la existența unui ajutor.
- 26 În sfârșit, Tribunalul nu ar fi ținut seama de logica și de consecințele sistemului de control al ajutoarelor de stat prevăzut la articolele 107-109 TFUE și de dispozițiile Regulamentului 2015/1589, în special articolul 4 alineatul (3) din acesta, care urmăresc să stabilească un echilibru între, pe de o parte, necesitatea ca statele membre și părțile interesate să obțină precizări cu privire la calificarea unei măsuri drept ajutor de stat și, pe de altă parte, necesitatea de a obține rapid o autorizare a acestei măsuri. Ar exista în fapt situații în care este mai ușor să se aprecieze dacă o măsură este compatibilă cu piața internă decât să se stabilească dacă aceasta este un ajutor de stat. Prin faptul că ar decide în astfel de situații să nu ridice obiecții fără a deschide o procedură formală de investigare, Comisia s-ar conforma principiului bunei administrări. În această privință, ar fi posibilă o analogie cu abordarea reținută de Curte în Hotărârea din 26 februarie 2002, Consiliul/Boehringer (C-23/00 P, EU:C:2002:118, punctele 51 și 52).
- 27 Curtea ar fi precizat deja că examinarea preliminară nu urmărește să permită Comisiei să pronunțe un aviz exhaustiv și definitiv cu privire la conformitatea măsurii în cauză cu tratatul, ci numai să își formeze un „aviz preliminar” și că acest aviz trebuie să privească în principal compatibilitatea acestei măsuri cu piața internă, independent de eventuala sa calificare drept ajutor de stat (Hotărârea din 11 decembrie 1973, Lorenz, 120/73, EU:C:1973:152, punctul 3).
- 28 Guvernul neerlandez contestă argumentele Comisiei și solicită Curții respingerea primului aspect al motivului unic.

Aprecierea Curții

- 29 Prezentul aspect al motivului unic ridică în esență problema dacă, prin hotărârea atacată, Tribunalul a statuat în mod eronat că articolul 107 alineatul (3) TFUE și articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul 2015/1589 impun Comisiei să califice o măsură drept ajutor de stat înainte ca ea să decidă că această măsură este compatibilă cu piața internă.

- 30 După ce a amintit, la punctele 51 și 52 din hotărârea atacată, termenii articolului 107 alineatul (1) și alineatul (3) litera (c) TFUE, Tribunalul a arătat, la punctul 53 din această hotărâre, că 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 de stat.
- 31 La punctul 54 din hotărârea atacată, Tribunalul a adăugat, făcând trimitere la Hotărârea din 22 decembrie 2008, *British Aggregates/Comisia* (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punctul 113), că rezultă dintr-o jurisprudență constantă că, în cazul în care Comisia nu poate dobândi, la încheierea fazei de examinare preliminară, 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 înlătore 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.
- 32 La punctul 55 din hotărârea atacată, Tribunalul a concluzionat din aceste considerații 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.
- 33 La punctele 56-60 din hotărârea atacată, Tribunalul a precizat că această concluzie este susținută de dispozițiile articolului 4 din Regulamentul 2015/1589, care, interpretate în lumina jurisprudenței Curții, în special Hotărârea din 24 mai 2011, *Comisia/Kronoply și Kronotex* (C-83/09 P, EU:C:2011:341, punctele 43 și 44), stabilesc o listă exhaustivă a deciziilor pe care Comisia le poate adopta în urma examinării preliminare, decizii printre care nu figurează o decizie prin care măsura examinată este declarată compatibilă cu piața internă fără ca Comisia să se fi pronunțat în prealabil cu privire la calificarea măsurii drept ajutor de stat.
- 34 Comisia susține că interpretarea literală a articolului 107 alineatul (3) TFUE efectuată de Tribunal este nejustificat de restrictivă. Ea susține, mai întâi, că termenul „ajutoare” este utilizat la articolul 107 alineatul (3) TFUE în sensul său general, iar nu în sens tehnic pentru a desemna ajutoarele de stat.
- 35 Cu toate acestea, trebuie să se observe că, deși termenul „ajutoare” este utilizat într-adevăr în sensul obișnuit în limbajul curent la articolul 107 alineatul (1) TFUE, prin coroborare cu celelalte mențiuni care figurează în această dispoziție, în schimb, el este utilizat pentru a desemna numai ajutoarele de stat la articolul 107 alineatul (3) TFUE. Astfel, din articolul 107 alineatul (1) TFUE, interpretat în ansamblu, rezultă că numai măsurile care îndeplinesc condițiile care decurg din alineatul (1) și care, în consecință, constituie ajutoare de stat sunt incompatibile cu piața internă, cu excepția derogărilor prevăzute de tratat. În consecință, articolul 107 alineatul (3) TFUE, care, prin derogare de la această dispoziție, enumeră măsurile care pot fi considerate compatibile cu piața internă, nu poate privi decât ajutoarele de stat.
- 36 Prin urmare, Comisia susține în mod greșit că interpretarea literală a articolului 107 alineatul (3) TFUE efectuată de Tribunal este eronată.
- 37 Pe de altă parte, deși este adevărat că, astfel cum arată Comisia, articolul 107 TFUE nu prevede norme de procedură și nici nu privește în mod direct competențele acesteia, nu este mai puțin adevărat că, după cum s-a arătat la punctul 35 din prezenta hotărâre, din dispoziția menționată

reiese că calificarea unei măsuri drept ajutor de stat în sensul alineatului (1) al dispoziției menționate constituie o condiție prealabilă aplicării eventuale a derogării prevăzute la alineatul (3) al acesteia. Uniunea Europeană este astfel investită cu competența de a se pronunța cu privire la compatibilitatea cu piața internă a măsurilor care constituie ajutoare de stat, iar nu cu privire la compatibilitatea unor măsuri pentru care nu s-a stabilit că reprezintă ajutoare de stat. Articolele 108 și 109 TFUE conferă exercitarea acestei competențe Comisiei și Consiliului Uniunii Europene, care acționează sub controlul Curții. Or, instituțiile Uniunii nu pot acționa decât în limitele competenței care le-a fost atribuită (Hotărârea din 14 iunie 2016, Comisia/McBride și alții, C-361/14 P, EU:C:2016:434, punctul 36).

- 38 În ceea ce privește trimiterea pe care Comisia o face la Hotărârea din 11 decembrie 1973, Lorenz (120/73, EU:C:1973:152, punctul 3), Curtea nu a declarat, contrar celor sugerate de Comisie, că avizul format în cadrul examinării preliminare a unei măsuri poate, eventual, să facă abstracție de problema calificării măsurii examinate drept ajutor de stat. În cauza în care s-a pronunțat acea hotărâre, în care natura de ajutor de stat a măsurilor notificate nu era de altfel pusă la îndoială, se punea problema obligației Comisiei de a încheia examinarea preliminară printr-o decizie. Curtea a statuat că, deși este în interesul unei bune administrări ca, atunci când apreciază la finalul acestei examinări că „ajutorul” este conform cu Tratatul CE, Comisia să comunice acest lucru statului membru, ea nu este totuși obligată să adopte o decizie în sensul articolului 189 CE (devenit, după modificare, articolul 288 TFUE), deoarece articolul 93 CE (devenit, după modificare, articolul 108 TFUE), impune adoptarea unui asemenea act numai la finalul procedurii contradictorii (Hotărârea din 11 decembrie 1973, Lorenz, 120/73, EU:C:1973:152, punctele 5 și 6). Trebuie să se observe, cu titlu incidental, că această posibilitate de a nu adopta o decizie a încetat prin Regulamentul nr. 659/1999, care a stabilit la articolul 4 alineatul (1), interpretat în lumina considerentului (7) al acestui regulament, că examinarea preliminară trebuie să se încheie, pe viitor, cu o decizie, pentru motive de securitate juridică.
- 39 În ceea ce privește criticile Comisiei împotriva afirmațiilor care figurează la punctele 56-60 din hotărârea atacată, referitoare la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul 2015/1589, trebuie arătat că aceste afirmații sunt formulate de Tribunal numai cu titlu suplimentar, în susținerea concluziei sale exprimate, pe baza dispozițiilor Tratatului FUE, la punctul 55 din acea hotărâre. Prin urmare, criticile respective sunt inoperante (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 iunie 2016, Marchiani/Parlamentul, C-566/14 P, EU:C:2016:437, punctele 59 și 60).
- 40 În orice caz, expresia „în măsura în care intră în sfera de aplicare a articolului 107 alineatul (1) [TFUE]”, cuprinsă la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul 2015/1589, trebuie interpretată în acord cu înțelesul articolului 107 alineatele (1) și (3) TFUE, reținut corect de Tribunal, la punctele 53-55 din hotărârea atacată. În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, un text de drept derivat trebuie interpretat, în măsura posibilului, în sensul conformității sale cu dispozițiile tratatelor și cu principiile generale ale dreptului Uniunii (Hotărârea din 10 iulie 2008, Bertelsmann și Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, punctul 174, precum și jurisprudența citată).
- 41 În ceea ce privește criticile Comisiei împotriva trimiterilor Tribunalului la Hotărârea din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punctul 113), precum și la Hotărârea din 24 mai 2011, Comisia/Kronoply și Kronotex (C-83/09 P, EU:C:2011:341, punctele 43 și 44), trebuie arătat că, deși este adevărat că aceste hotărâri nu priveau în mod specific problema competenței Comisiei de a adopta o decizie de a nu ridica obiecții în privința unei măsuri pentru care nu a stabilit natura de ajutor de stat, nu este mai

puțin adevărat că, în hotărârile menționate, Curtea, în conformitate cu dispozițiile articolului 107 TFUE, a reținut caracterul prealabil al stabilirii naturii de ajutor de stat a unei măsuri în raport cu examinarea eventualei compatibilități a acestei măsuri cu piața internă.

- 42 Trebuie adăugat, pe de o parte, că, în alte hotărâri, Curtea a afirmat că „Comisia este obligată să inițieze procedura oficială de investigare dacă, în urma examinării preliminare prevăzute la articolul 4 din Regulamentul 2015/1589, [...] aceasta are în continuare îndoieli cu privire la însăși calificarea acestei măsuri drept «ajutor», în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE” (Hotărârea din 16 martie 2021, Comisia/Polonia, C-562/19 P, EU:C:2021:201, punctul 50 și jurisprudența citată; a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2021, Scandlines Danmark și Scandlines Deutschland/Comisia, C-174/19 P și C-175/19 P, EU:C:2021:801, punctele 65-67, precum și jurisprudența citată).
- 43 Pe de altă parte, Curtea a statuat că aspectul dacă o măsură trebuie să fie calificată drept ajutor de stat intervine în amonte față de cel care constă în a se verifica, după caz, dacă un ajutor incompatibil în sensul articolului 107 TFUE este totuși necesar pentru îndeplinirea misiunii încredințate beneficiarului măsurii în discuție, în temeiul articolului 106 alineatul (2) TFUE (Hotărârea din 24 noiembrie 2020, Viasat Broadcasting UK/Comisia, C-445/19, EU:C:2020:952, punctul 35).
- 44 În ceea ce privește argumentul Comisiei potrivit căruia poziția Tribunalului o pune în impas, împiedicând-o, în împrejurări precum cele din speță, să adopte orice decizie în urma examinării preliminare, este suficient să se arate, asemenea Regatului Țărilor de Jos, că acest impas rezultă numai din poziția eronată potrivit căreia Comisia ar fi competentă să rețină lipsa unei îndoieli cu privire la compatibilitatea unei măsuri pe care nu a calificat-o drept ajutor de stat și ar fi, așadar, necompetentă, în consecință, să deschidă procedura formală de investigare într-o asemenea situație. Din moment ce această poziție este înlăturată, impasul dispare, în favoarea inițierii procedurii formale de investigare, conform articolului 4 alineatul (4) din Regulamentul 2015/1589 și jurisprudenței amintite la punctul 42 din prezenta hotărâre.
- 45 În ceea ce privește trimiterea făcută de Comisie la articolul 4 alineatul (6) din Regulamentul 2015/1589, trebuie arătat că această dispoziție are ca obiect să remedieze neexercitarea de către Comisie a competenței sale decizionale în temeiul articolului 4 menționat. Dispoziția amintită, interpretată în special în lumina considerentului (7) al acestui regulament, nu poate constitui temeiul unei competențe a Comisiei de a decide că o măsură pe care nu a calificat-o drept ajutor de stat este compatibilă cu piața internă.
- 46 În ceea ce privește împrejurarea că articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul 2015/1589 menționează o „evaluare preliminară” a măsurii, trebuie arătat că această mențiune nu înseamnă, contrar celor susținute de Comisie, că aceasta din urmă poate pune capăt examinării preliminare printr-o decizie de a nu ridica obiecții cu privire la o măsură pe care nu a calificat-o drept ajutor de stat.
- 47 În ceea ce privește afirmația Comisiei potrivit căreia ar exista situații în care, atât în raport cu principiul bunei administrări, cât și cu interesul părților interesate, ar fi mai adecvat să se stabilească dacă măsura este compatibilă cu piața internă decât să se stabilească dacă aceasta este un ajutor, trebuie arătat că acest principiu și considerațiile de oportunitate astfel invocate nu pot repune în discuție economia și coerența articolului 107 TFUE, al cărui domeniu de aplicare a fost amintit la punctele 35 și 37 din prezenta hotărâre.

- 48 În această privință, este lipsită de relevanță invocarea de către Comisie, în legătură cu principiul bunei administrări, a Hotărârii din 26 februarie 2002, Consiliul/Boehringer (C-23/00 P, EU:C:2002:118), pentru a justifica faptul că poate examina compatibilitatea unei măsuri cu piața internă fără să fi stabilit că aceasta constituie un ajutor de stat. Astfel, deși reiese, desigur, din cuprinsul punctului 52 din acea hotărâre că revine instanței Uniunii sarcina de a aprecia dacă o bună administrare a justiției justifică, în împrejurările speței, respingerea pe fond a acțiunii fără a se pronunța asupra cauzelor de inadmisibilitate invocate de pârâtă, problematica pe care o ridică prezenta cauză privește însăși competența Comisiei de a adopta anumite decizii. Or, această competență a Comisiei trebuie exercitată cu respectarea condițiilor prevăzute de tratate, ceea ce, în speță și astfel cum reiese în special din cuprinsul punctelor 35 și 37 din prezenta hotărâre, impune acestei instituții să se pronunțe cu privire la calificarea drept ajutor de stat a unei măsuri înainte de a putea să examineze, eventual, dacă un asemenea ajutor poate, în pofida acestei calificări, să fie considerat compatibil cu piața internă.
- 49 Astfel, Comisia nu se poate sustrage de la o atare obligație pentru considerații legate de ușurința mai mică sau mai mare cu care o asemenea calificare sau o asemenea examinare de compatibilitate pot fi efectuate într-un caz concret.
- 50 Din ansamblul considerațiilor precedente rezultă că al primul aspect al motivului unic trebuie respins.

Cu privire la al doilea aspect al motivului unic

- 51 Având în vedere respingerea primului aspect al motivului, nu este necesar să se examineze al doilea aspect al acestui motiv. Astfel, din examinarea primului aspect și din respingerea acestuia reiese că, prin hotărârea atacată, Tribunalul a anulat în mod întemeiat decizia în litigiu admitând motivul întemeiat pe necompetența Comisiei. Rezultă că aspectul dacă Tribunalul a putut eventual să săvârșească o eroare de drept cu ocazia examinării motivului întemeiat pe o eventuală încălcare a principiului securității juridice nu poate, în orice caz, să afecteze anularea deciziei în litigiu pronunțate de Tribunal și nici, prin urmare, rezultatul prezentului recurs.
- 52 În aceste condiții, se impune respingerea prezentului recurs.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 53 În temeiul articolului 184 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții, atunci când recursul nu este fondat, Curtea se pronunță asupra cheltuielilor de judecată. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din acest regulament, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acesta, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.
- 54 Întrucât Comisia a căzut în pretenții, se impune, conform concluziilor Regatului Țărilor de Jos, obligarea acesteia la suportarea propriilor cheltuieli de judecată, precum și a celor efectuate de acest stat membru.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară și hotărăște:

1) Respinge recursul.

2) Comisia Europeană suportă, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, și pe cele efectuate de Regatul Țărilor de Jos.

Semnături