CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MACIEJ SZPUNAR
prezentate la 27 octombrie 2016[1]

Cauzele C-414/15 P și C-415/15 P

Stichting Woonlinie,
Woningstichting Volksbelang,
Stichting Woonstede (C-414/15 P)
Stichting Woonpunt,
Woningstichting Haag Wonen,
Stichting Woonbedrijf (C-415/15 P)
împotriva

Comisiei Europene

„Recurs — Ajutoare de stat — Articolul 108 TFUE — Examinarea schemelor de ajutor existente — Schemă de ajutor neerlandeză în favoarea societăților pentru locuințe sociale — Regulamentul (CE) nr. 659/1999 — Articolul 19 alineatul (1) — Decizia Comisiei care face obligatorii angajamentele asumate de statul membru — Întinderea controlului jurisdicțional”

Introducere

1. Prin prezentele recursuri, șase societăți recurente[2] solicită anularea a două ordonanțe ale Tribunalului Uniunii Europene din 12 mai 2015, Stichting Woonlinie și alții/Comisia[3], și din 12 mai 2015, Stichting Woonpunt și alții/Comisia[4] (denumite în continuare „ordonanțele atacate”), prin care acesta le-a respins acțiunile având ca obiect anularea Deciziei C(2009) 9963 final a Comisiei din 15 decembrie 2009 privind ajutoarele de stat E 2/2005 și N 642/2009 – Țările de Jos – Ajutor existent și ajutor specific pentru proiecte în favoarea societăților pentru locuințe sociale (denumită în continuare „decizia în litigiu”).

2. Aceste recursuri, formulate în termeni identici, ceea ce justifică examinarea lor împreună, oferă Curții ocazia de a contura controlul jurisdicțional al deciziilor Comisiei Europene de aprobare a angajamentelor asumate de un stat membru în legătură cu o schemă de ajutor existentă.

1 — Limba originală: franceza.

2 — Trei recurente, Stichting Allee Wonen, Stichting WoonInvest (cauza C-414/15 P) și Stichting Havensteder (cauza C-415/15 P), și-au retras recursurile.

3 — T-202/10 RENV, nepublicată, EU:T:2015:287.

4 — T-203/10 RENV, nepublicată, EU:T:2015:286.

Cadrul juridic

3. Procedura de examinare a schemelor de ajutor existente este reglementată la articolele 17-19 din Regulamentul (CE) nr. 659/1999[5].

4. Articolul 17 din Regulamentul nr. 659/1999 prevede:

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

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

5. Articolul 18 din acest regulament prevede:

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

(a) modificări de fond ale schemei de ajutor

sau

(b) introducerea unor cerințe procedurale

sau

(c) abrogarea schemei de ajutor."

6. Articolul 19 din Regulamentul nr. 659/1999 prevede:

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

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

5 — Regulamentul Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului [87 CE] (JO 1999, L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41). Noul Regulament (UE) 2015/1589 al Consiliului din 13 iulie 2015 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 [TFUE] (JO 2015, L 248, p. 9), care nu este aplicabil *ratione temporis* în speță, conține dispoziții similare (articolele 21-23).

Antecedentele litigiilor

Decizia în litigiu

7. Împrejurările adoptării deciziei în litigiu, astfel cum rezultă din cuprinsul punctelor 1-12 și 39-40 din ordonanțele atacate, pot fi rezumate după cum urmează.

8. Recurentele sunt societăți pentru locuințe sociale (woningcorporaties, denumite în continuare „wocos”) stabilite în Țările de Jos. Wocos sunt organisme fără scop lucrativ care au ca misiune achiziția, construcția și închirierea unor locuințe destinate persoanelor defavorizate și grupurilor dezavantajate din punct de vedere social. De asemenea, wocos desfășoară alte activități comerciale.

9. Regatul Țărilor de Jos menține un sistem de finanțare a locuințelor sociale care prevede acordarea de ajutoare în favoarea wocos.

10. La 14 iulie 2005, Comisia a transmis autorităților neerlandeze o scrisoare în temeiul articolului 17 din Regulamentul nr. 659/1999, prin care a calificat acest sistem drept schemă de ajutor existentă și prin care a exprimat îndoieli cu privire la compatibilitatea sa cu piața internă.

11. În urma transmiterii acestei scrisori, Comisia și autoritățile neerlandeze au inițiat procedura de cooperare pentru a asigura conformitatea schemei de ajutor în discuție cu articolul 106 alineatul (2) TFUE.

12. După consultări, Comisia a propus, în temeiul articolului 18 din Regulamentul nr. 659/1999, următoarele măsuri adecvate pentru asigurarea conformității schemei de ajutor: (i) limitarea locuințelor sociale la un grup-țintă clar definit de persoane defavorizate sau de grupuri sociale dezavantajate, (ii) executarea activităților comerciale în condițiile pieței, activitățile de serviciu public și activitățile comerciale trebuind să facă obiectul unor conturi distincte și al unor controale corespunzătoare, (iii) adaptarea ofertei de locuințe sociale la cererea persoanelor defavorizate sau a grupurilor sociale dezavantajate.

13. Prin scrisoarea din 3 decembrie 2009, autoritățile neerlandeze au acceptat măsurile adecvate propuse de Comisie, s-au angajat să reformeze sistemul de finanțare a wocos și au transmis Comisiei proiectul dispozițiilor naționale în cauză.

14. La 15 decembrie 2009, Comisia a adoptat, în temeiul articolului 19 din Regulamentul nr. 659/1999, decizia în litigiu.

15. Măsurile prevăzute de această decizie sunt: a) garanții de stat pentru împrumuturi acordate pentru construcția de locuințe sociale, b) ajutoare din Fondul central pentru locuințe, ajutoare pe proiect sau ajutoare pentru raționalizare sub formă de împrumuturi cu rate preferențiale sau de subvenții directe, c) vânzarea de către municipalități a unor terenuri la prețuri inferioare prețurilor pieței, d) dreptul de a împrumuta de la Bank Nederlandse Gemeenten (Banca municipalității neerlandeze).

16. În decizia în litigiu, Comisia a calificat fiecare din aceste măsuri drept ajutoare de stat [6] și a considerat că sistemul de finanțare a wocos constituia un ajutor existent. Aceasta a arătat că autoritățile neerlandeze s-au angajat să modifice acest sistem prezentând un proiect de norme noi. În urma examinării acestui proiect, Comisia a concluzionat că acesta din urmă este compatibil cu articolul 106 alineatul (2) TFUE și, în consecință, a luat act de angajamentele acceptate de autoritățile neerlandeze, conform articolului 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999.

Procedurile în fața Tribunalului și în fața Curții

17. La 29 și la 30 aprilie 2010, recurentele au introdus acțiunile având ca obiect anularea deciziei în litigiu.

18. Prin două ordonanțe pe care le-a dat la 16 decembrie 2011, în cauzele Stichting Woonlinie și alții/Comisia [7], precum și Stichting Woonpunt și alții/Comisia [8], Tribunalul a respins aceste acțiuni ca fiind inadmisibile, ca urmare a faptului că recurentele nu erau afectate în mod individual.

19. Recurentele au formulat recursuri împotriva acestor ordonanțe.

20. Prin două hotărâri pronunțate la 27 februarie 2014, în cauzele Stichting Woonpunt și alții/Comisia [9], precum și Stichting Woonlinie și alții/Comisia [10], Curtea a anulat aceste ordonanțe.

21. Curtea a constatat că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept apreciind că decizia în litigiu nu privește individual recurentele (punctele 44-51 din aceste hotărâri).

22. Pronunțându-se definitiv cu privire la admisibilitatea acțiunii, Curtea a decis că recurentele au un interes de a exercita acțiunea, din moment ce modificările aduse schemei de ajutor determină condiții de exercitare a activităților lor mai puțin favorabile și că anularea deciziei în litigiu ar avea ca efect menținerea condițiilor anterioare (punctele 56 și 57 din aceste hotărâri). Curtea a hotărât apoi că decizia în litigiu produce în mod direct efecte asupra situației juridice a recurentelor, în sensul că determină caracterul obligatoriu al propunerilor Regatului Țărilor de Jos, conform articolului 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999 (punctele 59-61 din aceleași hotărâri).

23. Întrucât a constatat astfel că recurentele, pe de o parte, au un interes de a exercita acțiunea împotriva deciziei în litigiu și, pe de altă parte, această decizie le privește direct și individual, Curtea a declarat acțiunile admisibile și a trimis cauzele Tribunalului spre rejudecare.

24. Tribunalul a statuat cu privire la trimitere prin ordonanțele atacate.

25. În susținerea acțiunilor, recurentele au invocat opt motive, identice în cele două acțiuni.

26. La punctele 43-53 din ordonanțele atacate, Tribunalul a respins primul motiv întemeiat, în esență, pe calificarea eronată drept ajutor de stat a măsurii c) privind vânzarea de terenuri, menționată la punctul 15 din prezentele concluzii, care nu este preluat în recursuri.

6 — La 30 august 2010, Comisia a adoptat Decizia C(2010) 5841 final cu privire la ajutorul de stat E 2/2005 de modificare a punctelor 22-24 din decizia atacată, în sensul că nu putea concluziona că măsura privind dreptul de împrumut de la Bank Nederlandse Gemeenten îndeplinește toate criteriile unui ajutor de stat.

7 — T-202/10, nepublicată, EU:T:2011:765.

8 — T-203/10, nepublicată, EU:T:2011:766.

9 — C-132/12 P, EU:C:2014:100.

10 — C-133/12 P, EU:C:2014:105.

27. La punctele 55-88 din ordonanțele atacate, Tribunalul a respins ca vădit neîntemeiate al doilea, al treilea, al patrulea, al cincilea, al șaselea și al șaptelea motiv, întemeiate pe pretinse erori de apreciere săvârșite de Comisie în cadrul controlului schemei de ajutor în cauză.

28. Tribunalul a reamintit mai întâi jurisprudența sa [11] conform căreia Comisia deține o largă putere de apreciere în materie, controlul exercitat de acesta trebuind să se limiteze la a verifica dacă Comisia nu a comis o eroare vădită de apreciere considerând că angajamentele luate de statul membru în cauză sunt de natură să rezolve problemele de concurență create de schema de ajutor în cauză.

29. În această privință, pe de o parte, Tribunalul a respins ca inoperante argumentele recurentelor întemeiate pe aprecierea incompletă făcută de Comisie a schemei de ajutor anterioare angajamentelor asumate de autoritățile neerlandeze. Tribunalul a statuat că aceste argumente nu vizau decizia în litigiu, ci contestau în realitate examinarea acestei scheme anterioare, efectuată de Comisie în scrisoarea din 14 iulie 2005 și care nu ar figura, așadar, în decizia atacată, nefăcând obiectul controlului exercitat de Tribunal în speță.

30. Pe de altă parte, Tribunalul a respins ca vădit neîntemeiate argumentele recurentelor potrivit cărora Comisia și-a depășit competența impunând anumite măsuri adecvate. Tribunalul a statuat că măsurile adecvate propuse de Comisie în cadrul controlului schemelor de ajutor existente nu constituiau decât propuneri, care au devenit obligatorii ca urmare a acceptării lor de către autoritățile neerlandeze.

31. În cele din urmă, la punctele 89-97 din ordonanțele atacate, Tribunalul a respins ca vădit neîntemeiat al optulea motiv, întemeiat pe un abuz de procedură și, în consecință, a respins acțiunile ca vădit nefondate.

Concluziile părților

32. Prin concluziile lor, identice în ambele recursuri, recurentele solicită Curții anularea ordonanțelor atacate, trimiterea cauzei Tribunalului spre rejudecare și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

33. Comisia a solicitat, în principal, respingerea recursurilor și obligarea recurentelor la plata cheltuielilor de judecată.

34. În subsidiar, în cazul în care Curtea ar admite recursurile, Comisia consideră, pe de o parte, că nu trebuie anulate ordonanțele atacate în ceea ce privește respingerea, în fiecare cauză, a primului motiv în primă instanță, neinclus în recurs, și, pe de altă parte, că ar fi oportună trimiterea cauzei Tribunalului spre rejudecare.

Analiza recursurilor

35. În susținerea recursurilor lor, recurentele invocă două motive, identice în ambele cauze, îndreptate, primul împotriva motivărilor ordonanțelor atacate conform cărora controlul exercitat de Tribunal în speță nu include aprecierile Comisiei cu privire la incompatibilitatea schemei de ajutor înainte să fie modificată (punctele 56-60, 69-74, 81, 82, 86 și 87 din ordonanțele atacate) și al doilea împotriva motivărilor conform cărora acest control nu include aprecierile cu privire la măsurile adecvate devenite obligatorii prin decizia în litigiu (punctele 61-66, 78-80 și 90-95 din ordonanțele atacate). În opinia recurentelor, aceste motive sunt afectate de o eroare de drept, de o „apreciere inexactă a faptelor” și de un viciu de motivare.

11 — Hotărârea din 11 martie 2009, TF1/Comisia (T-354/05, EU:T:2009:66, punctele 188 și 189).

36. Cele două motive ale recursurilor critică poziția adoptată de Tribunal cu privire la controlul unei decizii a Comisiei luate în temeiul articolului 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, ceea ce oferă Curții posibilitatea de a analiza această problematică în mod global.

Cu privire la controlul jurisdicțional al deciziilor luate în temeiul articolului 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999

Observații introductive

37. În materie de control al ajutoarelor de stat, normele de procedură variază după cum măsurile constituie ajutoare existente sau ajutoare noi. Articolul 108 alineatul (1) TFUE conferă Comisiei competență de a examina în mod constant schemele de ajutor existente. Spre deosebire de controlul ajutoarelor noi, această examinare include numai schemele de ajutor și este prospectivă, în sensul că urmărește, după caz, modificarea sau abrogarea schemei respective pentru viitor.

38. Conform articolelor 17-19 din Regulamentul nr. 659/1999, această examinare se desfășoară în mai multe etape. În primul rând, în cazul în care Comisia consideră că o schemă de ajutor existentă nu este sau nu mai este compatibilă cu piața internă, permite statului membru să își prezinte observațiile [articolul 17 alineatul (2) din acest regulament]. În al doilea rând, în lumina acestor observații, Comisia poate emite statului membru o propunere de măsuri adecvate (articolul 18 din regulamentul menționat)[12]. În cazul în care statul membru în cauză acceptă măsurile propuse, Comisia consemnează acest fapt și închide procedura prevăzută de articolele 17-19 din Regulamentul nr. 659/1999 [articolul 19 alineatul (1) din acest regulament]. În lipsa unei astfel de acceptări, Comisia inițiază procedura oficială de investigare [articolul 19 alineatul (2) din același regulament].

39. În cauza în care a fost pronunțată Hotărârea TF1/Comisia[13], Tribunalul a statuat, respingând poziția contrară susținută de Comisie, că actul prin care aceasta ia act de angajamentele statului membru, în temeiul articolului 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, constituie o decizie atacabilă. Tribunalul a considerat că Comisia și statul membru pot avea, desigur, un schimb de opinii în legătură cu măsurile adecvate propuse. Însă, de fapt, numai în cazul în care Comisia decide să accepte angajamentele statului membru ce răspund preocupărilor sale aceste angajamente devin obligatorii, iar procedura ia sfârșit.

40. Această interpretare a fost confirmată în Hotărârile Stichting Woonpunt și alții/Comisia[14] și Stichting Woonlinie și alții/Comisia[15]. Astfel, Curtea a statuat că decizia în litigiu, întemeiată pe articolul 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, produce în mod direct efecte asupra situației juridice a recurentelor, în sensul că determină caracterul obligatoriu al angajamentelor asumate de autoritățile neerlandeze.

41. În ordonanțele atacate, pronunțate în urma trimiterii, Tribunalul a respectat analiza Curții cu privire la admisibilitatea acțiunilor. Apoi, pe fond, Tribunalul a considerat că majoritatea motivelor și argumentelor prezentate de recurenți erau fie inoperante, fie puteau fi respinse de la bun început, pentru motivul că contestau aprecieri ce nu figurau în decizia în litigiu[16]. Tribunalul a statuat, prin urmare, că pretinsele aprecieri ale Comisiei cu privire la compatibilitatea cu piața internă a schemei de ajutor înainte să fie modificată, precum și la întinderea măsurilor adecvate nu intră sub controlul jurisdicțional exercitat în speță.

12 — Tribunalul a constatat caracterul neatacabil al unei astfel de propuneri. A se vedea Hotărârea din 22 octombrie 1996, Salt Union/Comisia (T-330/94, EU:T:1996:154, punctul 35), și Ordonanța din 14 mai 2009, US Steel Košice/Comisia (T-22/07, nepublicată, punctul 55).

13 — Hotărârea din 11 martie 2009 (T-354/05, EU:T:2009:66, punctele 60-81, și în special punctele 69-70).

14 — Hotărârea din 27 februarie 2014 (C-132/12 P, EU:C:2014:100, punctele 72-74).

15 — Hotărârea din 27 februarie 2014 (C-133/12 P, EU:C:2014:105, punctele 59-61).

16 — A se vedea punctele 28-30 din prezentele concluzii.

42. În recursurile lor, recurentele contestă limitele controlului jurisdicțional definite de ordonanțele atacate, susținând că adoptarea unei decizii luate în temeiul articolului 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999 implică faptul că situația anterioară nu era compatibilă cu tratatul. Potrivit recurentelor, o astfel de decizie cuprinde, prin urmare, în mod necesar o apreciere a schemei de ajutor înainte să fie modificată, în scopul de a afla dacă sunt necesare măsuri pentru a face această schemă de ajutor compatibilă cu piața internă și, în cazul unui răspuns afirmativ, pentru a determina natura respectivelor măsuri de modificare.

43. Comisia, în pofida poziției sale din procedurile anterioare [17], nu se mai prevalează de lipsa unui act supus căilor de atac. Cu toate acestea, ea susține că, ținând seama de natura specifică a deciziei în litigiu, controlul jurisdicțional al conținutului său trebuie să se limiteze la calificarea măsurilor în cauză ca aparținând unei scheme de ajutor existente, precum și la problema dacă angajamentele asumate de statul membru în cauză sunt suficiente pentru a face această schemă compatibilă cu piața internă.

44. În schimb, potrivit Comisiei, sunt excluse de la acest control, pe de o parte, preocupările exprimate cu privire la incompatibilitatea acestei scheme înainte de modificarea sa și, pe de altă parte, problema dacă există alte măsuri adecvate, mai puțin constrângătoare, pentru beneficiarii schemei de ajutor. Comisia arată că nu se pronunță cu privire la aceste două aspecte, ci se limitează să accepte angajamentele asumate de statul membru, după ce a verificat dacă acestea din urmă sunt suficiente pentru a face schema în cauză compatibilă cu piața internă.

45. Argumentele părților arată de asemenea un dezacord în privința problemei dacă controlul jurisdicțional se extinde cu privire la aprecierile Comisiei privind, pe de o parte, compatibilitatea cu piața internă a schemei de ajutor înainte de modificarea sa și, pe de altă parte, măsurile adecvate devenite obligatorii prin decizia în litigiu.

Cu privire la controlul aprecierilor Comisiei privind compatibilitatea schemei de ajutor

46. Observăm că procedura prevăzută la articolele 17-19 din Regulamentul nr. 659/1999 urmărește, după caz, modificarea sau abrogarea unei scheme de ajutor existente. Inițiativa acestei proceduri aparține Comisiei, care dispune de o marjă de apreciere considerabilă în această privință [18]. Deschiderea procedurii implică, totuși, conform articolului 17 alineatul (2) din Regulamentul nr. 659/1999, luarea în considerare a faptului că schema în cauză nu este – sau nu mai este – compatibilă cu piața internă.

47. În opinia noastră, această apreciere, care este desigur provizorie la momentul deschiderii procedurii în cauză, este confirmată atunci când Comisia închide această procedură printr-o decizie luată în temeiul articolului 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999. Astfel, adoptând o asemenea decizie, Comisia se pronunță cu privire la problema dacă angajamentele asumate de statul membru răspund preocupărilor sale în ceea ce privește incompatibilitatea schemei de ajutor cu piața internă. Or, pentru a se putea pronunța asupra acestei chestiuni, Comisia trebuie să definească în prealabil care sunt preocupările sale în această privință. O decizie luată în temeiul articolului 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, care face obligatorii modificările schemei de ajutor acceptate de statul membru, are la bază în mod obligatoriu aprecierea Comisiei privind incompatibilitatea schemei existente anterior.

17 — În cadrul cauzelor C-132/12 P și C-133/12 P.

18 — Potrivit jurisprudenței Tribunalului anterioare adoptării Regulamentului nr. 659/1999, inițiativa în această privință aparține Comisiei, astfel încât un concurent al beneficiarului unei scheme de ajutor existente nu poate contesta refuzul Comisiei de a iniția procedura. A se vedea Hotărârea din 22 octombrie 1996, Salt Union/Comisia (T-330/94, EU:T:1996:154, punctele 35 și 37).

48. Deși această apreciere, din cauza caracterului său provizoriu, nu poate face obiectul controlului jurisdicțional la momentul deschiderii procedurii, aceasta trebuie să facă obiectul controlului în cadrul unei acțiuni introduse împotriva actului de închidere a procedurii.

49. Astfel, jurisprudența Curții care limitează posibilitatea de a contesta un act intermediar pornește de la premisa potrivit căreia nelegalitatea unui astfel de act va putea fi invocată în susținerea unei acțiuni îndreptate împotriva deciziei definitive, față de care reprezintă un act de elaborare, și că, în astfel de condiții, acțiunea introdusă împotriva deciziei prin care se finalizează procedura va asigura o protecție jurisdicțională suficientă [19].

50. De asemenea, în speță, excluderea definitivă de la controlul jurisdicțional a aprecierii cuprinse într-un act interimar prin care Comisia constată, conform articolului 17 alineatul (2) din Regulamentul nr. 659/1999, că schema de ajutor nu este sau nu mai este compatibilă cu piața internă ar crea o lacună în protecția jurisdicțională efectivă a terților interesați, și anume a beneficiarilor acestei scheme.

51. Pe de altă parte, nu este relevant faptul că aprecierea în cauză este exprimată într-un act distinct de decizia de închidere a procedurii, și anume într-o scrisoare trimisă statului membru conform articolului 17 alineatul (2) din Regulamentul nr. 659/1999. Astfel, în măsura în care o decizie finală a Comisiei confirmă pur și simplu poziția exprimată în prealabil, această poziție poate fi luată în considerare în scopul controlului jurisdicțional al acestei decizii definitive [20].

52. Nici faptul invocat de Comisie, și anume că aprecierea în cauză nu este formulată în termeni definitivi, nu exclude controlul său de către un judecător [21].

53. Această opinie influențează în schimb conținutul obligației de motivare a Comisiei, precum și intensitatea controlului jurisdicțional.

54. În ceea ce privește obligația de motivare, întrucât constatarea incompatibilității unei scheme de ajutor existente exprimată în stadiul deschiderii procedurii nu este contestată de statul membru, Comisia nu mai trebuie să precizeze motivele acestei incompatibilități în decizia luată în temeiul articolului 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999 și poate confirma pur și simplu această apreciere provizorie. Astfel, este suficient ca motivele în cauză să permită înțelegerea preocupărilor exprimate de Comisie, precum și a măsurilor de modificare propuse.

55. În ceea ce privește intensitatea controlului jurisdicțional, observăm că constatarea incompatibilității schemei de ajutor nu are un caracter definitiv la momentul deschiderii procedurii. În acest stadiu, este suficient ca Comisia să demonstreze existența unor preocupări cu privire la incompatibilitatea schemei de ajutor care să justifice propunerile de modificare sau de suprimare a acestei scheme de ajutor. Având în vedere această circumstanță, controlul jurisdicțional al aprecierilor în cauză, în cadrul unei acțiuni împotriva unei decizii luate în temeiul articolului 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, trebuie limitat, în opinia noastră [22].

19 — A se vedea Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia (60/81, EU:C:1981:264, punctul 12), Hotărârea din 13 octombrie 2011, Deutsche Post și Germania/Comisia (C-463/10 P și C-475/10 P, EU:C:2011:656), precum și Concluziile avocatului general Bot prezentate în aceste cauze conexate (C-463/10 P și C-475/10 P, EU:C:2011:445, punctul 76).

20 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 noiembrie 2014, Italia/Comisia, C-385/13 P, nepublicată, EU:C:2014:2350, punctul 116), și Hotărârea din 11 iunie 2015, Laboratoires CTRS/Comisia (T-452/14, nepublicată, EU:T:2015:373, punctul 60). A se vedea de asemenea Concluziile noastre prezentate în cauza Evonik Degussa/Comisia (C-162/15 P, EU:C:2016:587, punctul 79).

21 — Observăm că decizia de deschidere a procedurii oficiale de investigare poate constitui un act supus căilor de atac în temeiul articolului 263 TFUE, în măsura în care produce efecte juridice autonome, chiar dacă aprecierile făcute nu au un caracter definitiv. A se vedea Hotărârea din 9 octombrie 2001, Italia/Comisia (C-400/99, EU:C:2001:528, punctele 62 și 69), precum și Hotărârea din 23 octombrie 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa și alții/Comisia (T-269/99, T-271/99 și T-272/99, EU:T:2002:258, punctele 38-40).

22 — Observăm că, dacă ar exercita un control complet, instanța Uniunii s-ar pronunța asupra aspectelor ce au făcut doar obiectul unei aprecieri provizorii a Comisiei și asupra cărora, în lipsa unei contestații, Comisia nu era obligată să se pronunțe definitiv. A se vedea, în contextul unei acțiuni introduse împotriva deciziei de deschidere oficială a investigației, Hotărârea din 23 octombrie 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa și alții/Comisia (T-269/99, T-271/99 și T-272/99, EU:T:2002:258, punctele 48 și 49). A se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 9 octombrie 2001, Italia/Comisia (C-400/99, EU:C:2001:528, punctele 48 și 54).

56. Prin urmare, considerăm că aprecierile Comisiei privind compatibilitatea unei scheme de ajutor existente fac obiectul controlului jurisdicțional în cadrul unei acțiuni de contestare a deciziei luate în temeiul articolului 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999. Având în vedere natura procedurii în cauză, acest control se limitează totuși la verificarea aspectului dacă Comisia a putut stabili, fără să săvârșească o eroare vădită, existența unor preocupări cu privire la incompatibilitatea schemei de ajutor cu piața internă, care să justifice măsurile adecvate propuse.

Cu privire la controlul aprecierilor privind măsurile adecvate

57. Prin intermediul celui de al doilea motiv invocat în susținerea recursului, recurentele susțin că îi revine Comisiei obligația de a determina dacă trebuie propuse măsuri adecvate pentru asigurarea compatibilității schemei de ajutor cu piața internă și, în cazul unui răspuns afirmativ, care ar fi aceste măsuri adecvate. Recurentele consideră, prin urmare, că aprecierea Comisiei privind necesitatea și întinderea măsurilor adecvate face parte din decizia în litigiu și trebuie să facă obiectul controlului jurisdicțional.

58. Comisia susține, în esență, că are obligația de a se asigura că angajamentele asumate de statul membru sunt suficiente pentru a face schemele de ajutor compatibile și că, în condițiile în care statul membru în cauză acceptă măsurile adecvate, nu trebuie să verifice dacă există alte măsuri potrivite, mai puțin constrângătoare pentru beneficiarii schemei de ajutor.

59. Observăm că dezbaterea dintre părți privește, în esență, aspectul dacă, înainte de a lua act de angajamentele acceptate de statul membru, Comisia trebuie nu numai să determine că aceste angajamente sunt suficiente pentru a asigura compatibilitatea schemei de ajutor cu piața internă, ci și să asigure că aceste angajamente sunt indispensabile și nu depășesc ceea ce este necesar. Cu alte cuvinte, părțile sunt în litigiu pentru a se stabili dacă Comisia trebuie să verifice caracterul proporțional al măsurilor adecvate, în special având în vedere situația beneficiarilor schemei de ajutor.

60. În calitate de principiu general al dreptului Uniunii, principiul proporționalității constituie un criteriu al legalității oricărui act adoptat de instituțiile Uniunii [23]. Comisia trebuie, prin urmare, să se asigure că efectele juridice ale deciziei sale luate în temeiul articolului 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999 nu încalcă acest principiu.

61. Cu toate acestea, pentru a determina conținutul precis al obligației Comisiei în acest sens, trebuie să se țină seama de natura procedurii în cauză.

62. În contextul aplicării articolelor 101 TFUE și 102 TFUE, Curtea a statuat deja că obligația ce intră în sarcina Comisiei în temeiul principiului proporționalității are o întindere și un conținut diferite în cadrul deciziilor de constatare a încălcării și al deciziilor privind angajamentele luate în temeiul articolului 7 și, respectiv, al articolului 9 din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 [24].

23 — A se vedea în special Hotărârea din 24 mai 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, punctul 45).

24 — Regulamentul Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 și 82 din tratat (JO 2003, L 1, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 167, rectificare în Ediție specială, 08/vol. 4, p. 269).

63. În ceea ce privește deciziile privind angajamentele, rolul Comisiei se limitează la a verifica dacă angajamentele propuse de întreprinderile în cauză răspund preocupărilor sale în materie de concurență și dacă acestea din urmă nu au oferit angajamente mai puțin constrângătoare, dar la fel de adecvate. În cazul în care Comisia trebuie să ia în considerare interesele terților, controlul jurisdicțional privește numai aspectul de a stabili dacă aprecierea făcută de Comisie este vădit eronată [25].

64. De asemenea, în speță, întinderea obligației de a asigura respectarea principiului proporționalității trebuie determinată în funcție de rolul care îi revine Comisiei.

65. Considerăm că rolul principal al Comisiei, atunci când adoptă o decizie în temeiul articolului 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, constă în a verifica dacă angajamentele asumate de statul membru asigură compatibilitatea schemei de ajutor cu piața internă. În acest context, Comisia trebuie, de asemenea, să se asigure că restricțiile de concurență rezultate din schema de ajutor, cu modificările ulterioare, sunt proporționale în raport cu obiectivele urmărite. În schimb, nu are sarcina de a examina dacă există alte măsuri adecvate mai puțin constrângătoare pentru statul membru în cauză și pentru beneficiarii schemei de ajutor.

66. Această repartizare a rolurilor rezultă din natura specifică a procedurii prevăzute la articolele 17-19 din Regulamentul nr. 659/1999, care are la bază o consultare între Comisie și statul membru în cauză și care conduce la acceptarea angajamentelor de către acesta din urmă.

67. Spre deosebire de o decizie pe care Comisia o adoptă la încheierea unei proceduri oficiale de investigare a unor ajutoare de stat, conținutul măsurilor specifice adoptate prin decizia luată în temeiul articolului 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999 este rezultatul unui consens între Comisie și statul membru respectiv.

68. În cadrul consultărilor menite să stabilească acest consens, Comisia trebuie să asigure acordarea unui răspuns satisfăcător preocupărilor sale în materie de concurență. Este sarcina statului membru în cauză să se asigure că angajamentele asumate nu depășesc ceea ce este necesar atât în privința propriilor interese, cât și în privința eventualelor interese legitime ale beneficiarilor schemei de ajutor.

69. În cazul în care, în cadrul consultărilor cu statul membru, Comisia avea obligația să se asigure, deopotrivă, că angajamentele asumate sunt suficiente pentru a răspunde preocupărilor sale în materie de concurență și că nu depășesc ceea ce este necesar pentru a răspunde acestora, atunci rolul său la momentul acestor consultări ar fi similar celui pe care îl are într-o procedură decizională obișnuită, aducând astfel în discuție caracterul consensual al procedurii în cauză în speță.

70. Considerăm, în consecință, că nu este sarcina Comisiei să verifice, înainte de a face obligatorii angajamentele acceptate de statul membru prin adoptarea unei decizii luate în temeiul articolului 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, dacă măsurile vizate de aceste angajamente sunt necesare, examinând dacă există alte măsuri adecvate mai puțin constrângătoare pentru statul membru în cauză și pentru beneficiarii schemei de ajutor. Controlul jurisdicțional al acestei decizii nu se referă, așadar, la acest aspect.

25 — Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Alrosa (C-441/07 P, EU:C:2010:377, punctele 38-42). În baza unui raționament similar, Tribunalul a statuat că aplicarea principiului proporționalității, în contextul deciziilor prin care un ajutor este declarat compatibil sub rezerva unor condiții, variază după cum condițiile au fost impuse de Comisie sau rezultă din angajamentele asumate în mod voluntar de statul membru. A se vedea Hotărârea din 8 aprilie 2014, ABN Amro Group/Comisia (T-319/11, EU:T:2014:186, punctele 72-82), Hotărârea din 17 iulie 2014, Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband/Comisia (T-457/09, EU:T:2014:683, punctele 347-351), precum și Hotărârea din 12 noiembrie 2015, HSH Investment Holdings Coinvest-C și HSH Investment Holdings FSO/Comisia (T-499/12, EU:T:2015:840, punctele 108-113).

Analiza motivelor recursurilor în lumina considerațiilor anterioare

Cu privire la primul motiv

71. Prin intermediul primului motiv, identic în ambele recursuri, recurentele critică, invocând în special o eroare de drept, punctele 56-60, 69-74, 81, 82, 86 și 87 din ordonanțele atacate.

72. Prin motivele criticate, Tribunalul a respins ca inoperante argumentele recurentelor, invocate în cadrul celui de al doilea, al treilea, al patrulea, al cincilea, al șaselea și al șaptelea motiv ale acțiunii în primă instanță, conform cărora Comisia ar fi realizat o apreciere incompletă și inexactă în ceea ce privește incompatibilitatea schemei de ajutor în cauză înainte să fie modificată. Tribunalul a statuat că controlul jurisdicțional exercitat în speță nu include examinarea efectuată de Comisie a schemei de ajutor anterioare angajamentelor asumate (punctele 59, 73, 82 și 87 din ordonanțele atacate).

73. Or, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 56 din prezentele concluzii, acest motiv este viciat de o eroare de drept. Astfel, era sarcina Tribunalului să examineze temeinicia argumentelor recurentelor și să verifice dacă Comisia a putut, fără să săvârșească o eroare vădită, să constate preocupările cu privire la compatibilitatea schemei de ajutor cu piața internă, care să justifice măsurile adecvate propuse.

74. Rezultă că primul motiv al recursului este întemeiat.

Cu privire la al doilea motiv

75. Prin intermediul celui de al doilea motiv, recurentele critică, invocând în special o eroare de drept și un viciu de motivare, motivele prevăzute la punctele 61-66, 78-80 și 90-95 din ordonanțele atacate.

76. Pentru aceste motive, Tribunalul, în cadrul examinării motivelor al doilea, al patrulea, al șaselea și al optulea ale acțiunii în primă instanță, a înlăturat ca vădit neîntemeiate argumentele recurentelor împotriva aprecierilor Comisiei cu privire la măsurile făcute obligatorii prin decizia în litigiu.

77. Tribunalul a arătat, în această privință, că statul membru putea accepta sau refuza măsurile adecvate propuse de Comisie și că tocmai acceptarea acestor măsuri de către autoritățile neerlandeze le face obligatorii (punctele 65 și 79 din ordonanțele atacate). În plus, Tribunalul a statuat, în cadrul examinării celui de al optulea motiv al acțiunii în primă instanță, că întinderea măsurilor în cauză nu a fost definită de Comisie, ci de autoritățile neerlandeze, în angajamentele lor (punctul 95 din ordonanțele atacate).

78. Suntem de părere că aceste motive sunt criticabile în sensul că lasă să se înțeleagă că Comisia nu are niciun rol în stabilirea măsurilor vizate de angajamentele asumate de statul membru și că tocmai acceptarea acestor măsuri de acest stat membru le face obligatorii. Observăm că deja Curtea a statuat că decizia Comisiei prin care se ia act de angajamentele statului membru este cea care produce efectele juridice obligatorii în această privință [26].

79. Cu toate acestea, chiar dacă motivele prevăzute la punctele 65, 79 și 95 din ordonanțele atacate ar fi considerate ca viciate de o eroare de drept, ar fi necesar, în orice caz, să se confirme concluzia Tribunalului conform căreia argumentele recurentelor trebuie respinse, întrucât contestă necesitatea și caracterul adecvat al măsurilor vizate de decizia în litigiu.

26 — Hotărârea din 27 februarie 2014, Stichting Woonpunt și alții/Comisia (C-132/12 P, EU:C:2014:100, punctul 72), precum și Hotărârea din 27 februarie 2014, Stichting Woonlinie și alții/Comisia (C-133/12 P, EU:C:2014:105, punctul 59).

80. Prin urmare, astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 65-70 din prezentele concluzii, rolul Comisiei în speță consta în a verifica dacă angajamentele asumate de Regatul Țărilor de Jos asigurau compatibilitatea schemei de ajutor cu piața internă: în schimb, nu avea obligația de a examina dacă existau alte măsuri adecvate mai puțin constrângătoare pentru acest stat membru și pentru beneficiarii schemei de ajutor.

81. Rezultă că al șaptelea motiv de recurs trebuie respins.

82. Având în vedere cele menționate anterior, propunem anularea ordonanțelor atacate în măsura în care Tribunalul a respins ca inoperante argumentele formulate în al doilea, al treilea, al patrulea, al cincilea, al șaselea și al șaptelea motiv din acțiunile în primă instanță, care privesc aprecierile efectuate de Comisie asupra incompatibilității schemei de ajutor existente înainte să fie modificată.

Cu privire la consecințele anulării ordonanțelor atacate

83. În conformitate cu articolul 61 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, dacă recursul este întemeiat, Curtea anulează decizia Tribunalului. În acest caz, Curtea poate 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.

84. Considerăm că, în prezenta cauză, litigiul nu este în stare de judecată. Astfel, examinarea temeiniciei argumentelor recurentelor ar determina Curtea să se pronunțe asupra unor chestiuni de fapt pe baza unor elemente care nu au fost apreciate de Tribunal în ordonanțele atacate, acesta din urmă respingând aceste argumente ca fiind inoperante. În plus, afirmațiile concrete cu privire la fondul cauzei nu au fost dezbătute în fața Curții.

Concluzie

85. În lumina celor menționate anterior, propunem Curții anularea ordonanțelor atacate și trimiterea cauzelor Tribunalului spre rejudecare, cererea privind cheltuielile de judecată urmând a fi soluționată odată cu fondul.