



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

15 martie 2017*

„Recurs — Ajutoare de stat — Ajutoare existente — Articolul 108 alineatul (1) TFUE — Scheme de ajutor în favoarea societăților pentru locuințe sociale — Regulamentul (CE) nr. 659/1999 — Articolele 17, 18 și 19 — Aprecieri de către Comisie a compatibilității cu piața internă a unei scheme de ajutor existente — Propunere de măsuri adecvate — Angajamente asumate de autoritățile naționale de a se conforma dreptului Uniunii — Decizie de compatibilitate — Întinderea controlului jurisdicțional — Efecte juridice”

În cauza C-414/15 P,

având ca obiect un recurs formulat în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, introdus la 24 iulie 2015,

Stichting Woonlinie, cu sediul în Woudrichem (Țările de Jos),

Woningstichting Volksbelang, cu sediul în Wijk bij Duurstede (Țările de Jos),

Stichting Woonstede, cu sediul în Ede (Țările de Jos),

reprezentate de L. Hancher, de E. Besselink și de P. Glazener, avocați,

recurente,

celelalte părți din procedură fiind:

Comisia Europeană, reprezentată de S. Noë și de P.-J. Loewenthal, în calitate de agenți,

pârâtă în primă instanță,

Regatul Belgiei,

Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN), cu sediul în Voorburg (Țările de Jos), reprezentată de M. Meulenbelt, avocat,

intervenienți în primă instanță,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din doamna R. Silva de Lapuerta, președinte de cameră, și domnii E. Regan, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (raportor) și C. G. Fernlund, judecători,

avocat general: domnul M. Szpunar,

* Limba de procedură: neerlandeza.

grefier: doamna C. Strömholm, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 7 iulie 2016,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 27 octombrie 2016,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin recursul formulat, Stichting Woonlinie, Woningstichting Volksbelang și Stichting Woonstede solicită anularea Ordonanței Tribunalului Uniunii Europene din 12 mai 2015, Stichting Woonlinie și alții/Comisia (T-202/10 RENV, nepublicată, denumită în continuare „ordonanța atacată”, EU:T:2015:287), prin care acesta a respins acțiunea lor având ca obiect anularea în parte a Deciziei C(2009) 9963 final a Comisiei din 15 decembrie 2009 privind ajutoarele de stat E 2/2005 și N 642/2009 – Țările de Jos – Ajutor existent și ajutor specific pentru proiecte în favoarea societăților pentru locuințe sociale (denumită în continuare „decizia în litigiu”).

Cadrul juridic

Regulamentul (CE) nr. 659/1999

- 2 Articolul 17 din Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului [108 TFUE] (JO 1999, L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41), intitulat „Cooperarea în temeiul articolului [108] alineatul (1) [TFUE]”, prevede:

„(1) În temeiul articolului [108] alineatul (1) [TFUE], Comisia obține de la statul membru în cauză toate informațiile necesare pentru examinarea, în cooperare cu statul membru, a schemelor de ajutor existente.

(2) În cazul în care consideră că o schemă de ajutor existentă nu este sau nu mai este compatibilă cu piața comună, Comisia informează statul membru în cauză asupra opiniei sale preliminare și dă statului membru în cauză posibilitatea să își prezinte observațiile în termen de o lună. În cazuri temeinic motivate, Comisia poate prelungi acest termen.”

- 3 Articolul 18 din acest regulament, referitor la propunerea de măsuri adecvate, dispune:

„În cazul în care, în lumina informațiilor transmise de statul membru în temeiul articolului 17, ajunge la concluzia că schema de ajutor existentă nu este sau nu mai este compatibilă cu piața comună, Comisia emite o recomandare prin care propune statului membru în cauză adoptarea de măsuri adecvate. Recomandarea poate propune, în special:

- (a) modificări de fond ale schemei de ajutor sau
- (b) introducerea unor cerințe procedurale sau
- (c) abrogarea schemei de ajutor.”

- 4 Articolul 19 din regulamentul menționat, referitor la consecințele juridice ale propunerii de măsuri adecvate, prevede:

„(1) În cazul în care statul membru în cauză acceptă măsurile propuse și informează Comisia în această privință, Comisia consemnează acest fapt și informează statul membru asupra acestui fapt. Prin acceptarea lor, statul membru este obligat să pună în aplicare măsurile adecvate.

(2) În cazul în care statul membru în cauză nu acceptă măsurile propuse, iar Comisia, luând în considerare argumentele statului membru respectiv, consideră în continuare că măsurile respective sunt necesare, aceasta inițiază procedurile în temeiul articolului 4 alineatul (4). Articolele 6, 7 și 9 se aplică *mutatis mutandis*.”

Istoricul litigiului și decizia în litigiu

- 5 Situația de fapt aflată la originea litigiului, astfel cum reiese în esență din cuprinsul punctelor 1-12 din ordonanța atacată, poate fi rezumată după cum urmează.
- 6 Recurențele sunt societăți pentru locuințe sociale (*woningcorporaties*, denumite în continuare „wocos”) cu sediul în Țările de Jos. Wocos sunt organisme fără scop lucrativ care au ca misiune achiziția, construcția și închirierea unor locuințe destinate în esență persoanelor defavorizate și grupurilor dezavantajate din punct de vedere social. Wocos desfășoară și alte activități, precum construirea și închirierea de apartamente cu chirii mai ridicate, construirea de apartamente destinate vânzării, precum și construirea și închirierea unor imobile de interes general.
- 7 În cursul anului 2002, autoritățile neerlandeze au notificat Comisiei Comunităților Europene schema generală de ajutoare de stat plătite în favoarea wocos. Întrucât Comisia a considerat că măsurile de finanțare a wocos puteau fi calificate drept ajutoare existente, autoritățile neerlandeze și-au retras ulterior notificarea.
- 8 La 14 iulie 2005, Comisia a transmis autorităților neerlandeze o scrisoare în temeiul articolului 17 din Regulamentul nr. 659/1999 prin care a calificat sistemul general de ajutoare de stat plătite în favoarea wocos drept ajutoare existente (ajutorul E 2/2005) și a exprimat îndoieli în ceea ce privește compatibilitatea lor cu piața comună (denumită în continuare „scrisoarea de la articolul 17”). Cu titlu introductiv, Comisia a indicat că autoritățile neerlandeze trebuiau să modifice misiunea de serviciu public încredințată wocos, astfel încât locuința socială să fie destinată unui anumit grup clar definit de persoane defavorizate sau de grupuri dezavantajate din punct de vedere social. Ea a arătat că toate activitățile comerciale ale wocos trebuiau să fie realizate în condițiile pieței și că acestea nu trebuiau să beneficieze de ajutoare de stat. În sfârșit, Comisia a indicat că oferta de locuințe sociale trebuia să fie adaptată la cererea persoanelor defavorizate sau a grupurilor dezavantajate din punct de vedere social.
- 9 În urma transmiterii scrisorii de la articolul 17, Comisia și autoritățile neerlandeze au inițiat procedura de cooperare pentru a asigura conformitatea schemei de ajutor cu articolul 106 alineatul (2) TFUE. După aceste consultări, pentru a asigura conformitatea măsurilor în discuție cu dispozițiile dreptului Uniunii care guvernează ajutoarele de stat, Comisia a propus, în aplicarea articolului 18 din Regulamentul nr. 659/1999, următoarele măsuri adecvate:
- limitarea locuințelor sociale la un grup-țintă clar definit de persoane defavorizate sau de grupuri dezavantajate din punct de vedere social;
 - executarea activităților comerciale în condițiile pieței, activitățile de serviciu public și activitățile comerciale trebuind să facă obiectul unor conturi distincte și al unor controale corespunzătoare;

— adaptarea ofertei de locuințe sociale la cererea persoanelor defavorizate sau a grupurilor dezavantajate din punct de vedere social.

- 10 La 16 aprilie 2007, Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) (Asociația Investitorilor Instituționali în domeniul Imobiliar din Țările de Jos) a depus o plângere la Comisie cu privire la ajutoarele acordate wocos. În luna iunie 2009, Vesteda Groep BV a aderat la această plângere.
- 11 Prin scrisoarea din 3 decembrie 2009, autoritățile neerlandeze au acceptat măsurile adecvate propuse de Comisie și i-au comunicat acesteia angajamentele lor menite să modifice sistemul general de ajutoare de stat în favoarea wocos, în conformitate cu cerințele Comisiei.
- 12 La 15 decembrie 2009, Comisia a adoptat decizia în litigiu.
- 13 Măsurile conținute în sistemul general de ajutoare de stat plătite de Regatul Țărilor de Jos în favoarea wocos și vizate de procedura E 2/2005 erau următoarele:
 - a) garanții de stat pentru împrumuturi acordate de Fondul de garantare pentru construirea de locuințe sociale;
 - b) ajutoare din Fondul central pentru locuințe, ajutoare pe proiect sau ajutoare pentru raționalizare sub formă de împrumuturi cu rate preferențiale sau de subvenții directe;
 - c) vânzarea de către municipalități a unor terenuri la prețuri inferioare prețurilor pieței;
 - d) dreptul de a împrumuta de la Bank Nederlandse Gemeenten.
- 14 În decizia în litigiu, Comisia a calificat fiecare dintre aceste măsuri drept ajutoare de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE și a considerat că sistemul neerlandez de finanțare a locuințelor sociale constituia un ajutor existent, întrucât a fost creat înainte de intrarea în vigoare a Tratatului CE în Țările de Jos, iar reformele ulterioare nu au generat o modificare substanțială.
- 15 În considerentul (41) al deciziei în litigiu, Comisia a arătat:

„Autoritățile neerlandeze s-au angajat să modifice funcționarea wocos și măsurile prin care le sunt conferite avantaje. În ceea ce privește diferitele modificări, autoritățile neerlandeze au prezentat Comisiei proiecte de dispoziții. Noile norme fac obiectul unui nou decret ministerial, intrat în vigoare la 1 ianuarie 2010, și al unei noi legi privind locuințele care va intra în vigoare la 1 ianuarie 2011 [...]”
- 16 Comisia a examinat compatibilitatea ajutorului E 2/2005 referitor la sistemul de finanțare a wocos, astfel cum a fost modificat în urma angajamentelor asumate de autoritățile neerlandeze. Aceasta a concluzionat, în considerentul (72) al deciziei în litigiu, că „ajutoarele plătite în temeiul activităților de locuințe sociale, legate de exemplu de construirea și de închirierea de locuințe destinate particularilor, inclusiv construcția și întreținerea de infrastructuri auxiliare, [erau] compatibile cu articolul 106 alineatul (2) TFUE”. În consecință, Comisia a luat act de angajamentele asumate de autoritățile neerlandeze în ceea ce privește ajutorul E 2/2005, conform articolului 19 din Regulamentul nr. 659/1999.
- 17 La 30 august 2010, Comisia a adoptat Decizia C(2010) 5841 final cu privire la ajutorul de stat E 2/2005 de modificare a punctelor 22-24 din decizia în litigiu. În această decizie de modificare, Comisia a considerat că, pe baza elementelor de probă disponibile, nu putea concluziona că măsura d) prevăzută în decizia în litigiu, mai precis dreptul de a împrumuta de la Bank Nederlandse Gemeenten, îndeplinea toate criteriile unui ajutor de stat.

Procedura în fața Tribunalului și ordonanța atacată

- 18 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 29 aprilie 2010, Stichting Woonlinie, Stichting Allee Wonen, Woningstichting Volksbelang, Stichting WoonInvest și Stichting Woonstede au formulat, în temeiul articolului 263 TFUE, o acțiune având ca obiect anularea deciziei în litigiu, în măsura în care aceasta privește ajutorul de stat E 2/2005.
- 19 Prin Ordonanța din 16 decembrie 2011, Stichting Woonlinie și alții/Comisia (T-202/10, nepublicată, EU:T:2011:765), Tribunalul a respins acțiunea ca inadmisibilă.
- 20 Prin Hotărârea din 27 februarie 2014, Stichting Woonlinie și alții/Comisia (C-133/12 P, EU:C:2014:105), Curtea a anulat Ordonanța din 16 decembrie 2011, Stichting Woonlinie și alții/Comisia (T-202/10, nepublicată, EU:T:2011:765), în ceea ce privește declararea ca inadmisibilă a acțiunii introduse de reclamantele în primă instanță împotriva deciziei în litigiu, în măsura în care această decizie privea schema de ajutor E 2/2005, și a respins în rest acțiunea. Curtea a statuat că acțiunea introdusă împotriva deciziei în litigiu, în măsura în care această decizie privea schema de ajutor E 2/2005, era admisibilă și a trimis cauza spre rejudecare Tribunalului pentru a se pronunța asupra fondului.
- 21 Cauza a fost repartizată Camerei a șaptea a Tribunalului.
- 22 În conformitate cu articolul 119 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, Comisia și reclamantele în primă instanță au depus memoriile lor cuprinzând observații scrise la 27 martie 2014 și, respectiv, la 15 aprilie 2014.
- 23 Prin ordonanța atacată, Tribunalul a respins acțiunea ca fiind vădit nefondată.

Concluziile părților și procedura în fața Curții

- 24 Prin recursul formulat, reclamantele în primă instanță solicită Curții:
- anularea în tot sau în parte a ordonanței atacate;
 - trimiterea cauzei spre rejudecare Tribunalului și
 - obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată efectuate în recurs și în procedura în fața Tribunalului.
- 25 Comisia solicită Curții respingerea recursului și obligarea acestor fundații la plata cheltuielilor de judecată. Cu titlu neesențial, Comisia arată că, în ipoteza în care Curtea ar considera motivele fondate, nu ar exista niciun motiv să anuleze în tot ordonanța atacată, întrucât fundațiile menționate nu au formulat nicio critică împotriva respingerii primului motiv în primă instanță, întemeiată pe săvârșirea de către Comisie a unei erori de drept atunci când a calificat toate măsurile ca făcând parte dintr-o schemă de ajutor, și adaugă că, în acest caz, ar fi oportun să trimită cauza spre rejudecare Tribunalului.
- 26 Prin scrisoarea depusă la grefa Curții la 21 ianuarie 2016, Stichting Allee Wonen și Stichting WoonInvest au informat Curtea că renunțau la recurs. Prin Ordonanța din 21 martie 2016, Stichting Woonlinie și alții/Comisia (C-414/15 P, nepublicată, EU:C:2016:229), Președintele Curții a scos Stichting Allee Wonen și Stichting WoonInvest din cauza C-414/15 P și a declarat că acestea și Comisia suportă propriile cheltuieli de judecată corespunzătoare recursului formulat de aceste părți.

Cu privire la recurs

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe o eroare de drept, pe o apreciere inexactă a faptelor relevante și pe un viciu de motivare, întrucât Tribunalul a considerat că recurențele se refereau în realitate la scrisoarea de la articolul 17, iar controlul său nu includea scrisoarea menționată

Argumentația părților

- 27 În cadrul primului motiv, îndreptat împotriva punctelor 56-60, 69-74, 81, 82, 86 și 87 din ordonanța atacată, recurențele susțin că Tribunalul a considerat în mod eronat că motivele pe care le invocaseră în fața acestuia se refereau în realitate la conținutul scrisorii de la articolul 17. În plus, la punctul 59 din ordonanța atacată, Tribunalul ar fi dedus în mod eronat din Hotărârea sa din 11 martie 2009, TF1/Comisia (T-354/05, EU:T:2009:66), că controlul său era limitat la aprecierea Comisiei cu privire la capacitatea angajamentelor asumate de a soluționa problemele de concurență constatate și nu privea aspectul subiacent al necesității angajamentelor. Astfel, din modul de redactare a articolului 108 alineatul (1) TFUE ar rezulta că decizia definitivă a Comisiei trebuie să conțină o apreciere cu privire la acest aspect. Această decizie ar acoperi ansamblul procedurii prevăzute la articolele 17-19 din Regulamentul nr. 659/1999. Controlul instanței Uniunii ar trebui, în consecință, să privească și aspectul dacă situația anterioară era compatibilă cu piața internă.
- 28 Comisia susține că decizia adoptată în temeiul articolului 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999 nu este fondată pe constatarea definitivă că o schemă de ajutor existentă este incompatibilă cu piața internă. O asemenea decizie ar fi expresia cooperării prevăzute la articolul 108 alineatul (1) TFUE, iar principiul său de bază nu ar fi o constatare obligatorie unilaterală a Comisiei, ci recunoașterea de către aceasta și de către statul membru în cauză a necesității de a adapta schema de ajutor existentă. Prin urmare, Comisia nu ar fi obligată să explice în decizia sa motivul pentru care apreciază că o astfel de schemă nu este sau nu mai este compatibilă cu piața internă. Pe de altă parte, în prezenta cauză, schimburile care au avut loc între Comisie și autoritățile neerlandeze în urma scrisorii de la articolul 17 nu ar fi privit problema dacă schema de ajutor existentă era compatibilă cu piața internă, ci modul în care această schemă trebuia să fie adaptată.

Aprecierea Curții

- 29 La punctele 56 și 57 din ordonanța atacată, Tribunalul a considerat în esență, făcând trimitere la punctele 188 și 189 din Hotărârea sa din 11 martie 2009, TF1/Comisia (T-354/05, EU:T:2009:66), că Comisia beneficia de o putere largă de apreciere pentru a stabili măsurile adecvate care pot răspunde concluziei sale potrivit căreia schema de ajutor existentă în discuție nu era sau nu mai era compatibilă cu piața internă și că, în consecință, controlul pe care el era obligat să îl exercite trebuia să se limiteze la verificarea faptului că Comisia nu săvârșise o eroare de apreciere atunci când considerase că angajamentele asumate erau de natură să soluționeze problemele de concurență pe care le puneau schema de ajutor în discuție.
- 30 În acest sens, Tribunalul a concluzionat, la punctul 59 din această ordonanță, că controlul pe care trebuia să îl exercite nu includea examinarea efectuată de Comisie a schemei de ajutor anterioare angajamentelor asumate de autoritățile neerlandeze. El a amintit în esență această concluzie la punctele 73, 82 și 87 din ordonanța menționată.
- 31 La punctele 58, 72, 74, 81 și 86 din aceeași ordonanță, Tribunalul a considerat în esență că reclamantele nu contestau aprecierea efectuată de Comisie, în cadrul deciziei în litigiu, cu privire la compatibilitatea schemei de ajutor existente, astfel cum a fost modificată prin angajamentele asumate de autoritățile neerlandeze, ci examinarea efectuată de Comisie a sistemului de finanțare a wocos,

astfel cum figura acesta în legislația neerlandeză inițială, anterior modificării sale prin angajamentele asumate de aceste autorități, și faptul că această examinare nu figura în decizia în litigiu, ci în scrisoarea de la articolul 17.

- 32 În consecință, Tribunalul, la punctul 60 din ordonanța atacată, a respins ca inoperante argumentele recurentelor dezvoltate în cadrul celui de al doilea motiv prin care acestea criticau Comisia pentru că s-a limitat, în scrisoarea de la articolul 17, să constate că serviciul de interes economic general (SIEG) nu era suficient definit, fără a demonstra existența unei erori vădite în sistemul neerlandez de finanțare a locuințelor sociale, la punctele 69-75 din această ordonanță, a respins implicit, ca inoperante, argumentele recurentelor dezvoltate în cadrul celui de al treilea motiv, la punctele 81 și 82 din ordonanța menționată, a respins ca inoperant argumentul dezvoltat în cadrul celui de al șaselea motiv, întemeiat pe săvârșirea de către Comisie a unei erori atunci când a considerat că sistemul neerlandez de locuințe sociale conținea o eroare vădită, întrucât nu presupunea nicio limită pentru veniturile specifice, și, la punctele 86-88 din aceeași ordonanță, a respins implicit, ca inoperante, al cincilea și al șaptelea motiv formulate de recurente.
- 33 În acest sens, în ceea ce privește ajutoarele existente, articolul 108 alineatul (1) TFUE conferă competență Comisiei pentru a le examina în mod constant cu statele membre. În cadrul acestei examinări, Comisia propune acestora măsurile utile cerute de dezvoltarea treptată sau de funcționarea pieței interne. În plus, articolul 108 alineatul (2) TFUE prevede că, în cazul în care, după ce părților în cauză li s-a solicitat să își prezinte observațiile, Comisia constată că ajutorul nu este compatibil cu piața internă în conformitate cu articolul 107 TFUE 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.
- 34 Potrivit articolului 17 alineatul (2) din Regulamentul nr. 659/1999, în cazul în care consideră că o schemă de ajutor existentă nu este sau nu mai este compatibilă cu piața comună, Comisia informează statul membru în cauză asupra opiniei sale preliminare și îi dă posibilitatea să își prezinte observațiile în termen de o lună.
- 35 Conform articolului 18 din acest regulament, în cazul în care, în lumina informațiilor transmise de statul membru în temeiul articolului 17 din regulamentul menționat, ajunge la concluzia că schema de ajutor existentă nu este sau nu mai este compatibilă cu piața comună, Comisia emite o recomandare prin care propune statului membru în cauză adoptarea de măsuri adecvate.
- 36 Potrivit articolului 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, în cazul în care statul membru în cauză acceptă măsurile propuse și informează Comisia în această privință, Comisia consemnează acest fapt și informează statul membru despre consemnare.
- 37 Astfel, atunci când adoptă o decizie, potrivit dispozițiilor articolului 26 din Regulamentul nr. 659/1999, „în temeiul [...] articolului 18 [din acest regulament] coroborat cu articolul 19 alineatul (1) [din regulamentul menționat]”, Comisia, în exercitarea competenței cu care este investită de a aprecia compatibilitatea ajutoarelor de stat cu piața internă, acceptă angajamentele statului, asumate în legătură cu măsurile adecvate pe care ea i le propusese printr-o recomandare adresată în temeiul articolului 18 din acest regulament, ca fiind de natură să răspundă preocupărilor sale privind compatibilitatea cu această piață a schemei de ajutor existente examinate și finalizează procedura de examinare prevăzută la articolul 108 alineatul (1) TFUE.
- 38 O asemenea decizie presupune în mod necesar ca, în prealabil, Comisia să fi efectuat o apreciere a compatibilității schemei de ajutor în cauză cu piața internă și, după luarea în considerare a informațiilor transmise de statul membru în cauză, să fi ajuns la concluzia că această schemă nu este sau nu mai este compatibilă cu piața internă și că, în consecință, sunt necesare măsuri adecvate pentru a se remedia această incompatibilitate.

- 39 Contrar celor statuate de Tribunal la punctul 59 din ordonanța atacată, aprecierea pe care a efectuat-o astfel Comisia și concluzia la care a ajuns aceasta nu pot fi sustrate de la controlul instanțelor Uniunii fără a se aduce atingere dreptului la protecție jurisdicțională efectivă al beneficiarilor schemei de ajutor existente, astfel cum este garantat de articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.
- 40 Or, o decizie adoptată de Comisie în temeiul articolului 18 din acest regulament coroborat cu articolul 19 alineatul (1) din regulamentul menționat, întrucât se întemeiază pe constatarea prealabilă a incompatibilității cu piața internă a unei scheme de ajutor existente, poate aduce atingere intereselor beneficiarilor acestei scheme.
- 41 În acest sens, Curtea a arătat, la punctul 48 din Hotărârea din 27 februarie 2014, Stichting Woonlinie și alții/Comisia (C-133/12 P, EU:C:2014:105), că decizia în litigiu avusese ca efect modificarea de la 1 ianuarie 2011, data intrării în vigoare a noii legi privind locuințele, a schemei de ajutor de care beneficiaseră până la acea dată recurențele, prin impunerea unor condiții de exercitare a activităților lor mai puțin favorabile decât anterior.
- 42 Acesta este motivul pentru care Curtea a considerat în esență, la punctele 56 și 57 din prezenta hotărâre, că recurențele au un interes legitim să obțină anularea deciziei în litigiu, în măsura în care aceasta privește ajutorul E 2/2005, întrucât anularea acestei decizii ar avea ca efect menținerea condițiilor anterioare care le erau mai favorabile.
- 43 Dreptul la protecție jurisdicțională efectivă al beneficiarilor unei scheme de ajutor existente presupune, așadar, ca aceștia să poată contesta de asemenea, cu ocazia unei acțiuni îndreptate împotriva unei decizii adoptate în temeiul articolului 18 din Regulamentul nr. 659/1999 coroborat cu articolul 19 alineatul (1) din acest regulament, aprecierea acestei scheme efectuată de Comisie, precum și concluzia acestei instituții potrivit căreia schema menționată nu este compatibilă cu piața internă și, în consecință, sunt necesare măsuri adecvate pentru a se remedia această incompatibilitate.
- 44 În ceea ce privește împrejurarea, pe care s-a întemeiat Tribunalul la punctele 58, 74 și 86 din ordonanța atacată, că, în speță, această apreciere nu figurează în decizia în litigiu, ci în scrisoarea de la articolul 17, trebuie subliniat, desigur, că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, măsurile intermediare al căror obiectiv îl constituie pregătirea deciziei finale nu constituie, în principiu, acte care pot face obiectul unei acțiuni în anulare (Hotărârea din 13 octombrie 2011, Deutsche Post și Germania/Comisia, C-463/10 P și C-475/10 P, EU:C:2011:656, punctul 50).
- 45 Astfel, o acțiune în anulare îndreptată împotriva unor acte care exprimă o opinie provizorie a Comisiei ar putea obliga instanțele Uniunii să efectueze o apreciere cu privire la probleme asupra cărora instituția menționată nu a avut încă ocazia să se pronunțe și ar avea astfel drept consecință o anticipare a dezbatelor pe fond și o confuzie între diferitele faze ale procedurii administrative și ale celei judiciare (Hotărârea din 13 octombrie 2011, Deutsche Post și Germania/Comisia, C-463/10 P și C-475/10 P, EU:C:2011:656, punctul 51).
- 46 Reiese din jurisprudență că un act intermediar nu este supus căilor de atac nici în cazul în care se stabilește că nelegalitatea acestuia va putea fi invocată în susținerea unei acțiuni îndreptate împotriva deciziei finale în elaborarea căreia constituie o etapă pregătitoare. În astfel de condiții, acțiunea introdusă împotriva deciziei prin care se finalizează procedura va asigura o protecție jurisdicțională suficientă (Hotărârea din 13 octombrie 2011, Deutsche Post și Germania/Comisia, C-463/10 P și C-475/10 P, EU:C:2011:656, punctul 53, precum și jurisprudența citată).
- 47 În speță, din decizia în litigiu reiese că măsurile adecvate propuse de Comisie în temeiul articolului 18 din Regulamentul nr. 659/1999 coincid în esență cu indicațiile date de această instituție autorităților neerlandeze, cu titlu preliminar, în scrisoarea de la articolul 17. Prin urmare, analiza pe care s-a întemeiat această scrisoare a fost confirmată prin decizia în litigiu.

- 48 Or, din moment ce scrisoarea de la articolul 17 constituie o primă etapă a elaborării deciziei în litigiu, recurențele nu pot fi împiedicate să invoce nelegalitatea care afectează aprecierea cuprinsă în această scrisoare în susținerea acțiunii lor împotriva deciziei menționate.
- 49 În aceste condiții, trebuie să se constate că, prin respingerea argumentelor recurențelor pentru motivul că, pe de o parte, controlul pe care trebuia să îl exercite nu includea examinarea efectuată de Comisie a schemei de ajutor anterioare angajamentelor asumate de autoritățile neerlandeze și că, pe de altă parte, în esență, această examinare nu făcea parte din decizia în litigiu, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept.
- 50 Această constatare nu este infirmată de argumentul Comisiei potrivit căruia concluzia că schema de ajutor existentă este incompatibilă cu piața internă și pe care se întemeiază decizia adoptată de Comisie în temeiul articolului 18 din Regulamentul nr. 659/1999 coroborat cu articolul 19 alineatul (1) din acest regulament nu prezenta un caracter definitiv.
- 51 Astfel, trebuie să se constate că, desigur, datorită mecanismului de cooperare dintre Comisie și statele membre instituit prin articolul 108 alineatul (1) TFUE și pe care se bazează sistemul de control al schemelor de ajutor existente, procedura urmată în temeiul acestei dispoziții, spre deosebire de cea urmată în temeiul articolului 108 alineatul (2) primul paragraf TFUE, nu are ca rezultat o constatare oficială a incompatibilității cu piața internă a unei scheme de ajutor.
- 52 Totuși, concluzia că schema de ajutor existentă este incompatibilă cu piața internă, precum și propunerea de măsuri adecvate pe care aceasta o presupune în mod necesar produc, odată ce Comisia a luat act de acceptarea acestor măsuri de către statul membru în cauză, aceleași efecte juridice cu cele ale unei asemenea constatări oficiale față de acest stat.
- 53 Cu toate acestea, întrucât examinarea compatibilității cu piața internă a ajutoarelor existente presupune evaluări complexe de ordin economic și social, Comisia dispune de o largă putere de apreciere. În acest cadru, controlul jurisdicțional aplicat exercitării acestei puteri de apreciere se limitează la verificarea respectării normelor de procedură și de motivare, precum și la controlul exactității materiale a situației de fapt reținute și al lipsei unor erori de drept, a unor erori vădite în aprecierea faptelor sau a unui abuz de putere (a se vedea prin analogie Hotărârea din 26 septembrie 2002, Spania/Comisia, C-351/98, EU:C:2002:530, punctul 74).
- 54 Rezultă din ceea ce precedă că primul motiv trebuie să fie admis.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe o eroare de drept, pe o apreciere inexactă a faptelor relevante și pe un viciu de motivare, în măsura în care Tribunalul a apreciat că măsurile adecvate propuse de Comisie nu erau decât propuneri și că acceptarea măsurilor menționate de către autoritățile neerlandeze este cea care le-a conferit un caracter obligatoriu

Argumentația părților

- 55 În cadrul celui de al doilea motiv, îndreptat împotriva punctelor 61-66, 78-80 și 90-95 din ordonanța atacată, recurențele impută Tribunalului că nu a respectat articolul 108 alineatul (1) TFUE și Regulamentul nr. 659/1999 atunci când a statuat, pentru a le respinge argumentele privind măsurile adecvate cerute de Comisie, că aceste măsuri nu constituiau decât propuneri și că autoritățile neerlandeze sunt cele care le-au conferit un caracter obligatoriu prin acceptarea lor. Hotărârea din 22 octombrie 1996, Salt Union/Comisia (T-330/94, EU:T:1996:154), pe care s-a bazat Tribunalul la punctul 63 din ordonanța atacată, s-ar referi la problema admisibilității și nu ar fi pertinentă. În plus, ordonanța atacată ar avea ca urmare lipsirea de efect a Hotărârii din 27 februarie 2014, Stichting Woonlinie și alții/Comisia (C-133/12 P, EU:C:2014:105), în care Curtea ar fi recunoscut interesul legitim al recurențelor de a obține anularea deciziei în litigiu.

- 56 Comisia susține că Tribunalul a ținut seama de articolul 108 alineatul (1) TFUE și de rolul Comisiei în procedura de cooperare privind examinarea compatibilității cu piața internă a schemelor de ajutor existente. Ea arată că misiunea sa în cadrul acestei proceduri se limitează la a verifica dacă angajamentele statului membru în cauză sunt suficiente pentru a face schema de ajutor existentă compatibilă cu piața internă și adaugă că recomandările de măsuri adecvate nu sunt obligatorii.
- 57 Pe de altă parte, ordonanța atacată nu ar lipsi de efect Hotărârea din 27 februarie 2014, Stichting Woonlinie și alții/Comisia (C-133/12 P, EU:C:2014:105), întrucât recurențele ar avea posibilitatea de a contesta aplicarea de către Comisie a noțiunii de ajutor de stat, precum și compatibilitatea schemei modificate cu piața internă.
- 58 În plus, anularea deciziei în litigiu nu ar determina în mod necesar menținerea situației existente anterior modificării schemei generale de ajutoare de stat în favoarea wocos, din moment ce decizia legiuitorului neerlandez de a face o astfel de modificare ar fi de natură politică și s-ar baza pe mai multe considerații. Astfel, statele membre ar fi libere să abroge o schemă de ajutor existentă, să o modereze sau să o înlocuiască cu o altă schemă compatibilă cu piața internă.

Aprecierea Curții

- 59 La punctele 63 și 64 din ordonanța atacată, Tribunalul a considerat în esență că măsurile adecvate pe care le poate propune Comisia în temeiul articolului 108 alineatul (1) TFUE și al articolului 18 din Regulamentul nr. 659/1999 nu constituie decât propuneri pe care statul membru în cauză le poate accepta sau refuza și că, dacă le acceptă, acest stat membru este obligat, prin această acceptare, să le pună în aplicare.
- 60 La punctul 65 din această ordonanță, Tribunalul a apreciat, făcând referire la punctul 28 din Hotărârea din 18 iunie 2002, Germania/Comisia (C-242/00, EU:C:2002:380), precum și la punctul 52 din Hotărârea din 4 decembrie 2013, Comisia/Consiliul (C-121/10, EU:C:2013:784), că, numai dacă propunerile respective de măsuri adecvate sunt acceptate de un stat membru, ele au efect obligatoriu față de acesta. El a reluat această afirmație la punctul 79 din ordonanța menționată.
- 61 În consecință, Tribunalul a respins ca vădit nefondate, la punctul 66 din ordonanța atacată, argumentul recurențelor, dezvoltat în cadrul celui de al doilea motiv, potrivit căruia Comisia și-a depășit competența atunci când a cerut măsuri adecvate și le-a conferit un caracter obligatoriu în decizia în litigiu, considerând că recurențele susțineau în mod eronat că Comisia ceruse astfel de măsuri și le conferise un caracter obligatoriu în această decizie, și la punctele 78-80 din ordonanța menționată, argumentele, dezvoltate în cadrul celui de al patrulea și al celui de al șaselea motiv, prin care recurențele îi imputau Comisiei, pe de o parte, că a săvârșit o eroare de drept și a abuzat de competențele sale atunci când a cerut autorităților neerlandeze o nouă definiție a „locuinței sociale” și, pe de altă parte, că a interpretat în mod eronat Decizia 2005/842/CE a Comisiei din 28 noiembrie 2005 privind aplicarea articolului 86 alineatul (2) din Tratatul CE la ajutorul de stat, sub forma compensației pentru obligația de serviciu public, acordat anumitor întreprinderi cărora le-a fost încredințată prestarea unui serviciu de interes economic general (JO 2005, L 312, p. 67, Ediție specială, 08/vol. 2, p. 186), atunci când a cerut o definiție specifică a SIEG.
- 62 Trebuie arătat, în această privință, că, în cadrul procedurii prevăzute la articolul 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, Curtea a considerat că decizia Comisiei prin care se ia act de propunerile statului membru este cea care determină caracterul obligatoriu al respectivelor propuneri (Hotărârea din 27 februarie 2014, Stichting Woonlinie și alții/Comisia, C-133/12 P, EU:C:2014:105, punctul 59).
- 63 Astfel, din jurisprudența menționată la punctul 60 din prezenta hotărâre și citată la punctul 65 din ordonanța atacată rezultă că măsurile adecvate pe care le propune Comisia în temeiul articolului 108 alineatul (1) TFUE, în măsura în care sunt acceptate de un stat membru, au un efect obligatoriu față

de acest stat membru, după cum prevede articolul 19 alineatul (1) a doua teză din Regulamentul nr. 659/1999. Totuși, această acceptare nu produce efecte juridice decât dacă a fost comunicată instituției amintite, iar aceasta a luat act de ea și a informat în acest sens statul membru menționat, conform articolului 19 alineatul (1) prima teză din regulamentul amintit.

- 64 Astfel, Tribunalului îi revenea sarcina de a examina temeinicia argumentelor recurentelor menționate la punctul 61 din prezenta hotărâre, independent însă de problema rolului Comisiei și, respectiv, al statelor membre în adoptarea măsurilor adecvate.
- 65 Prin urmare, la punctul 65 din ordonanța atacată, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept și, în consecință, a respins în mod greșit ca vădit nefondate argumentele recurentelor menționate la punctul 61 din prezenta hotărâre.
- 66 În ceea ce privește punctele 90-95 din ordonanța atacată, trebuie să se constate că, contrar celor susținute de recurente, Tribunalul nu a respins, la aceste puncte, argumentele lor referitoare la măsurile adecvate cerute de Comisie, ci le-a examinat pe cele invocate în susținerea celui de al optulea motiv al lor. Or, prin acesta, recurentele îi imputau Comisiei că a abuzat de procedura referitoare la ajutoarele existente și și-a depășit competențele atunci când a aprobat o listă limitativă a clădirilor care puteau fi calificate drept „imobile sociale”, deși nu făcuse recomandări în vederea întocmirii unei astfel de liste nici în scrisoarea de la articolul 17, nici în propunerile de măsuri adecvate.
- 67 Prin urmare, al doilea motiv nu poate repune în discuție aprecierile din cuprinsul punctelor 90-95 din ordonanța atacată, în măsura în care, prin acesta, recurentele îi impută Tribunalului că a apreciat că măsurile adecvate propuse de Comisie nu erau decât propuneri și că acceptarea acestor măsuri de către autoritățile neerlandeze este cea care le-a conferit un caracter obligatoriu.
- 68 În aceste condiții, al doilea motiv trebuie să fie admis în măsura în care vizează aprecierile cuprinse la punctele 61-66 și 78-80 din această ordonanță.
- 69 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că ordonanța atacată trebuie să fie anulată.

Cu privire la trimiterea cauzei spre rejudecare Tribunalului

- 70 În conformitate cu articolul 61 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, în cazul în care anulează decizia Tribunalului, Curtea poate fie să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul, atunci când acesta este în stare de judecată, fie să trimită cauza Tribunalului spre rejudecare.
- 71 În speță, întrucât Tribunalul nu a efectuat controlul deciziei în litigiu pe care era obligat să îl exercite și nu a examinat temeinicia argumentelor recurentelor menționate la punctul 61 din prezenta hotărâre, independent de problema rolului Comisiei și, respectiv, al statelor membre în adoptarea măsurilor adecvate, Curtea consideră că prezentul litigiu nu este în stare de judecată. În consecință, se impune trimiterea cauzei spre rejudecare Tribunalului.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

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

- 1) **Anulează Ordonanța Tribunalului Uniunii Europene din 12 mai 2015, Stichting Woonlinie și alții/Comisia (T-202/10 RENV, nepublicată, EU:T:2015:287).**
- 2) **Trimite cauza spre rejudecare Tribunalului Uniunii Europene.**
- 3) **Cererea privind cheltuielile de judecată se soluționează odată cu fondul.**

Semnături