Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL EVGENI TANCHEV
prezentate la 15 iulie 2021 [1]

Cauzele conexate C-167/19 P și C-171/19 P

Comisia Europeană
împotriva
Freistaat Bayern (C-167/19 P)
Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns eV,
Genossenschaftsverband Bayern eV,

Verband der Bayerischen Privaten Milchwirtschaft eV (C-171/19 P)

„Recurs – Ajutoare de stat – Ajutor în favoarea sectorului produselor lactate din Bavaria – Finanțarea testelor de calitate a laptelui – Decizie prin care ajutorul este declarat incompatibil cu piața internă – Decizie de deschidere – Obligațiile Comisiei – Drepturile statului membru în cauză – Dreptul părților interesate de a participa la procedura administrativă – Încălcarea normelor fundamentale de procedură”

1. Prin intermediul acestor două recursuri, Comisia Europeană urmărește să anuleze Hotărârile Tribunalului Freistaat Bayern/Comisia [2] și Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns și alții/Comisia [3]. În cadrul acestor hotărâri, Tribunalul a admis acțiunile introduse de Freistaat Bayern (Statul Liber Bavaria, denumit în continuare „landul Bavaria”) și de Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns și alții (denumiți în continuare „grupul de interese”) de anulare în parte a Deciziei (UE) 2015/2432 a Comisiei [4].

I. Istoricul litigiilor

2. Istoricul litigiilor este descris la punctele 1-21 din prima hotărâre atacată și la punctele 1-20 din a doua hotărâre atacată. Ne vom limita la a sublinia următoarele aspecte.

3. În Germania, calitatea laptelui a fost în mod tradițional garantată prin teste de calitate independente. În Bavaria (Germania), aceste teste de calitate sunt finanțate, în primul rând, din resurse provenite din taxa pe lapte impusă părților care achiziționează lapte și, în al doilea rând, din bugetul general al landului Bavaria, unul dintre intimații din prezentele recursuri.

[1] Limba originală: engleza.

[2] Hotărârea din 12 decembrie 2018, T-683/15, EU:T:2018:916 (denumită în continuare „prima hotărâre atacată”).

[3] Hotărârea din 12 decembrie 2018, T-722/15-T-724/15, nepublicată, EU:T:2018:920 (denumită în continuare „a doua hotărâre atacată”).

[4] Decizia din 18 septembrie 2015 privind ajutorul de stat SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] acordat de Germania pentru testele de calitate a laptelui în cadrul Legii privind laptele și grăsimea (JO 2015, L 334, p. 23, denumită în continuare „decizia atacată”).

4. Prin scrisoarea din 17 iulie 2013, Comisia a informat Republica Federală Germania că a decis să inițieze procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE (denumită în continuare „decizia de deschidere”). Această decizie vizează diferite măsuri puse în aplicare în mai multe landuri din Germania în temeiul Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (Legea federală germană din 1952 privind laptele și grăsimea)[5] pentru a sprijini sectorul produselor lactate, inclusiv ajutorul menționat în decizia atacată. În ceea ce privește acest ajutor, la punctul 2.5 din decizia de deschidere, care privește finanțarea măsurilor supuse examinării, Comisia a menționat, pe de o parte, articolul 22 din MFG, care vizează taxa pe lapte. Pe de altă parte, în considerentul (264) al acestei decizii, Comisia a afirmat că măsurile supuse examinării erau finanțate prin intermediul unei taxe parafiscale, făcând referire la aceeași dispoziție din MFG.

5. Comisia a constatat că ajutorul în litigiu era compatibil cu piața internă în perioada 28 noiembrie 2001-31 decembrie 2006, exprimându-și în același timp îndoielile cu privire la compatibilitatea acestuia cu piața internă începând cu 1 ianuarie 2007.

6. Prin scrisoarea datată 20 septembrie 2013, Republica Federală Germania a prezentat observații referitoare la decizia de deschidere. Comisia a primit șapte observații de la părțile interesate, care se refereau la măsurile privind testele de calitate a laptelui care făceau obiectul deciziei atacate. Observațiile primite au fost trimise Republicii Federale Germania, care a răspuns ulterior la observațiile suplimentare prezentate la 8 iulie 2014.

7. La 18 septembrie 2015, Comisia a adoptat decizia atacată. Decizia privește exclusiv finanțarea testelor de calitate a laptelui efectuate începând cu data de 1 ianuarie 2007 în Baden-Württemberg (Germania) și în Bavaria.

8. În primul rând, Comisia a examinat dacă resursele provenite din taxa pe lapte reprezintă ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE. În plus, articolul 22 alineatul (2) punctele 1-6 din MFG prevedea scopurile în care puteau fi utilizate resursele provenite din taxa pe lapte. Prin urmare, Comisia a considerat că resursele provenite din taxa pe lapte trebuie interpretate ca fiind supuse controlului de stat și că măsurile finanțate din resursele provenite din taxa pe lapte erau acordate prin intermediul resurselor de stat și puteau fi atribuite statului.

9. În al doilea rând, Comisia a constatat că produsele lactate din Bavaria obțineau un avantaj selectiv ca urmare a rambursării costurilor testelor de calitate a laptelui din resurse provenite din taxa pe lapte și din bugetul general al landului Bavaria. Comisia a constatat că aceste teste de calitate a laptelui erau, în cele din urmă, în beneficiul fabricilor de lapte, întrucât acestea aveau obligația prin lege de a testa laptele livrat acestora. Fabricile de lapte sunt întreprinderi în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, iar costurile aferente plății efectuate către un organism de testare în scopul testării calității laptelui trebuie să fie considerate costuri de funcționare tipice pe care întreprinderile în cauză, și fabricile de lapte, trebuie în mod normal să le suporte[6]. În plus, potrivit Comisiei, orice avantaj posibil a fost acordat doar „anumitor întreprinderi”, deoarece multe alte sectoare economice din Germania, altele decât sectorul produselor lactate, nu au beneficiat de măsurile în cauză. Prin urmare, posibilul avantaj conferit era selectiv. În plus, în alte landuri decât landurile Baden-Württemberg și Bavaria, fabricilor de lactate nu le erau rambursate aceste costuri din resursele provenite din taxa pe lapte. În sfârșit, în considerentul (145) al deciziei atacate, Comisia a luat în considerare faptul că măsura a fost finanțată și din bugetul general al landului Bavaria. Prin urmare, în opinia sa, beneficiul pe care l-au obținut fabricile de lapte ca

[5] BGBl. 1952 I, p. 811, denumită în continuare „MFG”.

[6] A se vedea, în legătură cu un caz similar de teste pentru depistarea formelor de encefalopatie spongiformă transmisibilă la bovine, Hotărârea din 30 iunie 2016, Belgia/Comisia (C-270/15 P, EU:C:2016:489).

urmare a suportării costurilor testelor de calitate a laptelui nu corespundea în mod necesar cu suma pe care acestea au plătit-o pentru taxa pe lapte. Aceasta a transpus constatarea la cazul finanțării primite din bugetul general al landului Bavaria.

10. În al treilea rând, în ceea ce privește prezența ajutorului existent, Comisia a constatat că, cu excepția MFG, care nu a stabilit schema de ajutoare în cauză, autoritățile germane nu au prezentat nicio informație care să demonstreze că era încă aplicabil temeiul juridic adoptat anterior anului 1958, în versiunea sa originală din perioada investigației.

11. În al patrulea și ultimul rând, Comisia a constatat că ajutorul pentru controalele de rutină ale laptelui nu îndeplinea condițiile prevăzute la punctul 109 din Liniile directoare ale Uniunii privind ajutoarele de stat în sectorul agricol și forestier 2007-2013 (JO 2006, C 319, p. 1), interpretat coroborat cu articolul 16 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1857/2006 al Comisiei[7], la care se referă punctul 109.

12. În aceste condiții, Comisia a decis la articolul 1 din decizia atacată că ajutorul acordat începând cu 1 ianuarie 2007 în Bavaria era nelegal și incompatibil cu piața internă. La articolele 2-4 din această decizie, Comisia a dispus recuperarea ajutorului și a stabilit normele detaliate pentru aceasta.

II. Procedura desfășurată în fața Tribunalului și hotărârile atacate

13. La 26 noiembrie 2015 și, respectiv, la 4 decembrie 2015, landul Bavaria și grupul de interese au introdus acțiuni având ca obiect anularea în parte a deciziei atacate.

14. Mai precis, primul motiv invocat atât de landul Bavaria, cât și de grupul de interese se întemeia pe încălcarea articolului 108 alineatul (2) TFUE, a articolului 6 alineatul (1) și a articolului 20 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999[8].

15. Al doilea motiv invocat de grupul de interese se întemeia pe încălcarea articolului 107 alineatul (1) TFUE, în măsura în care resursele provenite din taxa pe lapte erau considerate a fi resurse de stat.

16. În hotărârile atacate, în ceea ce privește primul motiv invocat de reclamanți, în primul rând, Tribunalul a observat că, în conformitate cu articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, decizia de deschidere trebuie să sintetizeze elementele relevante de fapt și de drept, să includă o evaluare preliminară efectuată de Comisiei și să stabilească îndoielile relevate de Comisie cu privire la compatibilitatea măsurii în discuție cu piața internă, fără a priva de conținut dreptul părților interesate de a-și prezenta observațiile.

17. În al doilea rând, Tribunalul a examinat decizia atacată în lumina deciziei de deschidere pentru a stabili dacă finanțarea care utilizează resurse din bugetul general al landului Bavaria făcea deja obiectul deciziei de deschidere. Acesta a constatat că finanțarea testelor de calitate a laptelui prin utilizarea resurselor bugetare ale landului Bavariei nu era menționată în decizia de deschidere. În a doua hotărâre atacată, Tribunalul a subliniat că Comisia nu a susținut că această

[7] Regulamentul din 15 decembrie 2006 privind aplicarea articolelor [107 și 108 TFUE] ajutoarelor de stat pentru întreprinderile mici și mijlocii care își desfășoară activitatea în domeniul producției de produse agricole și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 70/2001 (JO 2006, L 358, p. 3, Ediție specială, 08/vol. 5, p. 75).

[8] 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) (denumit și „Regulamentul de procedură”).

finanțare era menționată în mod explicit în decizia de deschidere. Prin urmare, Tribunalul a constatat că părțile interesate puteau presupune în mod legitim că evaluarea efectuată de Comisie cuprinsă în decizia de deschidere privea exclusiv resursele provenite din taxa pe lapte.

18. În al treilea rând, Tribunalul a subliniat că noțiunea „resurse de stat” utilizată la articolul 107 alineatul (1) TFUE avea un sens foarte larg, deoarece acesta prevede că orice ajutor acordat prin intermediul unor astfel de resurse, „sub orice formă”, este incompatibil cu piața internă. În consecință, aceste resurse pot lua diferite forme și, prin urmare, Comisia trebuie să le identifice și să le analizeze cu atenție. În plus, Tribunalul a arătat că resursele de stat reprezintă unul dintre elementele constitutive ale clasificării drept ajutor. În acest sens, chiar dacă expresia „sprijin financiar”, utilizată de Comisie în decizia de deschidere, ar putea fi interpretată ca referindu-se la ambele surse de finanțare, aceasta trebuie considerată insuficient de precisă. Tribunalul a adăugat că decizia finală poate conține în mod evident anumite diferențe în ceea ce privește decizia de deschidere. O astfel de diferență nu este însă justificată în prezenta cauză. După cum admite Comisia, aceasta a fost informată de către statul membru în legătură cu finanțarea care utiliza resurse provenite din bugetul general al landului Bavaria cu mult înainte de adoptarea deciziei de deschidere. În plus, Tribunalul a precizat că, în decizia atacată, Comisia s-a referit în mod expres la finanțarea ajutorului din resurse provenite din bugetul general al landului Bavaria, recunoscând astfel că această formă de finanțare nu reprezenta un factor irelevant în analiza pe care aceasta a efectuat-o. Tribunalul a concluzionat că decizia atacată a fost adoptată fără a oferi părților interesate posibilitatea de a-și prezenta observațiile cu privire la finanțarea care utiliza resurse provenite din bugetul general al landului Bavaria.

19. Prin urmare, Tribunalul a concluzionat că decizia atacată a fost adoptată cu încălcarea dreptului reclamanților de a fi implicați în procedura administrativă și, prin urmare, a articolului 108 alineatul (2) TFUE și a articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999. Acesta a statuat de asemenea că obligația Comisiei de a pune părțile interesate în poziția de a-și prezenta observațiile, în etapa deciziei de deschidere, are caracterul unei norme fundamentale de procedură, a cărei încălcare produce anumite efecte, cum ar fi anularea actului neconform, indiferent de faptul că această încălcare a cauzat prejudicii persoanei care a invocat-o sau că procedura administrativă ar fi putut conduce la un rezultat diferit. Prin urmare, Tribunalul a admis primul motiv.

20. Din motive de exhaustivitate, Tribunalul a considerat că nu se poate exclude faptul că, în lipsa erorii procedurale constatate, și anume în cazul în care reclamantul ar fi avut efectiv posibilitatea de a-și prezenta observațiile în cadrul procedurii oficiale de investigare cu privire la finanțarea din bugetul general al acestuia, procedura ar fi putut conduce la un rezultat diferit. Mai precis, Tribunalul a subliniat în acest sens că decizia atacată nu prezintă o analiză distinctă în legătură cu fiecare dintre cele două metode de finanțare. Tribunalul a statuat că, în decizia atacată, Comisia fie a efectuat o analiză fără a face referire la metoda de finanțare vizată, fie a transpus raționamentul său privind finanțarea prin utilizarea taxei pe lapte la raționamentul ei privind finanțarea provenită din bugetul general al landului Bavaria. Era, așadar, posibil ca, în cazul în care argumentele referitoare la finanțarea obținută din bugetul general al landului Bavaria ar fi fost prezentate în cadrul procedurii oficiale de investigare, acestea să fi putut conduce la un rezultat diferit.

21. Fără a se pronunța asupra celorlalte motive invocate de reclamanți, Tribunalul a anulat articolele 1-4 din decizia atacată în măsura în care acestea prevăd că acordarea de către Republica Federală Germania a ajutorului de stat este incompatibilă cu piața internă în ceea ce privește testele de calitate a laptelui efectuate în Bavaria și dispun recuperarea acestui ajutor.

III. Apreciere

22. Comisia invocă patru motive de recurs.

A. Primul motiv de recurs, întemeiat pe o eroare de drept în interpretarea și aplicarea articolului 108 alineatul (2) TFUE și a articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999

1. Admisibilitate

23. Landul Bavaria și grupul de interese susțin în esență că primele motive de recurs invocate de Comisie în cadrul recursurilor formulate de aceasta sunt inadmisibile, întrucât urmăresc să conteste aprecierea situației de fapt efectuată de Tribunal, fără să invoce vreo denaturare a faptelor sau a elementelor de probă.

24. În primul rând, landul Bavaria afirmă că Comisia nu susține că Tribunalul a încălcat articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, ci că a interpretat în mod eronat decizia de deschidere.

25. În al doilea rând, landul Bavaria susține că, contrar afirmațiilor Comisiei, astfel cum s-a arătat la punctele 60, 61 și 65 din prima hotărâre atacată, Tribunalul nu a declarat că Comisia avea obligația pozitivă de a descrie metoda precisă de finanțare a măsurii. Acesta a decis pur și simplu că faptul că Comisia nu exclude în decizia de deschidere o metodă de finanțare nu este suficient pentru ca această finanțare să fie inclusă în mod implicit în această decizie.

26. În al treilea rând, landul Bavaria și grupul de interese consideră drept inadmisibil acest motiv de recurs, întrucât acesta constă într-o reiterare a motivelor și a argumentelor prezentate la Tribunal.

27. Cu toate acestea, astfel cum vom explica în cuprinsul punctelor următoare, aceste argumente nu pot fi reținute, iar primul motiv de recurs este admisibil.

28. Contrar susținerilor landului Bavaria și ale grupului de interese, primul motiv de recurs nu impune Curții să efectueze o nouă examinare a situației de fapt.

29. Este suficient să arătăm că, în cadrul prezentului motiv de recurs, Curtea este chemată să interpreteze articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999 în lumina articolului 108 alineatul (2) TFUE, astfel încât să stabilească gradul de precizie necesar într-o decizie de deschidere în scopul inițierii investigației oficiale, în lumina obligației Comisiei de a „sintetiza elementele relevante de fapt și de drept”. În orice caz, în acest context, în ipoteza în care Curtea de Justiție trebuie să examineze interpretarea deciziei atacate efectuată de Tribunal, atunci din Hotărârea din 11 martie 2020, Comisia/Gmina Miasto Gdynia și Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192, denumită în continuare „Hotărârea Gdynia”, punctul 121), rezultă că o astfel de chestiune constituie o chestiune de drept admisibilă în stadiul recursului.

30. În plus, acest motiv de recurs nu poate fi considerat inadmisibil nici pentru motivul că se presupune că acesta reiterează argumentele prezentate deja la Tribunal.

31. Din jurisprudență rezultă că „din moment ce o parte contestă interpretarea sau aplicarea dreptului Uniunii efectuată de către Tribunal, aspectele de drept analizate în primă instanță pot fi rediscutate în cadrul recursului. Astfel, dacă o parte nu ar putea să își întemeieze în acest mod recursul pe motive și argumente utilizate deja în fața Tribunalului, procedura de recurs ar fi lipsită de o parte din sensul său” [9].

2. Fondul

a) Scurtă sinteză a argumentelor invocate de părți

32. Comisia susține că, la punctele 60-67 din prima hotărâre atacată și la punctele 56-64 din a doua hotărâre atacată, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept în interpretarea și aplicarea articolului 108 alineatul (2) TFUE, a articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, precum și a jurisprudenței instanței judecătorești a Uniunii referitoare la aceste dispoziții atunci când a definit cerințele în ceea ce privește conținutul unei decizii de deschidere. Comisia susține că sursa de finanțare a ajutorului trebuie identificată în decizia de deschidere doar în mod excepțional și în anumite circumstanțe.

33. Comisia subliniază că, într-o astfel de decizie de deschidere, se precizează elementele relevante de fapt și de drept referitoare la măsura care ar fi putut constitui ajutor de stat și se supun aceste elemente examinării preliminare [10]. În prezenta cauză, Tribunalul a statuat în mod corect că plata făcută unui organism de testare în vederea efectuării testelor de calitate a laptelui reprezenta o singură măsură de ajutor. Această măsură a fost finanțată din bugetul landului Bavaria, ale cărui resurse au fost transferate către organismul de testare, Milchprüfring Bayern eV, printr-o decizie privind o singură utilizare anuală a acestor fonduri. Această măsură a fost descrisă în considerentele (3), (5) și (15)-(20) ale deciziei de deschidere.

34. În decizia de deschidere, Comisia a prezentat articolul bugetar pentru acea măsură la partea de „cheltuieli” ale bugetului landului Bavaria. Cu toate acestea, Tribunalul i-a reproșat faptul că nu a indicat partea de „venituri” a acelei părți a articolului bugetar, și anume sursele de finanțare a ajutorului. Comisia consideră că Tribunalul a stabilit prin aceasta o nouă normă procedurală, care nu are niciun temei legal.

35. Potrivit Comisiei, rezultă în special din Hotărârea din 21 octombrie 2003, van Calster și alții (C-261/01 și C-262/01, EU:C:2003:571), că numai în situații excepționale, atunci când există o legătură indisolubilă între venituri și cheltuieli și există indicii din care să reiasă că modul de colectare a veniturilor încalcă o altă dispoziție de drept al Uniunii, modificarea schemei de ajutor de către statul membru trebuie să vizeze și modul de finanțare a respectivei măsuri. Din această jurisprudență rezultă că, în decizia de deschidere, Comisia nu este obligată să precizeze sursa de finanțare a măsurii de ajutor, cu excepția unor cazuri excepționale.

36. În prezenta cauză, finanțarea este mixtă și a fost problematică doar partea de finanțare care rezultă din taxa pe lapte. Prin urmare, Comisia susține că nu avea obligația să indice în mod expres și alt mod de finanțare, de exemplu din bugetul general al landului Bavaria.

[9] Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia (C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541, punctul 116).

[10] Hotărârea din 21 iulie 2011, Alcoa Trasformazioni/Comisia (C-194/09 P, EU:C:2011:497).

37. Comisia adaugă că, în temeiul articolului 107 alineatul (1) TFUE, existența ajutorului este stabilită doar prin faptul că măsura este finanțată prin intermediul resurselor de stat. Așadar, proveniența exactă a acelor resurse de stat este irelevantă în ceea ce privește chestiunea existenței ajutorului.

38. Comisia face de asemenea o distincție între măsura de ajutor (transferul unei anumite sume către beneficiarii ajutorului), pe de o parte, și finanțarea acestei măsuri (diferitele sale surse: taxa pe lapte și veniturile din taxe din landul Bavaria), pe de altă parte. În plus, Comisia subliniază că pârâții nu au contestat situația de fapt, astfel cum aceasta a fost stabilită de Comisie, și că Tribunalul nu a constatat nicio eroare în acest sens. Prin urmare, Comisia susține că aceasta a definit măsura de ajutor în același mod, atât în decizia atacată, cât și în decizia de deschidere. Din bugetul general descris în aceste decizii rezultă în mod clar că această unică măsură de ajutor cuprindea două surse de finanțare. Comisia face referire la Hotărârea din 13 iunie 2019, Copebi (C-505/18, EU:C:2019:500, denumită în continuare „Hotărârea Copebi”), care, susține aceasta, a confirmat opinia sa că nu este obligatoriu ca sursele de finanțare ale măsurii de ajutor să fie indicate în cele mai mici detalii în decizia de deschidere. Descrierea respectivei măsuri de ajutor este suficientă.

39. Landul Bavaria și grupul de interese susțin în esență că primul motiv de recurs este nefondat. În primul rând, aceștia susțin că Comisia își întemeiază argumentul pe o citare inexactă a conținutului hotărârilor atacate. În al doilea rând, aceștia susțin că decizia de deschidere adoptată de Comisie trebuie să definească în orice moment și într-o măsură suficientă cadrul de evaluare al Comisiei și trebuie astfel să indice în mod clar toate diferitele metode de finanțare avute în vedere de Comisie. În al treilea rând, landul Bavaria și grupul de interese contestă afirmația Comisiei potrivit căreia Tribunalul a decis că „acordarea sprijinului financiar pentru testele de calitate a laptelui” reprezenta o „măsură de ajutor unică”. În sfârșit, în măsura în care, în decizia de deschidere, Comisia se referă în mod explicit la o anumită metodă de finanțare, aceștia susțin că ea este obligată prin această referire și nu poate include *a posteriori* alte surse de finanțare în examinarea pe care o efectuează.

b) Apreciere

40. Ca observație preliminară, nu înțelegem motivul pentru care Comisia nu a menționat metoda de finanțare bugetară a măsurii de ajutor în decizia de deschidere (având în vedere că aceasta a făcut referire la finanțare, însă doar la una dintre cele două metode, și anume la aceea prin intermediul taxei pe lapte), cea mai plauzibilă explicație fiind astfel, cel mai probabil, aceea a unei omisiuni involuntare.

41. Astfel cum a statuat în mod întemeiat Tribunalul la punctul 60 din prima hotărâre atacată, Comisia nu poate susține pur și simplu că este suficient ca decizia de deschidere *să nu fi exclus finanțarea prin intermediul resurselor provenite din bugetul general al landului Bavaria*. Astfel, articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999 stabilește o obligație pozitivă în sarcina Comisiei să sintetizeze elementele relevante de fapt și de drept, în conformitate cu care aceasta din urmă nu poate invoca un astfel de argument, care ar lipsi de conținut această obligație.

42. Din articolul 108 alineatul (2) TFUE rezultă că Comisia are obligația de a notifica oficial părțile interesate pentru a le pune în poziția de a-și prezenta observațiile în cadrul fazei oficiale de investigare.

43. După cum a statuat deja Tribunalul în jurisprudența sa, procedura oficială de investigare permite, la rândul său, aprofundarea și lămurirea aspectelor invocate în decizia de inițiere [11].

44. Scopul deciziei de deschidere este de a defini cadrul investigației Comisiei [12].

45. Prin urmare, am dori să subliniem că decizia de deschidere trebuie să permită părților interesate să își prezinte observațiile în cadrul procedurii oficiale de examinare într-un mod util și eficient.

46. Articolul 6 alineatul (1) prima teză din Regulamentul nr. 659/1999 precizează că „[d]ecizia de a deschide procedura oficială 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 propuse și indică îndoielile privind compatibilitatea acesteia cu piața comună”.

47. Considerăm că metoda de finanțare a unei măsuri de ajutor constituie fără îndoială un „element relevant de fapt” pentru a stabili dacă este vorba despre o măsură care este calificată drept ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE.

48. Într-adevăr, astfel cum rezultă din jurisprudență [13], „calificarea ca ajutoare de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE presupune întrunirea a patru condiții, și anume [(i)] să existe o intervenție a statului sau prin intermediul resurselor de stat, [(ii)] această intervenție să fie susceptibilă să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre, [(iii)] să acorde un avantaj selectiv beneficiarului său și [(iv)] să denatureze sau să amenințe să denatureze concurența”.

49. În ceea ce privește prima condiție, care este în discuție în prezenta cauză, aceeași jurisprudență prevede că, „[p]entru ca avantajele să poată fi calificate drept ajutoare, acestea trebuie, pe de o parte, să fie acordate direct sau indirect prin intermediul resurselor de stat și, pe de altă parte, să fie imputabile statului” [14].

50. Prin urmare, distincția pe care Comisia urmărește să o stabilească între finanțarea unei măsuri și plata ajutorului acordat beneficiarului este nefondată.

51. În plus, așa cum au subliniat landul Bavaria și grupul de interese, și metoda de finanțare a măsurii ar putea juca un rol în prezenta cauză în contextul caracterizării unui avantaj selectiv în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, precum și în evaluarea noțiunii de ajutor existent.

52. În Hotărârea din 21 octombrie 2003, van Calster și alții (C-261/01 și C-262/01, EU:C:2003:571, punctul 49), Curtea a statuat că „modul de finanțare a unui ajutor poate determina incompatibilitatea ansamblului schemei de ajutoare cu piața comună. Prin urmare, examinarea unui ajutor nu poate fi separată de efectele modului său de finanțare […]. Dimpotrivă, examinarea unei măsuri de ajutor de către Comisie trebuie în mod necesar să ia în considerare și modul de finanțare a ajutorului în cazul în care acesta din urmă face parte integrantă din măsură”.

[11] Hotărârea din 4 martie 2009, Italia/Comisia (T-424/05, nepublicată, EU:T:2009:49, punctul 69), menționată la punctul 47 din prima hotărâre atacată.

[12] A se vedea Hotărârea din 15 decembrie 2009, EDF/Comisia (T-156/04, EU:T:2009:505, punctul 108).

[13] Hotărârea din 19 decembrie 2013, Association Vent De Colère! și alții (C-262/12, EU:C:2013:851, punctul 15 și jurisprudența citată).

[14] *Ibidem*, punctul 16 și jurisprudența citată.

53. Este adevărat că „controlul legalității unei decizii de deschidere a procedurii oficiale de investigare exercitat de instanța Uniunii în cazul în care reclamantul contestă aprecierea Comisiei cu privire la calificarea măsurii în litigiu drept «ajutor de stat» se limitează la verificarea aspectului dacă Comisia nu a săvârșit erori vădite de apreciere” [15].

54. Cu toate acestea, determinarea elementelor relevante de fapt și de drept, care, astfel cum prevede articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, trebuie să fie stabilite în decizia de deschidere a Comisiei, trebuie să se bazeze pe criterii obiective.

55. Totuși, nu acesta ar fi cazul în ipoteza în care Curtea ar accepta că elementele relevante de fapt și de drept ar putea rămâne nemenționate în respectiva decizie doar pentru că Comisia, în calitate de emitent al acestui act, a considerat că aceste elemente sunt evidente.

56. Prin urmare, deși – astfel cum susține Comisia – ar putea reieși că finanțarea prin intermediul bugetului general al unui stat membru constituie resurse de stat, nu este mai puțin adevărat că acest lucru nu justifică omiterea de către Comisie a acestui element în cuprinsul deciziei de deschidere, întrucât acest fapt reprezintă un element constitutiv al măsurii de ajutor de stat.

57. Un astfel de element constituie în mod evident un „element relevant de fapt și de drept” în sensul articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999.

58. Într-adevăr, o astfel de soluție rezultă și din principiul caracterului determinabil (sau „principiul preciziei”, în limba germană, „Bestimmtheitsgrundsatz”, care reprezintă o expresie a principiului securității juridice) al actelor obligatorii ale autorităților publice, care impune obligația ca conținutul unui act să prezinte un anumit nivel de claritate și de precizie. Articolul 2 TUE, care prevede că Uniunea se întemeiază printre altele pe statul de drept, poate fi astfel considerat ca fiind temeiul oficial din tratat al acestui principiu. Astfel cum a statuat Curtea în repetate ocazii, principiul securității juridice constituie un principiu fundamental de drept al Uniunii care impune ca o reglementare să fie clară și precisă, astfel încât justițiabilii să poată cunoaște fără echivoc care sunt drepturile și obligațiile lor și să poată adopta măsuri în consecință [16].

59. Prin urmare, contrar a ceea ce sugerează Comisia la punctul 52 din recursul formulat în cauza C-167/19 P, această instituție nu se poate limita să sintetizeze circumstanțele relevante sau „elementele de fapt sau de drept” care, în opinia sa, nu sunt „evidente”.

60. Articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999 se bazează pe relevanța elementelor de fapt și de drept pentru investigația oficială: ceea ce contează nu este pretinsa și subiectiva „evidență” a acestor elemente, ci mai degrabă relevanța lor pentru decizie. În prezenta cauză, elementele în discuție se referă la finanțarea prin intermediul resurselor de stat, care constituie una dintre condițiile prevăzute la articolul 107 alineatul (1) TFUE. Prin urmare, această finanțare trebuie considerată ca fiind relevantă pentru decizia finală.

[15] Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punctul 78 și jurisprudența citată).

[16] A se vedea Hotărârea din 14 aprilie 2005, Belgia/Comisia (C-110/03, EU:C:2005:223, punctul 30), Hotărârea din 9 iulie 1981, Gondrand și Garancini (169/80, EU:C:1981:171, punctul 17), și Hotărârea din 13 februarie 1996, Van Es Douane Agenten (C-143/93, EU:C:1996:45, punctul 27).

61. În plus, considerăm că Comisia nu poate invoca natura provizorie a deciziei de deschidere pentru a justifica omiterea unui astfel de element relevant. Suntem de acord cu grupul de interese că este necesar ca partea interesată să poată să își prezinte observațiile cu privire la elementele de fapt și de drept, care sunt necesare pentru evaluarea măsurii de ajutor în discuție.

62. Contrar argumentelor invocate de Comisie, considerăm că, din Hotărârea din 21 iulie 2011, Alcoa Trasformazioni/Comisia (C-194/09 P, EU:C:2011:497, punctul 103), rezultă mai degrabă că Comisia trebuie să motiveze „în mod suficient [decizia de deschidere], expunând în mod clar motivele pentru care a concluzionat, cu titlu provizoriu, că măsura în cauză constituia ajutor și că avea îndoieli serioase în ceea ce privește compatibilitatea acesteia cu piața comună”.

63. Apoi, considerăm că Comisia se înșală și atunci când susține că poziția pe care aceasta o adoptă este susținută prin Hotărârea din 30 mai 2013, Doux Élevage și Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348), și prin Hotărârea din 21 octombrie 2003, van Calster și alții (C-261/01 și C-262/01, EU:C:2003:571).

64. Aceste hotărâri nu sunt în mod direct relevante în contextul de față. În primul rând, după cum subliniază landul Bavaria și grupul de interese, prima hotărâre se referă la un element de fond: domeniul de aplicare al noțiunii de resurse de stat.

65. În al doilea rând, Hotărârea din 21 octombrie 2003, van Calster și alții (C-261/01 și C-262/01, EU:C:2003:571), nu justifică concluzia potrivit căreia sursa de finanțare a ajutorului trebuie specificată în decizia de deschidere doar în cazuri excepționale și în anumite circumstanțe. Această hotărâre nu se referă la conținutul deciziei de deschidere, ci la întinderea obligației de notificare a statelor membre. În primul rând, analogia efectuată de Comisie nu este adecvată, întrucât notificarea unei măsuri de ajutor și decizia de deschidere se referă la diferite stadii ale procedurii, au funcții distincte și respectă diferite criterii juridice. În al doilea rând, în orice caz, această hotărâre se limitează doar la a preciza că, în anumite cazuri, metoda de finanțare a ajutorului trebuie menționată în notificarea măsurii. În orice caz, chestiunea în prezenta cauză nu este doar lipsa de informații din cuprinsul deciziei de deschidere referitoare la o metodă de finanțare, ci faptul că această decizie nu menționează una dintre cele două metode de finanțare ale ajutorului în totalitatea sa.

66. Considerăm că argumentele invocate de Comisie, întemeiate pe interpretarea pe care a aceasta din urmă a dat-o Hotărârii Copebi, sunt inutile pentru susținerea acțiunii sale.

67. Într-adevăr, contrar celor susținute de Comisie, aspectele juridice în discuție în prezenta cauză nu sunt în mod evident soluționate în hotărârea menționată mai sus. Situația care a stat la baza respectivei hotărâri este deja diferită de cea prezentă în ceea ce privește situația de fapt. În Hotărârea Copebi, ceea ce era în discuție nu era conținutul deciziei de deschidere, ci decizia finală: mai precis, sfera destinatarilor deciziei finale.

68. După cum a subliniat grupul de interese în Hotărârea Copebi, deschiderea procedurii privind ajutorul a fost comunicată de Comisie cu respectarea tuturor formalităților necesare, astfel încât nu a existat nicio încălcare a drepturilor de participare la procedură[17]. În Hotărârea Copebi, diferitele constatări demonstrează că atât sursa de finanțare Oniflhor (Comitetul Național pentru Comerț privind Fructele, Legumele și Horticultura, Franța), cât și măsura în cauză au fost identificate, iar Copebi SCA a fost inclusă, în calitate de producător de fructe și legume, în sfera

[17] Hotărârea din 13 iunie 2019, Copebi (C-505/18, EU:C:2019:500, punctele 34 și 35).

persoanelor potențial vizate de o recuperare a ajutorului. Comitetul Economic Agricol CEBI [18], care nu a fost menționat, nu făcea decât să distribuie resursele garantate de autoritatea guvernamentală, acționând astfel în cele din urmă ca o simplă agenție de plăți. Acesta nu reprezenta nici o sursă de finanțare, nici un „element relevant" în scopul calificării drept ajutor de stat.

69. Am dori să subliniem că abordarea pe care am adoptat-o în raport cu primul motiv de recurs este susținută de numeroase hotărâri, având în vedere că până la acest moment doar Tribunalul este cel care a avut posibilitatea de a analiza acest aspect.

70. Din Hotărârea Diputación Foral de Álava și alții/Comisia [19] rezultă că, în decizia de deschidere, Comisia trebuie să indice în mod clar care sunt elementele măsurii în cauză pe care aceasta le contestă.

71. De asemenea, Tribunalul a statuat deja că decizia de deschidere trebuie să fie suficient de precisă pentru a permite părților interesate să examineze dacă acestea doresc să prezinte observații [20].

72. Tribunalul a precizat de asemenea că „[…], este necesară definirea în mod suficient de către Comisie a cadrului investigației sale, pentru a nu lipsi de conținut dreptul persoanelor interesate de a-și prezenta observațiile" [21].

73. În mod similar, acesta a hotărât că „[…], este necesară definirea în mod suficient de către Comisie a cadrului investigației sale, pentru a permite statului membru împotriva căruia este deschisă procedura să se pronunțe *asupra tuturor elementelor de fapt și de drept care constituie motivele deciziei finale prin care Comisia se pronunță cu privire la compatibilitatea măsurii în cauză cu piața comună*" [22].

74. În Hotărârea din 22 februarie 2006, Le Levant 001 și alții/Comisia (T-34/02, EU:T:2006:59, punctele 77-83), Tribunalul a decis că Comisia a încălcat articolul 108 alineatul (2) TFUE și articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, întrucât aceasta nu a invitat investitorii privați să își prezinte observațiile. Tribunalul a statuat că identificarea beneficiarului ajutorului reprezintă în mod necesar unul dintre „elementele relevante de fapt și de drept" în sensul articolului 6 alineatul (1) prima teză. Astfel, conform dispoziției menționate, această identificare trebuie cuprinsă în decizia de deschidere, dacă este posibil în stadiul procedurii, deoarece pe baza acestei identificări Comisia va fi în măsură să adopte decizia de recuperare. În lipsa unei indicații a faptului că o parte este beneficiarul ajutorului în litigiu, fie în cuprinsul deciziei de deschidere a procedurii, fie într-un stadiu ulterior al procedurii oficiale de investigare, înainte de adoptarea deciziei finale prin care se constată că ajutorul este incompatibil cu pe piața comună, o astfel de parte interesată nu poate fi considerată ca fiind invitată în mod corespunzător să își prezinte observațiile, întrucât s-ar putea considera în mod justificat că astfel de observații nu sunt necesare, din moment ce aceasta nu este desemnată ca beneficiar al ajutorului care trebuie recuperat.

[18] Comité économique bigarreau industrie (Comitetul Economic din Industria Roșiilor Cherry) („CEBI").

[19] Hotărârea din 6 martie 2002 (T-127/99, T-129/99 și T-148/99, EU:T:2002:59, punctul 136) (recurs respins de Curtea de Justiție).

[20] Hotărârea din 11 mai 2005, Saxonia Edelmetalle/Comisia (T-111/01 și T-133/01, EU:T:2005:166, punctul 50) (hotărâre neatacată cu recurs). A se vedea Hancher, L., Ottervanger, T., și Slot, P. J., *EU State Aids*, Sweet & Maxwell, ediția a patra, 2012, p. 968.

[21] Hotărârea din 1 iulie 2009, ISD Polska și alții/Comisia (T-273/06 și T-297/06, EU:T:2009:233, punctul 126).

[22] Sublinierea noastră. Hotărârea din 30 noiembrie 2009, Franța/Comisia (T-427/04 și T-17/05, EU:T:2009:474, punctul 137).

75. Astfel, de exemplu, în Hotărârea Grecia/Comisia [23], care se referea la un ajutor acordat grupului Olympic Airways care fusese transferat unei societăți succesoare prin intermediul unei subînchirieri a unui avion ale cărei chirii ar fi fost mai scăzute decât chiriile plătite în temeiul închirierii principale, decizia Comisiei a fost anulată pentru motivul că decizia de deschidere a procedurii oficiale de investigare nu conținea o evaluare preliminară a chiriilor plătite, pentru a determina dacă acestea conțineau vreun element de ajutor [24].

76. În Hotărârea din 1 iulie 2009, KG Holding și alții/Comisia (T-81/07-T-83/07, EU:T:2009:237, punctul 134), decizia a fost anulată în parte în măsura în care obiectul ordinului de recuperare nu era menționat în cadrul deciziei de deschidere.

77. Abordarea pe care am adoptat-o este susținută și de Hotărârea Tribunalului, Ferriere Nord/Comisia [25]: „Principiul protecției încrederii legitime invocat de reclamantă implică faptul că, în desfășurarea procedurii de examinare a unui ajutor de stat, Comisia trebuie să țină cont de încrederea legitimă pe care părțile în cauză o pot avea ca urmare a indicațiilor cuprinse în decizia [de deschidere] […] și, prin urmare, că aceasta nu își întemeiază decizia finală pe lipsa elementelor pe care, în lumina acestor indicații, părțile interesate nu au putut estima că trebuie să i le furnizeze”.

78. Din considerațiile de mai sus, rezultă că primul motiv de recurs trebuie respins ca nefondat.

B. Al doilea motiv de recurs, întemeiat pe lipsa de motivare care rezultă dintr-o interpretare eronată a deciziei de deschidere

1. Admisibilitate

79. Landul Bavaria și grupul de interese susțin că ambele aspecte ale celui de al doilea motiv de recurs sunt inadmisibile, întrucât Comisia contestă aprecierea situației de fapt efectuată de Tribunal și reiterează argumentele și motivele prezentate în primă instanță.

80. Considerăm că aceste argumente trebuie respinse pentru motive similare celor prezentate la punctele 28-31 din prezentele concluzii.

2. Fondul

a) Scurt rezumat al argumentelor invocate de părți

81. Într-un motiv subsidiar de recurs, care cuprinde în mod formal două aspecte, Comisia critică punctele 53-58 și punctul 62 din prima hotărâre atacată și punctele 47-53 și punctul 56 din cea de a doua hotărâre atacată.

[23] Hotărârea din 13 septembrie 2010 (T-415/05, T-416/05 și T-423/05, EU:T:2010:386, punctul 240) (hotărârea nu a fost atacată cu recurs la Curtea de Justiție).

[24] A se vedea Quigley, C., *European State Aid Law and Policy*, Bloomsbury, ediția a treia, 2015, p. 556.

[25] Hotărârea din 18 noiembrie 2004 (T-176/01, EU:T:2004:336, punctul 88) (recurs respins de Curtea de Justiție).

1) Primul aspect al celui de al doilea motiv de recurs

82. Comisia susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a interpretat decizia de deschidere în mod selectiv, întemeindu-se pe un număr limitat de considerente, în timp ce aceasta este obligată să ia în considerare toate considerentele acestei decizii [26].

83. Comisia reamintește în primul rând că decizia de deschidere [considerentul (5)] menționează „sumele de origine bugetară” și „sumele destinate sprijinului financiar”. Chiar dacă această din urmă expresie se referă la finanțarea prin intermediul resurselor dintr-un anumit buget, provenite în special din procedurile taxei pe lapte, Comisia consideră că este evident că această expresie se referă și la finanțarea din bugetul general. În opinia sa, rezultă de asemenea din considerentul (18) al deciziei de deschidere că finanțarea este asigurată atât prin intermediul resurselor bugetare, cât și prin cel al resurselor provenite din taxa pe lapte.

84. În al doilea rând, Comisia invocă patru erori de drept săvârșite de Tribunal în interpretarea sa dată de acestei decizii de deschidere.

85. Prima eroare de drept evocată vizează punctul 53 din prima hotărâre atacată și punctul 48 din cea de a doua hotărâre atacată. Comisia susține că Tribunalul nu a examinat primul argument pe care l-a invocat și, prin urmare, și-a încălcat obligația de motivare și de analizare a tuturor motivelor invocate în apărare prezentate de aceasta la Tribunal.

86. A doua eroare de drept evocată se referă la punctele 54 și 57 din prima hotărâre atacată și la punctele 49, 52 și 53 din cea de a doua hotărâre atacată. Comisia susține că menționarea cu titlu de exemplu, în considerentul (17) al deciziei de deschidere, a dispozițiilor landului Baden-Württemberg permite landului Bavaria să deducă faptul că și dispozițiile bavareze similare – la care acesta a făcut referire în cursul fazei de examinare preliminară și în răspunsul său la procedura oficială de investigare – făceau obiectul deciziei de deschidere.

87. A treia eroare de drept evocată se referă la punctul 55 din prima hotărâre atacată și la punctul 50 din cea de a doua hotărâre atacată, în care Tribunalul a interpretat secțiunea 3.3.1 din decizia de deschidere ca limitând faza de examinare preliminară la o singură metodă de finanțare (taxa pe lapte). Comisia reamintește că această secțiune a deciziei de deschidere cuprindea doar o analiză provizorie a caracterului ajutorului în litigiu. Prin urmare, această analiză nu poate avea drept consecință limitarea descrierii elementelor relevante de fapt și de drept prevăzute în secțiunea 2 din această decizie.

88. În cadrul celei de a patra erori de drept evocate, Comisia invocă aceleași motive, referitoare la punctul 56 din prima hotărâre atacată și la punctul 51 din cea de a doua hotărâre atacată, în care Tribunalul ar fi declarat că considerentul (264) din decizia de deschidere menționează doar finanțarea prin intermediul taxei pe lapte.

89. Landul Bavaria și grupul de interese susțin în esență că Comisia susține în mod eronat că Tribunalul, în aprecierea pe care acesta din urmă a efectuat-o în ceea ce privește faptele precizate în decizia de deschidere, s-a întemeiat în mod selectiv pe anumite considerente ale acestei decizii. Aceștia contestă și argumentul potrivit căruia din referirea la reglementarea financiară a landului Baden-Württemberg se poate deduce că și reglementarea landului Bavaria face obiectul deciziei de deschidere.

[26] Ordonanța din 10 iulie 2001, Irish Sugar/Comisia (C-497/99 P, EU:C:2001:393).

2) Cel de al doilea aspect al celui de al doilea motiv de recurs

90. Comisia contestă afirmația Tribunalului care figurează la punctul 62 din prima hotărâre atacată și la punctul 56 din cea de a doua hotărâre atacată, potrivit căreia conținutul dosarului din procedura administrativă este irelevant în vederea interpretării deciziei de deschidere. În schimb, Comisia susține că, la lectura schimbului de scrisori în cursul examinării preliminare, nici landul Bavaria, nici Tribunalul nu ar fi putut avea îndoieli că procedura oficială de investigare viza și metoda de finanțare prin intermediul veniturilor obținute din impozitele generale.

91. În plus, Comisia susține că, la punctele 53-58 și la punctul 62 din prima hotărâre atacată și la punctele 47-53 din cea de a doua hotărâre atacată, Tribunalul a încălcat jurisprudența privind obligația de motivare și nu a răspuns la argumentele Comisiei.

92. Landul Bavaria și grupul de interese susțin în esență că acest aspect al celui de al doilea motiv de recurs este nefondat. Contrar a ceea ce sugerează Comisia, Tribunalul nu a declarat că conținutul dosarului de procedură administrativă este irelevant pentru interpretarea deciziei de deschidere. Grupul de interese adaugă faptul că menționarea cu titlu de exemplu a legislației landurilor nu este suficientă pentru a informa în mod corespunzător părțile interesate. Grupul de interese susține de asemenea că evaluarea efectuată de Comisie în cadrul deciziei de deschidere se referă exclusiv la măsurile adoptate în temeiul MFG.

b) Apreciere

93. Considerăm că cele două aspecte ale acestui motiv de recurs trebuie să fie abordate împreună.

94. După cum a constatat Tribunalul la punctul 57 din prima hotărâre atacată, Comisia însăși a confirmat în cursul procedurii în primă instanță că finanțarea testelor de calitate a laptelui prin utilizarea resurselor bugetare ale landului Bavaria nu a fost menționată în decizia de deschidere.

95. În opinia noastră, nu este necesar să abordăm numeroasele argumente invocate de Comisie, în măsura în care din analiza pe care am efectuat-o în ceea ce privește primul motiv de recurs rezultă în mod necesar că un element de fapt sau de drept care este relevant pentru procedura de examinare, în sensul articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, nu poate fi considerat doar *„reiterat” în mod implicit în* sau *dedus în mod implicit din* decizia de deschidere a Comisiei.

96. Astfel cum rezultă din cuprinsul punctului 41 din prezentele concluzii: (i) articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999 stabilește o obligație pozitivă a Comisiei, iar acest lucru exclude astfel deja orice asemenea reiterare sau deducție implicită și (ii) în cazul în care Curtea ar admite o astfel de reiterare sau deducție implicită, aceasta ar lipsi de conținut dreptul părților interesate de a-și prezenta observațiile în cadrul procedurilor privind ajutoarele de stat.

97. În opinia noastră, elementele de fapt sau de drept care sunt relevante pentru procedura de examinare trebuie precizate în mod explicit în decizia de deschidere.

98. Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante „motivarea impusă de [articolul 296 TFUE] trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și trebuie *să menționeze în mod clar și neechivoc* raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurii luate, iar instanței competente să își exercite controlul.

Cerința motivării trebuie apreciată în funcție de împrejurările cauzei, în special de conținutul actului, de natura motivelor invocate și de interesul de a primi explicații propriu destinatarului sau altor persoane vizate în mod direct și individual de acest act”[27].

99. O singură observație finală se impune: în ipoteza în care s-ar admite argumentația Comisiei expusă în prezenta cauză, cum ar putea Curtea să se pronunțe, în cadrul unei acțiuni în anulare, asupra unei posibile lipse de motivare în cadrul unei decizii dacă ar fi posibil ca această decizie să menționeze anumite elemente relevante de fapt sau de drept doar *în mod implicit*?

100. Rezultă că ambele aspecte ale celui de al doilea motiv de recurs trebuie respinse fie ca nefondate, fie ca ineficiente. Prin urmare, cel de al doilea motiv de recurs trebuie de asemenea să fie respins.

C. Al treilea motiv de recurs, întemeiat pe o eroare de drept în interpretarea articolului 263 al doilea paragraf TFUE

1. Admisibilitate

101. Landul Bavaria și grupul de interese contestă admisibilitatea acestui motiv de recurs, întrucât acesta nu ar putea să conducă în sine la anularea hotărârilor atacate, întrucât este strâns legat de cel de al patrulea motiv de recurs.

102. Cu toate acestea, chiar dacă al treilea și al patrulea motiv de recurs sunt strâns legate între ele (al treilea motiv poate fi admis numai dacă și al patrulea motiv este admis), acest lucru nu este suficient în sine pentru a le declara inadmisibile pe fiecare dintre acestea. Considerăm că al treilea motiv de recurs nu poate fi considerat ineficient întrucât din interpretarea recursurilor formulate de Comisie reiese în mod clar că aceasta nu a invocat al patrulea motiv de recurs doar ca motiv subsidiar celui de al treilea motiv – într-adevăr, ambele motive de recurs se situează la același nivel.

103. Landul Bavaria și grupul de interese susțin de asemenea că al treilea motiv de recurs este inadmisibil deoarece Comisia contestă aprecierea situației de fapt de către Tribunal și reiterează argumentele și motivele invocate în fața acestuia.

104. Considerăm că aceste argumente trebuie respinse pentru motive similare cu cele prezentate la punctele 28-31 din prezentele concluzii.

2. Fondul

a) Scurt rezumat al argumentelor invocate de părți

105. Comisia susține în esență că, la punctele 70 și 71 din prima hotărâre atacată și la punctele 66-68 din a doua hotărâre atacată, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a statuat că dreptul de participare al terților reprezintă o normă fundamentală de procedură în sensul articolului 263 al doilea paragraf TFUE.

[27] Sublinierea noastră. A se vedea Hotărârea din 21 iulie 2011, Alcoa Trasformazioni/Comisia (C-194/09 P, EU:C:2011:497, punctul 96 și jurisprudența citată).

106. Landul Bavaria și grupul de interese susțin în esență că acest motiv de recurs este nefondat. Aceștia susțin că încălcarea unei norme fundamentale de procedură determină în mod automat anularea deciziei atacate. Aceștia susțin de asemenea că Hotărârea din 8 mai 2008, Ferriere Nord/Comisia (C-49/05 P, nepublicată, EU:C:2008:259, denumită în continuare „Hotărârea Ferriere Nord"), este irelevantă în prezenta cauză. În ceea ce privește Hotărârea din 11 decembrie 2008, Comisia/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709, denumită în continuare „Hotărârea Freistaat Sachsen"), părțile menționate susțin că această hotărâre prevede că obligația care revine Comisiei în temeiul articolului 108 alineatul (2) TFUE, de a permite părților interesate să își prezinte observațiile în cadrul procedurii oficiale de investigare, reprezintă o normă fundamentală de procedură.

b) Apreciere

107. O anumită jurisprudență recentă a Tribunalului în domeniul controlului ajutoarelor de stat [28] recurge la o viziune foarte formală și urmărește să prevadă cerințe excesiv de stricte în ceea ce privește Comisia și deciziile acesteia. O astfel de jurisprudență depășește cerințele stabilite în jurisprudența Curții de Justiție. În afară de prezentele cauze (în ceea ce privește al treilea și al patrulea motiv de recurs), un astfel de exemplu îl reprezintă și cauza pe care o analizăm în detaliu în prezentele concluzii (Hotărârea Gdynia), în care Curtea de Justiție a respins abordarea Tribunalului și a anulat hotărârea acestuia.

108. În plus, am dori să subliniem de asemenea că, în Concluziile pe care le-am prezentat la 3 iunie 2021 în cauza C-57/19 P, Tempus Energy (în prezent în curs de soluționare), am explicat că, și în respectiva cauză, abordarea Tribunalului trebuie respinsă, iar hotărârea sa, anulată, deoarece acesta din urmă a săvârșit erori de drept atunci când a constatat că măsura de ajutor notificată a dat naștere unor îndoieli serioase în ceea ce privește compatibilitatea acesteia cu piața internă. În opinia noastră, Tribunalul a săvârșit o eroare în această privință prin faptul că a luat în considerare, drept indiciu principal al existenței îndoielilor, durata și circumstanțele contactelor din faza de prenotificare, precum și complexitatea și noutatea măsurii și în plus săvârșit o eroare prin faptul că a acuzat Comisia de lipsa efectuării unei investigații adecvate privind anumite aspecte ale capacității pieței din Regatul Unit [29].

109. Astfel cum vom explica mai jos, principala problemă a hotărârilor atacate este că, în cazul în care Curtea de Justiție ar accepta abordarea Tribunalului, acest lucru ar estompa în mod vădit distincția consacrată de mult timp în jurisprudența Curții de Justiție dintre drepturile statului membru vizat în cadrul procedurilor privind ajutoarele de stat, pe de o parte, și drepturile (mai restrânse) ale părților interesate, pe de altă parte.

[28] Pentru o prezentare generală a jurisprudenței recente în materie de ajutoare de stat, a se vedea de exemplu Staviczky, P., „What Will the EU Court's Recent Judgments Annulling Commission's State Aid Decisions Bring to Member States?", *European State Aid Law Quarterly*, numărul 3, 2019, p. 293. A se vedea de asemenea, de exemplu, în același număr al jurnalului menționat: Buendia, J. L., Buts, C., și Cyndecka, M., „Review of EU Case Law on State Aid – 2018", p. 313.

[29] Există și alte exemple în care abordarea și hotărârile Tribunalului de anulare a deciziei Comisiei au fost respinse de Curte în cadrul recursului. A se vedea de exemplu Hotărârea din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia (C-487/06 P, EU:C:2008:757), Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Olanda (C-279/08 P, EU:C:2011:551), Hotărârea din 15 noiembrie 2011, Comisia și Spania/Government of Gibraltar și Regatul Unit (C-106/09 P și C-107/09 P, EU:C:2011:732), precum și Hotărârea din 2 decembrie 2009, Comisia/Irlanda și alții (C-89/08 P, EU:C:2009:742).

1) Dreptul la apărare al statului membru vizat în comparație cu dreptul de participare al părților interesate

110. Într-adevăr, din jurisprudența Curții de Justiție reiese în mod clar că drepturile părților interesate comportă o semnificație juridică mai restrânsă decât dreptul la apărare al statului membru vizat [30], iar încălcarea acestor drepturi nu poate conduce la anularea deciziei finale, cu excepția cazului în care statul membru dovedește că, în lipsa acestei nereguli, rezultatul procedurii ar fi putut fi diferit [31].

111. În acest sens, din jurisprudență rezultă că, deși toate părțile interesate sunt invitate să își prezinte observațiile în cadrul procedurii oficiale de investigare, această procedură nu conduce la o dezbatere contradictorie cu reclamantul sau chiar cu destinatarul ajutorului. Observațiile primite în cadrul investigației oficiale vor fi transmise doar statului membru vizat [32].

112. În plus, doar statul membru vizat poate ridica cu succes o excepție de nelegalitate referitoare la încălcarea dreptului său la apărare într-o procedură de anulare inițiată în fața instanțelor Uniunii [33].

113. În acest sens, am dori să subliniem că – chiar și în ceea ce privește statul membru vizat – Curtea ezită să facă referire la dreptul de a fi audiat în cursul stadiului inițial al investigației [34].

114. Astfel, jurisprudența instanțelor Uniunii a confirmat că, în domeniul controlului ajutoarelor de stat, terții nu dispun de niciunul din următoarele drepturi: dreptul de a fi informați că Comisia investighează ajutorul în faza preliminară [35], dreptul de a fi informați în legătură cu faptele esențiale înainte de adoptarea unei decizii de deschidere [36], dreptul de a prezenta observații în faza preliminară [37] sau dreptul de acces la dosarul Comisiei [38]. Mai mult, terții nu au nici dreptul de a formula o cale de atac la consilierul-auditor cu privire la aspectele procedurale, dreptul deplin de a fi audiați (pe lângă dreptul de a prezenta observații cu privire la decizia de deschidere) sau dreptul de a participa la reuniunile dintre Comisie și statul membru vizat.

115. După cum a reamintit Curtea la punctele 80-82 din Hotărârea din 24 septembrie 2002, Falck și Acciaierie di Bolzano/Comisia (C-74/00 P și C-75/00 P, EU:C:2002:524, denumită în continuare „Hotărârea Falck”), „[…] în cadrul aplicării articolului [108 alineatul (2) TFUE], [publicarea] unei notificări în *Jurnalul Oficial al [Uniunii] Europene* constituie un mijloc adecvat de a face cunoscută tuturor persoanelor interesate deschiderea unei proceduri. […] Această comunicare vizează să obțină din partea persoanelor interesate toate informațiile destinate a furniza Comisiei clarificări în acțiunea sa viitoare. […] O astfel de procedură acordă și celorlalte state membre și sectoarelor vizate garanția de a-și putea face cunoscute punctele de vedere. […] Procedura de control al ajutoarelor de stat, […] este totuși, ținând cont de economia sa generală, o procedură inițiată în legătură cu statul membru responsabil, în lumina obligațiilor care îi revin [în temeiul

30 Hotărârea din 2 aprilie 1998, Comisia/Sytraval și Brink’s France (C-367/95 P, EU:C:1998:154).

31 Hotărârea din 14 februarie 1990, Franța/Comisia (C-301/87, EU:C:1990:67).

32 A se vedea Hotărârea din 2 aprilie 1998, Comisia/Sytraval și Brink’s France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, punctul 59). A se vedea, de asemenea, Hotărârea din 8 iulie 2004, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisia (T-198/01, EU:T:2004:222, punctele 193-198).

33 Hotărârea din 10 iulie 1986, Belgia/Comisia (234/84, EU:C:1986:302, punctul 30), și Hotărârea din 15 noiembrie 2011, Comisia și Spania/Government of Gibraltar și Regatul Unit (C-106/09 P și C-107/09 P, EU:C:2011:732, punctul 165).

34 Hotărârea din 10 mai 2005, Italia/Comisia (C-400/99, EU:C:2005:275, punctele 29-35).

35 Hotărârea din 11 martie 2009, TF1/Comisia (T-354/05, EU:T:2009:66).

36 Hotărârea din 11 martie 2009, TF1/Comisia (T-354/05, EU:T:2009:66).

37 Hotărârea din 11 martie 2009, TF1/Comisia (T-354/05, EU:T:2009:66).

38 Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

dreptului Uniunii] de acordare a ajutorului. Astfel, pentru a respecta drepturile la apărare, în măsura în care acest stat membru nu a fost pus în situația de a comenta anumite informații, Comisia nu le poate reține în decizia sa împotriva acestui stat […] În cadrul procedurii de control al ajutoarelor de stat, părțile interesate, altele decât statul membru vizat, nu au decât rolul menționat la punctul 80 din prezenta hotărâre și, în acest sens, acestea nu ar putea pretinde să participe la o dezbatere contradictorie cu Comisia la fel ca cea deschisă în beneficiul statului membru menționat mai sus".

116. Prin urmare, este necesar să se analizeze prezentul motiv de recurs în lumina jurisprudenței menționate a Curții de Justiție.

117. După cum vom vedea mai jos, concluzia Tribunalului, care este prezentată la punctele 70 și 71 din prima hotărâre atacată și la punctele 66-68 din a doua hotărâre atacată, potrivit căreia drepturile de participare ale terților reprezintă norme fundamentale de procedură în sensul articolului 263 al doilea paragraf TFUE, nu ține cont de jurisprudența Curții de Justiție citată mai sus și constituie o eroare de drept.

118. În plus, o astfel de abordare trebuie de asemenea să fie respinsă, întrucât conduce la o opinie în drept care este profund contradictorie cu dreptul la apărare al statului membru vizat față de Comisie și care în mod paradoxal ar proteja mai bine drepturile părților interesate decât pe cele ale acestui stat membru.

119. În Hotărârea Ferriere Nord, Curtea a transpus jurisprudența privind dreptul la apărare la dreptul de participare la procedura administrativă. Prin urmare, încălcarea acestui drept nu poate conduce la anularea deciziei finale a Comisiei, cu excepția cazului în care, în lipsa acestei încălcări, procedura ar fi putut conduce la un rezultat diferit.

120. La punctul 70 din prima hotărâre atacată și la punctul 67 din a doua hotărâre atacată, Tribunalul și-a întemeiat raționamentul pe punctul 55 din Hotărârea Freistaat Sachsen [39]. Totuși, a făcut acest lucru omițând punctul 56 din această hotărâre, care confirmă în mod explicit Hotărârea Ferriere Nord [40].

121. Suntem de acord cu Comisia că contradicția aparentă dintre Hotărârea Ferriere Nord și Hotărârea Freistaat Sachsen devine neavenită odată ce le înțelegem în sensul că doar *obligația de a deschide procedura oficială de investigare* este cea care reprezintă o normă fundamentală de procedură. Cu alte cuvinte, Comisia nu poate adopta o decizie de încheiere a procedurii oficiale de investigare conform articolului 7 din Regulamentul nr. 659/1999 dacă nu a deschis anterior procedura oficială de investigare prin adoptarea unei decizii în temeiul articolului 4 alineatul (4) și al articolului 6 alineatul (1) din acest regulament.

122. Lipsa totală a adoptării unei decizii de deschidere este cea care reprezintă o încălcare a unei norme fundamentale de procedură.

[39] „[…] din articolul 88 alineatul (2) CE, precum și din articolul 1 litera (h) din Regulamentul nr. 659/1999 rezultă că, atunci când Comisia decide să deschidă procedura oficială de investigare în legătură cu un proiect de ajutor, aceasta trebuie să dea posibilitatea persoanelor interesate, printre care întreprinderea sau întreprinderile în cauză, să își prezinte observațiile. Această normă are caracterul unei norme fundamentale de procedură."

[40] „Rezultă de aici că, în cazul în care regimul juridic sub incidența căruia un stat membru a notificat un ajutor preconizat se schimbă înainte de adoptarea deciziei de către Comisie, aceasta trebuie, pentru a se pronunța, astfel cum are obligația, pe baza normelor noi, să solicite persoanelor interesate să își exprime poziția în legătură cu compatibilitatea acestui ajutor cu normele noi. Situația este diferită numai dacă noul regim juridic nu conține nicio modificare substanțială în raport cu cel în vigoare anterior (a se vedea în acest sens Hotărârea Ferriere Nord […], punctele 68-71)."

123. Astfel, în prezenta cauză se poate face o paralelă cu faptul că, cu titlu de regulă generală, normele fundamentale de procedură exprimă o normă fundamentală instituțională. Acest lucru este conform cu cerința menționată mai sus, stabilită în jurisprudența Curții, potrivit căreia Comisia trebuie să deschidă procedura oficială de investigare și să adopte o decizie de deschidere, care reprezintă în mod justificat o normă fundamentală de procedură [41].

124. În schimb, eventuala lipsă a unui element relevant de fapt sau de drept în procedura de deschidere, precum lipsa în cuprinsul deciziei de deschidere a unei trimiteri explicite cu privire la una dintre sursele de finanțare a măsurii de ajutor, nu reflectă o normă fundamentală instituțională, ci reprezintă mai degrabă o încălcare „mai mică”: și anume încălcarea dreptului terților de a participa în cadrul procedurii administrative, din moment ce o astfel de lipsă i-ar împiedica pe aceștia să își prezinte observațiile cu privire la acest element.

125. Această încălcare nu poate conduce automat la anularea deciziei finale. Aceasta din urmă poate fi anulată numai după ce părțile interesate pot stabili că informațiile pe care acestea le-ar fi comunicat cu privire la respectivul element sunt susceptibile să modifice conținutul deciziei de încheiere a procedurii oficiale de investigare.

126. În acest sens, se poate sublinia că Hotărârea din 8 septembrie 2016, Goldfish și alții/Comisia (T-54/14, EU:T:2016:455), menționată la punctul 70 din prima hotărâre atacată și la punctul 67 din a doua hotărâre atacată, nu confirmă interpretarea Tribunalului. Astfel, hotărârea menționată susține în schimb interpretarea pe care am dat-o Hotărârii Freistaat Sachsen. La punctul 47 din Hotărârea Goldfish și alții/Comisia, Tribunalul a calificat drept inadmisibile „probe[le] obținute cu nerespectarea *totală* a procedurii prevăzute pentru stabilirea acestora și care urmărește protejarea drepturilor fundamentale ale persoanelor interesate” (sublinierea noastră).

127. Diferența dintre o normă fundamentală de procedură și un drept subiectiv (așa cum este în speță dreptul părților interesate de a participa la procedura administrativă în domeniul controlului ajutoarelor de stat) a fost rezumată în mod pertinent de domnul avocat general Fennelly în Concluziile pe care acesta le-a prezentat în cauza Comisia/ICI [42]: „Dacă Curtea a încercat să evite definițiile abstracte ale noțiunii de normă fundamentală de procedură, considerăm că, potrivit jurisprudenței, această noțiune este rezervată condițiilor de procedură care sunt intrinsec legate de formarea și de exprimarea intenției autorității care adoptă actul și că, astfel cum rezultă în mod clar din articolul [263 TFUE], orice încălcare a unei astfel de condiții justifică în mod necesar anularea măsurii în totalitate. Întrucât încălcarea privește măsura în întregime, nu este nici necesar, nici, în majoritatea cazurilor, posibil ca partea care o invocă să demonstreze un anumit efect negativ asupra drepturilor sale subiective sau asupra intereselor sale; încălcarea reprezintă nerespectarea unei norme fundamentale, care afectează adoptarea sau forma măsurii, astfel încât aceasta nu poate fi considerată ca fiind actul valid și autentic al instituției.”

128. Pentru a sublinia motivul pentru care încălcarea dreptului părților interesate de a participa în cadrul procedurii privind ajutoarele de stat nu reprezintă o normă fundamentală de procedură, este util să menționăm exemple a ceea ce instanțele Uniunii califică drept normă fundamentală de procedură: consultarea statelor membre prevăzută înainte de introducerea unei taxe antidumping

41 Lenaerts, K., Maselis, I., și Gutman, K., *EU Procedural Law*, OUP, 2014, p. 371.

42 Concluziile prezentate în cauza Comisia/ICI (C-286/95 P și C-287/95 P, EU:C:1999:578, punctul 22).

definitive sau o decizie în materie de concurență[43]. Lipsa totală a unei astfel de consultări determină automat anularea dispoziției antidumping. O eroare de fond sau o întârziere în consultare determină anularea doar dacă rezultatul consultării ar fi putut fi afectat de aceasta.

129. Prin urmare, putem face o paralelă cu decizia de deschidere: lipsa totală a acesteia determină în mod automat anularea deciziei finale, în timp ce o lacună de fond în cuprinsul deciziei de deschidere nu determină acest rezultat, cu excepția cazului în care s-ar putea demonstra că această lacună afectează rezultatul investigației privind ajutorul de stat.

2) Hotărârea Gdynia a respins deja încercările Tribunalului de a transforma încălcarea drepturilor părților interesate într-o normă fundamentală de procedură

130. În Hotărârea Gdynia din 11 martie 2020, mai precis la punctele 78-82 din aceasta[44], Curtea a respins în mod categoric abordarea Tribunalului și a confirmat că dreptul terților de participare la procedura administrativă în temeiul articolului 108 alineatul (2) TFUE nu constituie o normă fundamentală de procedură în sensul articolului 263 TFUE.

131. În respectivul recurs, Comisia a susținut în esență că Tribunalul a aplicat în mod greșit dreptul de a prezenta observații conferit părților interesate prin articolul 108 alineatul (2) TFUE, în mod contrar Hotărârii Ferriere Nord, în care Tribunalul a clasificat în mod eronat acest drept, în împrejurările cauzei respective, drept normă fundamentală de procedură, a cărei nerespectare a determinat automat anularea deciziei în cauză.

132. Trebuie subliniat că Gdynia, PLGK și Republica Polonă au susținut în esență că Comisia a minimizat importanța dreptului părților interesate de a prezenta observații. Acestea au susținut că argumentul Comisiei întemeiat pe jurisprudența potrivit căreia rolul părților interesate într-o procedură oficială de investigare este doar acela de a servi drept sursă de informare pentru Comisie este contrar stării actuale a dreptului Uniunii, hotărârile citate de Comisie în această privință fiind pronunțate înainte de intrarea în vigoare a Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”). Aceste părți au susținut că dreptul părților interesate de a li se acorda posibilitatea de a-și prezenta observațiile într-o situație precum cea în discuție în cauza respectivă trebuie evaluat în prezent în lumina drepturilor fundamentale protejate de cartă și în special în lumina dreptului la o bună administrare prevăzut la articolul 41 din cartă, care reprezintă una dintre componentele acestora. Prin urmare, trebuie luat în considerare acum dreptul părților interesate de a fi audiate înainte de adoptarea unei decizii a Comisiei.

133. Argumentația de mai sus invocată de Gdynia, de PLGK și de Republica Polonă sugerează că dreptul terților de a fi implicați în cadrul procedurii administrative în temeiul articolului 108 alineatul (2) TFUE constituie o normă fundamentală de procedură și reprezintă în esență ceea ce

[43] Acest lucru a fost deja analizat de către Tribunal, a se vedea Hotărârea din 22 mai 2014, Guangdong Kito Ceramics și alții/Consiliul (T-633/11, nepublicată, EU:T:2014:271, punctul 86 și jurisprudența citată) (inclusiv jurisprudența în domeniul dreptului concurenței), Hotărârea din 13 septembrie 2010, Whirlpool Europe/Consiliul (T-314/06, EU:T:2010:390, punctele 91-96 și jurisprudența citată) (inclusiv în domeniul dreptului concurenței), Hotărârea din 11 septembrie 2014, Gold East Paper și Gold Huasheng Paper/Consiliul (T-443/11, EU:T:2014:774, punctele 95-101), Hotărârea din 17 februarie 2011, Zhejiang Xinshiji Foods și Hubei Xinshiji Foods/Consiliul (T-122/09, nepublicată, EU:T:2011:46, punctele 100-112), și Hotărârea din 30 aprilie 2015, VTZ și alții/Consiliul (T-432/12, nepublicată, EU:T:2015:248, punctele 176-185 și 212-217).

[44] A se vedea de asemenea Concluziile pe care le-am prezentat în cauza Comisia/Gmina Miasto Gdynia și Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2019:569).

a urmărit Tribunalul în Hotărârea din 17 noiembrie 2017, Gmina Miasto Gdynia și Port Lotniczy Gdynia Kosakowo/Comisia (T-263/15, EU:T:2017:820), și ceea ce urmărește să obțină în hotărârile atacate.

134. Considerăm însă că în prezenta cauză această discuție este irelevantă, întrucât Curtea de Justiție a respins în mod clar o astfel de abordare în Hotărârea Gdynia.

135. În primul rând, la punctul 70 din Hotărârea Gdynia, Curtea a reamintit că, potrivit jurisprudenței sale, „întreprinderile potențial beneficiare ale ajutoarelor de stat sunt considerate părți interesate și […] Comisia are obligația, în faza de investigare, menționată la articolul 108 alineatul (2) TFUE, să le invite să își prezinte observațiile”.

136. În continuare, la punctul 71 din hotărârea menționată, Curtea a subliniat că, „[d]eși aceste părți interesate nu se pot prevala de dreptul la apărare, ele dispun, în schimb, de dreptul de a fi asociate procedurii administrative urmate de Comisie într-o măsură adecvată care ține seama de împrejurările speței”.

137. Abordarea adoptată în prezentele concluzii este confirmată mai departe și de faptul că Curtea s-a întemeiat ea însăși, în cuprinsul punctelor pe care le vom cita mai jos (de exemplu punctele 72-75 din Hotărârea Gdynia), pe Hotărârea Falck (C-74/00 P și C-75/00 P, EU:C:2002:524, punctele 80-83)[45] pentru a sublinia în mod clar diferența dintre dreptul (la apărare) al statului membru vizat, *de a participa (în mod direct)* la procedura administrativă și dreptul terților *de a fi implicați (în mod indirect)* în procedura administrativă.

138. La punctul 72 din Hotărârea Gdynia, Curtea amintește în esență că (doar) părțile interesate au astfel de drepturi pentru a permite Comisiei să fie informată într-un mod adecvat.

139. La punctul 73, Curtea subliniază că procedura de control al ajutoarelor de stat este, ținând seama de economia sa generală, o procedură inițiată față de statul membru responsabil.

140. Deși, după cum subliniază Curtea, invocând din nou Hotărârea Falck[46], la punctul 74 din Hotărârea Gdynia, „părțile interesate, altele decât statul membru în cauză, nu au decât rolul amintit la punctul 72 [din respectiva hotărâre] și, în această privință, *nu pot pretinde ele însele o dezbatere în contradictoriu cu Comisia precum cea existentă în beneficiul statului membru respectiv*” (sublinierea noastră).

141. La punctul 75 din Hotărârea Gdynia, Curtea adaugă că „[n]icio dispoziție din procedura de control al ajutoarelor de stat nu rezervă, dintre părțile interesate, un rol special beneficiarului unui asemenea ajutor”, nu în ultimul rând datorită faptului că această procedură nu este o procedură deschisă împotriva beneficiarului ajutoarelor, ceea ce ar presupune că acesta ar putea să se prevaleze de drepturi atât de extinse precum dreptul la apărare în sine.

142. În cauza care a dat naștere Hotărârii Gdynia, părțile interesate nu au fost invitate, înainte de adoptarea deciziei atacate, să își prezinte observațiile cu privire la aplicabilitatea și posibilul impact al Orientărilor din 2014 ale Comisiei[47], chiar dacă aceste orientări au fost publicate după adoptarea deciziei de deschidere și, astfel, după încheierea procedurii inițiale de investigare. Prin

[45] Vom cita punctele relevante din Hotărârea Falck la punctul 115 din prezentele concluzii.

[46] Vom cita punctele relevante din Hotărârea Falck la punctul 115 din prezentele concluzii.

[47] Comunicarea Comisiei intitulată „Orientări privind ajutoarele de stat destinate aeroporturilor și companiilor aeriene” (JO 2014, C 99, p. 3, denumite în continuare „Orientările din 2014”).

urmare, s-a ridicat întrebarea dacă, în cauza Gdynia, Tribunalul putea să se pronunțe în acel caz în sensul că dreptul părților interesate în cauza menționată de a prezenta observații cu privire la noul cadru juridic (mai precis Orientările din 2014), înainte de adoptarea deciziei atacate, constituia o normă fundamentală de procedură, în sensul articolului 263 TFUE, a cărei încălcare determina anularea respectivei decizii, fără a fi fost necesar să se stabilească că procedura administrativă ar fi putut conduce la un rezultat diferit.

143. Replica dată de Curte a fost una negativă.

144. Curtea a statuat în sensul că invitația părților interesate de a prezenta observații cu privire la împrejurări care nu au fost menționate în decizia de deschidere, precum adoptarea unor noi norme de evaluare după publicarea deciziei de deschidere, conform articolului 108 alineatul (2) TFUE, nu constituia o normă fundamentală de procedură, ci o *neregularitate de procedură*, care nu conducea, așadar, în mod automat la anularea deciziei finale (punctele 78-82 din hotărârea menționată).

145. Mai precis, la punctul 78, Curtea de Justiție a explicat că trebuie să se examineze dacă Tribunalul putea constata în mod întemeiat că dreptul părților interesate în respectiva cauză de a prezenta observații cu privire la noul regim juridic, înainte de adoptarea deciziei atacate, *constituia o normă fundamentală de procedură*, în sensul articolului 263 TFUE.

146. La punctul următor (punctul 79 din Hotărârea Gdynia), Curtea a făcut referire la Hotărârea Ferriere Nord și arătat că „Comisia nu poate, fără a încălca drepturile procedurale ale părților interesate, să își întemeieze decizia pe principii noi, introduse de un nou regim juridic, fără a le invita să își prezinte observațiile în această privință”.

147. Cu toate acestea, „o [astfel de] *neregularitate de procedură* nu determină anularea în tot sau în parte a unei decizii decât dacă se stabilește că, în absența acestei neregularități, decizia atacată ar fi putut avea un conținut diferit”[48]. În cuprinsul acelui punct, Curtea menționează Hotărârea din 23 aprilie 1986, Bernardi/Parlamentul (150/84, EU:C:1986:167).

148. Mai precis, la punctul 81, Curtea a subliniat că, „în ceea ce privește drepturile procedurale ale părților interesate, atunci când există o schimbare a regimului juridic după ce Comisia a dat părților interesate posibilitatea de a-și prezenta observațiile și înainte de adoptarea de către Comisie a unei decizii referitoare la un proiect de ajutor, iar Comisia își întemeiază decizia menționată pe noul regim juridic fără a invita părțile respective să își prezinte observațiile cu privire la aceasta, simpla existență a unor diferențe între regimul juridic cu privire la care părțile menționate au avut posibilitatea să își prezinte observațiile și cel pe care se întemeiază decizia menționată nu poate, ca atare, să determine anularea aceleiași decizii. Astfel, chiar dacă regimurile juridice în cauză s-au schimbat, se ridică problema dacă, în lumina dispozițiilor acestor regimuri care sunt relevante pentru speță, schimbarea respectivă era susceptibilă să modifice sensul deciziei atacate”.

149. Prin urmare, la punctul 82 din Hotărârea Gdynia, Curtea de Justiție a statuat că Tribunalul „a săvârșit o eroare de drept, la punctul 81 din hotărârea atacată, atunci când a statuat că dreptul părților interesate de a prezenta observații în împrejurări precum cele în discuție în prezenta

[48] Sublinierea noastră; punctul 80 din Hotărârea Gdynia.

cauză are caracterul unei norme fundamentale de procedură, în sensul articolului 263 TFUE, a cărei încălcare determină anularea deciziei atacate, fără a fi necesar să se stabilească că încălcarea acestui drept ar fi putut afecta sensul deciziei menționate”.

150. La punctul 86 din hotărârea menționată, Curtea de Justiție a considerat că „Tribunalul nu putea, fără a încălca jurisprudența referitoare la drepturile procedurale ale părților interesate, astfel cum a fost prezentată la punctele 70-75, precum și la punctele 79-81 [din Hotărârea Gdynia], nici să constate că nu este necesar să examineze impactul asupra deciziei în litigiu al faptului că părțile interesate nu au fost invitate să se pronunțe asupra Orientărilor din 2014 înainte de adoptarea acestei decizii și nici să constate un astfel de impact fără a examina argumentația Comisiei prin care urmărea să se demonstreze existența unui temei juridic autonom și independent pe care se întemeiază decizia menționată.”

151. Se poate sublinia și faptul că, la punctele 87 și 88 din Hotărârea Gdynia, Curtea face referire doar la Hotărârea Freistaat Sachsen (punctul 55) ca reacție față de argumentele pârâtelor și confirmă declarația pe care a făcut-o anterior că dreptul părților interesate de a prezenta observații în împrejurări precum cele în discuție în respectiva cauză nu constituie o normă fundamentală de procedură.

152. Curtea nu își întemeiază raționamentul în acest sens pe conținutul deciziei de deschidere, ci pe obligația Comisiei, „atunci când [aceasta] decide să deschidă procedura oficială de investigare în legătură cu un proiect de ajutor, [de a da] posibilitatea părților interesate, printre care întreprinderea […] în cauză, să își prezinte observațiile” (punctul 87 din Hotărârea Gdynia).

153. După cum a subliniat Curtea la punctul 88, pe de o parte, Hotărârea Freistaat Sachsen, „privește obligațiile care revin Comisiei la data deschiderii procedurii oficiale de investigare. Pe de altă parte, aceasta ridică problema aplicării unor norme juridice noi adoptate după notificarea unui proiect de ajutor. Aceasta tratează, așadar, probleme distincte de cele ridicate în cadrul prezentului recurs, dreptul de a avea posibilitatea să prezinte observații pe care se întemeiază municipalitatea Gdynia și societatea PLGK privind o schimbare a regimului juridic intervenită după ce părțile menționate au fost invitate să își prezinte observațiile și înainte de adoptarea deciziei în litigiu”.

154. Rezultă că norma fundamentală de procedură prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE în ceea ce privește părțile interesate se referă exclusiv la invitația adresată părților interesate pentru a le permite acestora să își prezinte observațiile imediat după adoptarea deciziei de deschidere.

3) Argument adus în scop de exhaustivitate referitor la Hotărârea Freistaat Sachsen

155. După cum se obișnuiește în cazul concluziilor prezentate de un avocat general, vom examina – din motive de exhaustivitate – aspectul dacă concluziile pe care le prezentăm ar trebui să fie diferite în cazul în care s-ar considera, în spiritul dezbaterii (*quod non*), că Tribunalul (la punctul 70 din prima hotărâre atacată și la punctul 67 din a doua hotărâre atacată) s-a întemeiat în mod justificat pe Hotărârea Freistaat Sachsen (punctul 55) în sensul că „obligația Comisiei de a da posibilitatea persoanelor interesate, în stadiul deciziei [de deschidere], să își prezinte observațiile are caracterul unei norme fundamentale de procedură […], a cărei încălcare are consecințe precum anularea actului viciat, indiferent dacă această încălcare a cauzat un prejudiciu celui care o invocă sau dacă procedura administrativă ar fi putut avea un rezultat diferit”.

156. Concluziile noastre sunt valabile chiar și în acest scenariu: de fapt, consecința logică a respectivei constatări a Tribunalului este că Hotărârea Gdynia ar anula (sau chiar ar corecta) Hotărârea Freistaat Sachsen.

157. Într-adevăr, în loc să examineze dacă, în cauza respectivă, o astfel de normă fundamentală de procedură a fost sau nu încălcată (la punctul 78 din Hotărârea Gdynia), după cum am văzut în analiza pe care am efectuat-o mai sus, Curtea de Justiție se întemeiază pe Hotărârea Bernardi/Parlamentul (150/84, EU:C:1986:167, punctul 28) pentru a examina „dacă Tribunalul putea constata în mod întemeiat, […], că dreptul părților interesate în speță de a prezenta observații cu privire la acest nou regim juridic și în special cu privire la Orientările din 2014, înainte de adoptarea deciziei în litigiu, constituie o normă fundamentală de procedură, în sensul articolului 263 TFUE, a cărei încălcare determină anularea acestei decizii, fără a fi necesar să se stabilească faptul că procedura administrativă ar fi putut conduce la un rezultat diferit”.

158. Rezultă că, la punctele 70 și 71 din prima hotărâre atacată și la punctele 66-68 din a doua hotărâre atacată, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a statuat că „obligația Comisiei de a da posibilitatea persoanelor interesate, în stadiul deciziei [de deschidere], să își prezinte observațiile are caracterul unei norme fundamentale de procedură”.

159. Acest lucru se explică prin faptul că nerespectarea dreptului părților interesate de a participa la procedura administrativă, cum ar fi neacordarea posibilității de a-și prezenta observațiile, nu constituie o încălcare a unei norme fundamentale de procedură, care ar conduce în mod automat la anularea deciziei atacate.

160. Suntem de acord cu Comisia că, deși prezenta cauză nu se referă la observațiile părților interesate *cu privire la normele juridice* (cum ar fi orientările Comisiei privind investigarea ajutoarelor de stat astfel cum a fost cazul în Hotărârea Gdynia), ci mai degrabă la observațiile acestora *cu privire la un element de fapt* (și anume cea de a doua metodă de finanțare a regimului ajutoarelor în litigiu în prezenta cauză: resursele bugetare ale landului Bavaria), această diferență referitoare la *conținutul* observațiilor lipsă nu împiedică aplicarea Hotărârii Gdynia.

161. *În ambele cauze, problema este aceeași* – aceea că părțile interesate nu au putut să își facă cunoscute punctele lor de vedere cu privire la respectivele elemente cuprinse în deciziile de deschidere.

162. Diferența dintre *motivele* lipsei observațiilor părților interesate în aceste două cauze – și anume, lipsa unei referințe în cuprinsul deciziei de deschidere sau adoptarea de noi orientări de către Comisie după publicarea deciziei de deschidere – este irelevantă. Ceea ce prezintă importanță este faptul că, în ambele cauze, dreptul părților interesate de a participa la procedura administrativă a fost încălcat.

163. Astfel, la punctul 71 din prima hotărâre atacată, Tribunalul însuși a subliniat că dreptul de participare la procedura administrativă a fost încălcat.

164. Prin urmare, din ansamblul considerațiilor prezentate mai sus rezultă că cel de al treilea motiv de recurs trebuie admis.

D. Al patrulea motiv de recurs, întemeiat pe săvârșirea unei erori de drept în interpretarea dreptului părților interesate de a-și prezenta observațiile

1. Admisibilitate

165. Landul Bavaria și grupul de interese susțin că al patrulea motiv de recurs este inadmisibil. Aceștia susțin că, la punctele 72 și 75 din prima hotărâre atacată, Tribunalul a concluzionat că a existat un impact al încălcării dreptului părților interesate de a prezenta observații cu privire la rezultatul procedurii; acest lucru s-a realizat pe baza unei declarații, care are un caracter pur factual. Grupul de interese susține că acest motiv este inadmisibil, întrucât se referă la aprecierea situației de fapt efectuată de Tribunal și echivalează cu o reiterare a motivelor și a argumentelor prezentate deja la Tribunal.

166. În primul rând, landul Bavaria nu poate reproșa Comisiei că s-ar fi întemeiat pe elemente de fapt noi, având în vedere că aceasta se întemeiază pe conținutul deciziei atacate, care reprezintă un act juridic. În al doilea rând, este suficient să precizăm că aceste argumente pot fi respinse pentru aceleași motive ca cele prezentate la punctele 28-31 din prezentele concluzii.

2. Fondul

a) Scurt rezumat al argumentelor invocate de părți

167. Comisia susține că Tribunalul a constatat în mod eronat, la punctele 72-75 din prima hotărâre atacată și la punctele 70-72 din a doua hotărâre atacată, că observațiile părților interesate cu privire la aspectul dacă finanțarea bugetară constituie resurse de stat ar fi putut avea un efect asupra rezultatului procedurilor. Comisia susține că Tribunalul nu doar că a încălcat articolul 108 alineatele (2) și (3) TFUE și articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, ci a și interpretat în mod eronat noțiunea de resurse de stat în temeiul articolului 107 alineatul (1) TFUE și noțiunea de ajutor existent în temeiul articolului 108 alineatul (1) TFUE. În sfârșit, Comisia susține că Tribunalul a denaturat de asemenea faptele stabilite în decizia atacată și nu a examinat motivele invocate de ea în apărare.

168. În primul rând, Comisia contestă concluzia, care figurează la punctul 73 din prima hotărâre atacată și la punctul 71 din a doua hotărâre atacată, potrivit căreia landul Bavaria nu și-a putut prezenta punctele de vedere cu privire la aspectul dacă testele de calitate a laptelui finanțate prin intermediul veniturilor obținute din impozitele generale erau teste care depășeau obligația legală impusă. Comisia susține că argumentele prezentate de acest land în cursul investigației oficiale nu au modificat rezultatul acestei proceduri, întrucât finanțarea testelor suplimentare ieșea din domeniul de aplicare al deciziei atacate. În continuare, Comisia susține că Tribunalul nu a examinat motivele invocate de ea în apărare: în primul rând, acela că, deși argumentele invocate de landul Bavaria în legătură cu testele suplimentare erau corecte, era în orice caz de necontestat faptul că aceste teste erau efectuate în temeiul MFG. Cu toate acestea, decizia de deschidere viza toate testele prevăzute de această reglementare și astfel viza și testele menționate.

169. În al doilea rând, Comisia contestă concluzia care figurează la punctul 74 din prima hotărâre atacată potrivit căreia landul Bavaria nu putea fi audiat cu privire la aspectul dacă măsura în litigiu constituia ajutor existent. Tribunalul nu a răspuns la motivele invocate de Comisie în apărare.

170. În acest sens, Comisia arată că decizia de deschidere, în considerentele (140)-(152), a permis părților interesate să adopte o poziție cu privire la prezența ajutorului existent. Aceasta adaugă că, astfel cum rezultă din considerentele (41)-(56) ale deciziei atacate, landul Bavaria și-a prezentat observațiile detaliate cu privire la acest aspect.

171. Landul Bavaria și grupul de interese susțin în esență că acest motiv de recurs este nefondat în măsura în care acesta se bazează pe o interpretare greșită a hotărârilor atacate. Aceștia susțin că aspectul dacă resursele bugetare reprezintă resurse de stat este irelevant. În continuare, aceste părți susțin că și aspectul dacă, fără încălcarea dreptului de participare al părților interesate, procedura ar fi condus la un rezultat diferit este irelevant. Grupul de interese susține în plus că Comisia nu poate pretinde că testele suplimentare erau vizate de o decizie distinctă a Comisiei.

b) Apreciere

172. Având în vedere că cel de al treilea motiv de recurs trebuie admis, este necesar să se abordeze și cel de al patrulea motiv de recurs.

173. Prin urmare, trebuie să se examineze dacă, în lipsa încălcării dreptului părților interesate de a fi implicate în procedură (și anume atunci când părțile interesate au putut prezenta observații cu privire la cea de a doua metodă de finanțare a măsurii de ajutor), procedura ar fi putut conduce la un rezultat diferit, așa cum sugerează Tribunalul în hotărârile atacate.

1) Abordarea adoptată în cuprinsul hotărârilor atacate

174. În primul rând, landul Bavaria și grupul de interese susțin în mod greșit că, în contextul de față, este suficient *să se prezume* că orice observații ar fi prezentat ar fi avut impactul necesar.

175. Astfel, la punctul 83 din Hotărârea Ferriere Nord se precizează că Curtea trebuie să verifice dacă poziția este „susceptibilă să modifice sensul deciziei atacate”.

176. Raționamentul adoptat de Tribunal la punctele 73-75 din prima hotărâre atacată se bazează însă exclusiv pe ipoteze și pe deducții.

177. După cum vom vedea mai jos, Tribunalul nu a reușit nici măcar să examineze, cu atât mai puțin să demonstreze că observațiile prezentate de părțile interesate cu privire la a doua sursă de finanțare a măsurii de ajutor în litigiu (și anume bugetul landului Bavaria) *ar fi putut modifica procedura de examinare*.

178. Suntem de acord cu Comisia că Tribunalul ar fi trebuit să procedeze după cum urmează: partea interesată ar fi trebuit să îi prezinte acestuia elementele de fapt pe care Comisia le-ar fi prezentat în procedura administrativă, dar a fost împiedicată să facă acest lucru ca urmare a încălcării dreptului său de participare – Tribunalul trebuie să presupună că aceste elemente de fapt sunt adevărate. Pe această bază, Tribunalul trebuie să examineze dacă aceste elemente de fapt, atunci când Comisia a verificat exactitatea lor în cursul procedurii administrative, ar fi fost susceptibile să modifice evaluarea juridică a cauzei.

179. În prezenta cauză, Tribunalul a omis însă pe deplin cea de a doua etapă a acestei analize. Această etapă nu vizează constatarea elementelor de fapt, ci examinarea efectelor juridice ale acestor elemente de fapt, „chiar dacă s-are presupune că sunt exacte” [49].

180. Prin urmare, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept.

181. Atunci când aplică abordarea adoptată la situația de fapt din prezenta cauză, Tribunalul a ajuns la concluzia că, în absența neregularității de procedură constatate (în situația în care reclamantul din prima instanță ar fi avut efectiv posibilitatea ca, în cadrul procedurii oficiale de investigare, să își prezinte observațiile cu privire la finanțarea din bugetul general), nu se poate exclude faptul că procedura ar fi putut conduce la un rezultat diferit.

182. Acesta își întemeiază concluzia pe două argumente. În primul rând, landul Bavaria nu putea să își prezinte observațiile cu privire la aspectul dacă, în legătură cu testele finanțate prin intermediul metodei de finanțare obținută din resursele sale bugetare, acestea sunt teste care depășeau ceea ce era obligatoriu prin lege (punctul 73 din prima hotărâre atacată). În al doilea rând, Tribunalul a statuat că landul Bavaria nu putea fi audiat cu privire la aspectul dacă cauza aducea în discuție problema unui ajutor existent (punctul 74 din această hotărâre).

183. În ceea ce privește primul argument (punctul 73 din prima hotărâre atacată), susținerea landului Bavaria potrivit căreia alte măsuri erau cele care erau finanțate prin intermediul veniturilor din impozitele generale, iar nu testele finanțate prin intermediul taxei pe lapte (și anume testele de calitate a laptelui „care depășeau ceea ce era obligatoriu”, al căror „scop” era „altul”) este nefondată, nu în ultimul rând deoarece Comisia a statuat după cum urmează în considerentele (25) și (27) ale deciziei atacate: „[î]ncă din etapa preliminară a procedurii, Germania a afirmat că aceste măsuri nu constituie ajutoare de stat din următoarele motive: […] Testele suplimentare efectuate pe laptele crud, care depășesc cerințele MGV[50], sunt deosebit de importante. […] Comisia observă că aceste teste suplimentare vor face obiectul unei decizii separate”.

184. Această constatare nu a fost contestată la Tribunal. Considerăm că rezultă că acesta din urmă a săvârșit o eroare de drept la punctul 73 din prima hotărâre atacată. Acest lucru este valabil *mutatis mutandis* și în ceea ce privește punctele 70-72 din a doua hotărâre atacată.

185. Tribunalul săvârșește o eroare de drept și atunci când interpretează greșit jurisprudența Curții cu privire la consecințele încălcării dreptului de participare la procedură. Simplul fapt *de a prezenta un argument* în fața Tribunalului este insuficient. Ceea ce este necesar este ca Tribunalul să procedeze apoi la *o apreciere pe fond a acestui argument* pentru a verifica dacă acesta este *de natură să modifice* rezultatul procedurii administrative [51].

186. Argumentul prezentat de landul Bavaria în procedura oficială de investigare în legătură cu aspectul dacă testele de calitate a laptelui care depășeau ceea ce este obligatoriu prin lege nu ar fi putut modifica rezultatul procedurii, nu în ultimul rând deoarece Comisia a exclus în mod explicit astfel de teste suplimentare din domeniul de aplicare al deciziei atacate.

[49] A se vedea Hotărârea din 16 iunie 2016, SKW Stahl-Metallurgie și SKW Stahl-Metallurgie Holding/Comisia (C-154/14 P, EU:C:2016:445, punctele 69-76), și Hotărârea din 11 ianuarie 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisia (C-404/04 P, nepublicată, EU:C:2007:6, punctele 131-136).

[50] Milch-Güteverordnung (Regulamentul privind calitatea laptelui) din 9 iulie 1980 (BGBl. 1980 I, p. 878, denumit în continuare „MGV”).

[51] Pentru o ilustrare a acestui principiu, a se vedea Hotărârea din 1 octombrie 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Consiliul (C-141/08 P, EU:C:2009:598, punctele 83-104, denumită în continuare „Hotărârea Foshan Shunde”).

187. În plus, Tribunalul nu a examinat cele două argumente formulate de Comisie în fața sa prin care aceasta din urmă a urmărit să demonstreze că argumentul referitor la testele suplimentare era în orice caz implicit neîntemeiat.

188. În esență, Comisia a susținut la Tribunal, în primul rând, că, deși argumentul invocat de landul Bavaria referitor la aceste teste ar fi fost corect (*quod non*), părțile nu contestau în niciun caz faptul că este vorba despre chestiunea prelevării de probe în temeiul MGV – și anume o prelevare de probe care este reglementată prin lege. Prin urmare, toate testele sunt efectuate în temeiul MFG. Având în vedere că decizia de deschidere vizează toate testele prevăzute de MGV, aceasta vizează și prelevarea de probe menționată mai sus [52].

189. În al doilea rând, Comisia a susținut că nu se considera „*a fortiori*" că costurile efectuate cu testele „care depășesc [prezumtiv] ceea ce era obligatoriu" nu trebuiau să fie suportate în mod normal de părțile care achiziționează laptele, astfel cum a susținut landul Bavaria la Tribunal. Dimpotrivă, acestea reprezintă într-adevăr exact costurile pe care le suportă întreprinderile atunci când acestea adoptă din proprie inițiativă măsuri, fără a avea nicio obligație legală și în interes propriu, și pe care acestea trebuie în mod normal să le suporte ele însele [53].

190. Prin urmare, faptul că Tribunalul nu a examinat aceste argumente reprezintă în sine o eroare de drept [54].

191. În ceea ce privește al doilea argument (punctul 74 din prima hotărâre atacată), nici acesta nu poate avea câștig de cauză pentru motivele pe care Comisia le-a susținut la Tribunal, motive pe care însă acesta nu le menționează, ca să nu mai vorbim de faptul că omite să le analizeze în hotărârile atacate.

192. Aceste argumente au fost următoarele: în primul rând, decizia de deschidere a permis deja părților să prezinte observații referitoare la prezența unui „ajutor existent" în legătură cu finanțarea prin intermediul veniturilor obținute din impozite generale [considerentele (140)-(152) ale acestei decizii].

193. În al doilea rând, în orice caz, rezultă deja din natura schemei de ajutoare că acestea sunt acordate din nou în fiecare an sau la fiecare doi ani [55]. Cu toate acestea, articolul 1 litera (b) din Regulamentul nr. 659/1999 se opune calificării acestora drept ajutoare existente în prezenta cauză.

194. În al treilea rând, indiferent de veridicitatea argumentului invocat de landul Bavaria potrivit căruia reducerea costurilor fermelor de lapte prin intermediul unei dispoziții privind veniturile obținute din impozite generale „a fost întotdeauna practicată", lucru pe care Comisia îl contestă, este cert că aceasta nu ar putea stabili prezența unui ajutor existent în temeiul articolului 1 litera (b). Astfel, nu metoda de finanțare a unei măsuri este cea care este determinantă în acest sens, ci măsura însăși. Cu toate acestea, măsura constă în acordarea în fiecare an a unei subvenții din bugetul anual sau bianual.

[52] A se vedea în plus în acest sens punctele 22-24 și 35 din apărarea în primă instanță și anexa sa A.35, p. 372, precum și punctele 19-21 din memoriul în duplică.

[53] A se vedea punctul 21 din memoriul în duplică formulat în primă instanță.

[54] A se vedea Hotărârea din 24 octombrie 2013, Land Burgenland și alții/Comisia (C-214/12 P, C-215/12 P și C-223/12 P, EU:C:2013:682, punctele 110-112).

[55] A se vedea în plus în acest sens punctele 6 și 36-39 din apărarea prezentată în primă instanță și punctele 33, 34 și 50-97 din memoriul în duplică.

195. În al patrulea rând, landul Bavaria (spre deosebire de landul Baden-Württemberg, de exemplu) nu a susținut niciodată în cursul procedurii administrative că era vorba despre ajutoare existente.

196. Având în vedere că aceste argumente au fost prezentate la Tribunal, iar acesta din urmă nu le-a menționat, ca să nu mai vorbim de faptul că a omis să le analizeze, punctul 74 din prima hotărâre atacată constituie o eroare de drept [56].

2) Comparație între abordarea adoptată în hotărârile atacate și abordarea adoptată în Hotărârea Gdynia pronunțată de Curte

197. Abordarea corectă, pe care Tribunalul ar fi trebuit să o urmeze, este descrisă în Hotărârea Gdynia pronunțată de Curte.

198. În respectiva hotărâre, după ce a constatat existența unei neregularități de procedură, Curtea a verificat dacă încălcarea drepturilor procedurale ale părților interesate ar fi putut avea un impact asupra rezultatului procedurii de examinare.

199. Pe baza unei *aprecieri detaliate* (punctele 83-86 și 123-160 din Hotărârea Gdynia), Curtea a concluzionat, pe baza expunerii de motive cuprinse în decizia atacată, că aceasta din urmă ar fi avut același conținut dacă părțile interesate ar fi fost în măsură să prezinte observații cu privire la Orientările din 2014.

200. Considerăm (precum Comisia) că, după constatarea încălcării dreptului părților interesate de a prezenta observații, Tribunalul nu putea să întemeieze ipoteza unui rezultat diferit al procedurii de examinare, în lipsa unei astfel de încălcări, pe *simple prezumții sau supoziții*.

201. Acesta putea face acest lucru doar pe baza unei aprecieri detaliate (precum cea efectuată de Curte în Hotărârea Gdynia) a expunerii de motive cuprinse în decizia atacată și a unei analize a argumentelor părților adverse. Tribunalul ar fi trebuit să examineze toate argumentele invocate de Comisie și abia după ce acestea s-ar fi dovedit a fi ineficiente, acesta ar fi putut explica motivul pentru care procedura de examinare putea avea în opinia sa un rezultat diferit, întemeindu-se pe elementele cuprinse în decizia atacată.

202. Având în vedere considerațiile expuse mai sus, raționamentul Tribunalului, care figurează la punctele 72-75 din prima hotărâre atacată și la punctele 70-72 din a doua hotărâre atacată, potrivit căruia încălcarea dreptului părților interesate de a prezenta observații trebuie să determine anularea deciziei atacate este viciat de o eroare de drept.

203. Într-adevăr, Tribunalul a declarat doar că *este posibil* ca, în lipsa neregularității constatate în respectiva hotărâre, procedura să fi putut conduce la un rezultat diferit (punctul 72 din prima hotărâre atacată).

204. Cu toate acestea, posibilitatea unui rezultat diferit al procedurii este insuficientă pentru a justifica anularea unui act al Uniunii.

[56] A se vedea Hotărârea din 24 octombrie 2013, Land Burgenland și alții/Comisia (C-214/12 P, C-215/12 P și C-223/12 P, EU:C:2013:682, punctele 110-112).

205. Din Hotărârea Gdynia rezultă în mod clar că ceea ce este necesar este *constatarea efectivă* a unui rezultat diferit.

206. În acest sens, facem referire la punctul 81 din Hotărârea Gdynia: „dacă, în lumina dispozițiilor acestor regimuri care sunt relevante pentru speță, schimbarea respectivă era susceptibilă să modifice sensul deciziei atacate”, la punctul 95 din aceasta: „erorile constatate la punctele 82-86 din [respectiva] hotărâre nu pot determina anularea hotărârii atacate, în sensul că Tribunalul a anulat decizia în litigiu, decât în cazul în care dispozițiile Orientărilor din 2014 pe care s-a întemeiat Comisia în această decizie nu erau efectiv susceptibile să modifice sensul deciziei menționate” și la punctul 132 din aceasta: „[î]n această privință, trebuie amintit că, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 81 din [respectiva] hotărâre, într-o situație precum cea în discuție în prezenta cauză, instanța Uniunii nu se poate limita să identifice modificările introduse de un nou regim juridic pentru a justifica anularea unei decizii a Comisiei de aplicare a acestuia, ci trebuie, în plus, să verifice dacă modificarea regimului juridic putea influența această decizie”.

207. Am dori să adăugăm că, și în acest caz, diferența dintre lipsa observațiilor cu privire la noile criterii de compatibilitate (noile Orientări din 2014, precum în Hotărârea Gdynia), pe de o parte, și partea din finanțare care constituie în mod incontestabil un element al resurselor de stat (precum în cauza de față), pe de altă parte, este irelevantă pentru aplicarea criteriului aprecierii juridice menționat mai sus.

3) În orice caz, și jurisprudența anterioară Hotărârii Gdynia a fost de asemenea clară în ceea ce privește abordarea corectă

208. În Hotărârea Consiliul/Interpipe Niko Tube și Interpipe NTRP [57], o parte la procedură a aflat, cu o zi înainte de adoptarea unui regulament, despre elementele utilizate pentru efectuarea anumitor calcule. Pe baza respectivelor informații, această parte a reușit să obțină anularea parțială a acelui regulament de către Tribunal. Partea în cauză a susținut că, pe baza informațiilor suplimentare, ar fi fost posibilă o acțiune în anulare mai extinsă pe care ar fi formulat-o dacă ar fi fost informată mai devreme în legătură cu aceste elemente. Curtea de Justiție a admis acest argument, având în vedere că relevanța juridică a informațiilor a fost confirmată prin anularea în parte a regulamentului.

209. În Hotărârea SKW Stahl-Metallurgie și SKW Stahl-Metallurgie Holding/Comisia [58], ca urmare a încălcării dreptului lor la apărare, recurentele nu au putut adopta o poziție cu privire la aspectul influenței exercitate de întreprinderea Degussa asupra unei alte întreprinderi (SKW). Curtea a hotărât că imputarea răspunderii în sarcina cartelului se baza pe mai multe elemente și că, prin urmare, aspectul respectivei influențe, chiar dacă argumentul ar fi fost exact, nu avea niciun impact asupra deciziei.

210. În Hotărârea Germania/Comisia [59], Comisia nu a trimis anumite scrisori primite de la concurenții beneficiarului ajutorului către statul membru în cauză (Germania), care a susținut că dreptul său la apărare a fost încălcat și că decizia trebuie astfel anulată. Curtea a examinat dacă guvernul german – în cazul în care acesta ar fi primit respectivele observații – ar fi fost în măsură să prezinte argumente care ar fi determinat Comisia să autorizeze măsura de ajutor. Guvernul german nu a fost însă în măsură să indice vreun element de fapt sau de drept care să fi

[57] Hotărârea din 16 februarie 2012 (C-191/09 P și C-200/09 P, EU:C:2012:78, punctele 75-88).

[58] Hotărârea din 16 iunie 2016 (C-154/14 P, EU:C:2016:445, punctele 69-76).

[59] Hotărârea din 5 octombrie 2000 (C-288/96, EU:C:2000:537, punctele 92-106, denumită în continuare „Hotărârea Jadekost”).

determinat Comisia să adopte o decizie diferită. Răspunsul Curții a fost negativ: interzicerea ajutorului de stat a rezultat din orientările aplicabile, Jadekost beneficiind astfel de un ajutor de operare, care nu ar fi putut fi autorizat nici în temeiul acestor orientări, nici ca principiu.

211. În Hotărârea Technische Glaswerke Ilmenau/Comisia [60], Curtea a procedat în același mod. Aceasta a examinat dacă argumentele care nu ar fi putut fi prezentate ca urmare a încălcării drepturilor la apărare, chiar dacă acestea ar fi fost exacte, ar fi putut determina autorizarea măsurii de ajutor. Curtea a hotărât că nu acesta era cazul, deoarece lipsa unui plan de restructurare ar fi condus în orice caz la interzicerea ajutorului.

212. În Hotărârea Westdeutsche Landesbank [61], guvernul german a susținut că dreptul său de a fi audiat a fost încălcat, întrucât Comisia i-a refuzat accesul la anumite documente. După examinarea conținutului documentelor, Tribunalul a concluzionat că nu a avut loc nicio încălcare a drepturilor la apărare, deoarece, printre altele, documentele reprezentau în esență dezvoltarea sau clarificarea unor puncte de vedere exprimate deja.

213. În sfârșit, landul Bavaria și grupul de interese invocă în special Hotărârea Foshan Shunde (punctul 94) pentru a-și susține argumentația. Această hotărâre nu este însă utilă în cauza lor. Astfel cum a subliniat Comisia, la punctul 81 din această hotărâre, Curtea amintește jurisprudența consacrată privind posibilitatea unui rezultat diferit al procedurii.

214. Faptul că acest criteriu nu a fost modificat în jurisprudența menționată este confirmat, de exemplu, și de Hotărârea din 10 septembrie 2013, G. și R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punctul 40), mai recentă, în care Curtea face trimitere la Hotărârea Foshan Shunde. În cuprinsul acestei hotărâri, Curtea explică în mod clar criteriul care trebuie îndeplinit: „[p]entru ca o astfel de nelegalitate să fie constatată, [este necesară] sarcina de a verifica dacă, în raport cu circumstanțele de fapt și de drept specifice cauzei, procedura administrativă respectivă ar fi putut avea un rezultat diferit datorită faptului că [părțile] în cauză ar fi putut invoca elemente de natură să justifice [că rezultatul procedurii ar trebui să fie diferit]”.

215. Punctul 94 din Hotărârea Foshan Shunde nu ia în considerare decât o particularitate a respectivei cauze, și anume faptul că normele antidumping (precum cele din domeniul dreptului concurenței) prevăd drepturi la apărare efective ale întreprinderilor și în special o dezbatere în contradictoriu cu Comisia, în timp ce, în temeiul normelor privind ajutoarele de stat, dreptul de participare la procedură al părților interesate nu cuprinde în mod clar o astfel de dezbatere în contradictoriu [62].

4) Concluzie privind cel de al patrulea motiv de recurs

216. La fel cum ajutorul de operare în cazul Hotărârii Jadekost și ajutorul de restructurare fără existența unui plan de restructurare în cazul Hotărârii din 11 ianuarie 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisia (C-404/04 P, nepublicată, EU:C:2007:6), sunt oricum interzise, resursele provenite din bugetul general sunt, ca regulă generală, de natură să constituie resurse de stat în temeiul articolului 107 alineatul (1) TFUE.

[60] Hotărârea din 11 ianuarie 2007 (C-404/04 P, nepublicată, EU:C:2007:6, punctele 131-136).

[61] Hotărârea din 6 martie 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale și Land Nordrhein-Westfalen/Comisia (T-228/99 și T-233/99, EU:T:2003:57).

[62] A se vedea Hotărârea Falck (punctul 82) și Hotărârea din 15 noiembrie 2011, Comisia și Spania/Government of Gibraltar și Regatul Unit (C-106/09 P și C-107/09 P, EU:C:2011:732, punctul 181).

217. Prin urmare, suntem de acord cu Comisia că abordarea adoptată de Tribunal în hotărârile atacate trebuie să fie respinsă, întrucât aceasta ar crea un precedent periculos – unul care este contrar jurisprudenței Curții de Justiție și care neagă eficacitatea filtrului prevăzut de criteriul unui rezultat potențial diferit al procedurii administrative.

218. Rezultă că cel de al patrulea motiv de recurs trebuie admis.

219. Întrucât al treilea și al patrulea motiv de recurs trebuie admise, hotărârile atacate trebuie anulate.

IV. Trimiterea cauzei Tribunalului spre rejudecare

220. În conformitate cu articolul 61 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, Curtea de Justiție poate, în cazul în care decizia Tribunalului a fost anulată, fie să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul atunci când acesta este în stare de judecată, fie să trimită cauza Tribunalului pentru a se pronunța asupra acesteia.

221. Curtea de Justiție poate să se pronunțe cu privire la primul motiv de drept invocat în primă instanță, întrucât acesta a făcut obiectul unor schimburi ample de argumente între părți în fața Tribunalului, precum și în prezent în fața Curții de Justiție. Considerăm că aceasta din urmă trebuie să respingă acest motiv ca urmare a anulării hotărârilor atacate.

222. În ceea ce privește însă celelalte motive de drept, cauza trebuie trimisă Tribunalului spre rejudecare, întrucât acestea trebuie analizate și examinate în primă instanță.

V. Cheltuieli de judecată

223. Deoarece cauza trebuie să fie trimisă Tribunalului spre rejudecare, cheltuielile de judecată aferente prezentei proceduri de recurs trebuie soluționate odată cu fondul.

VI. Concluzie

224. În lumina celor de mai sus, propunem Curții:

1. Respingerea primelor două motive de recurs.

2. Anularea Hotărârii din 12 decembrie 2018 a Tribunalului Uniunii Europene, Freistaat Bayern/Comisia Europeană (T-683/15, EU:T:2018:916), și a Hotărârii Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns eV și alții/Comisia Europeană (T-722/15- T-724/15, nepublicată, EU:T:2018:920).

3. Respingerea primului motiv de drept invocat în acțiunile în anulare, în măsura în care acesta se întemeiază pe încălcarea drepturilor procedurale ale părților interesate din prezentele cauze ca urmare a faptului că acestora nu li s-a oferit posibilitatea de a-și exprima punctele de vedere cu privire la finanțarea ajutorului din bugetul general.

4. Trimiterea cauzei la Tribunal pentru examinarea motivelor nesoluționate în primă instanță.

5. Soluționarea cheltuielilor de judecată odată cu fondul.