Repertoriul jurisprudenței

ORDONANȚA TRIBUNALULUI (Camera a patra)

3 martie 2015*

„Acțiune în anulare — Ajutoare de stat — Ajutor acordat de o municipalitate olandeză în favoarea unui club de fotbal profesionist — Decizie de deschidere a procedurii oficiale de investigare prevăzute la articolul 108 alineatul (2) TFUE — Măsură de ajutor pusă în aplicare în întregime la data deciziei — Admisibilitate — Act atacabil”

În cauza T-251/13,

Gemeente Nijmegen (Țările de Jos), reprezentată de H. Janssen și de S. van der Heul, avocați,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de S. Noë și de B. Stromsky, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o cerere de anulare în parte a Deciziei C(2013) 1152 final a Comisiei din 6 martie 2013 privind ajutoarele acordate cluburilor de fotbal profesioniste din Țările de Jos Vitesse, NEC, Willem II, MVV, PSV și FC Den Bosch în perioada 2008-2011 [Ajutor de stat SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN)],

TRIBUNALUL (Camera a patra),

compus din domnul M. Prek, președinte, doamna I. Labucka (raportor) și domnul V. Kreuschitz, judecători,

grefier: domnul E. Coulon,

dă prezenta

Ordonanță

Istoricul cauzei

1 În urma unor diverse plângeri potrivit cărora mai multe municipalități din Țările de Jos acordaseră ajutoare unor cluburi de fotbal profesioniste aflate în dificultate financiară, Comisia Europeană a adresat, la 27 mai 2011 și la 6 iulie 2011, solicitări de informații Regatului Țărilor de Jos. Comisia a primit răspunsurile la întrebări la 26 și la 28 iulie 2011 și la 1 septembrie 2011.

* Limba de procedură: neerlandeza.

2 Unul dintre ajutoarele în cauză are legătură cu cumpărarea de către reclamantă, Gemeente Nijmegen, la 28 septembrie 2010, a unui drept de achiziție (în continuare, „operațiunea de cumpărare”) cu privire la un complex sportiv polivalent, „De Eendracht”. Acest drept fusese acordat clubului de fotbal profesionist Nijmegen Eendracht Combinatie (NEC) la finalul unui contract de închiriere a complexului menționat și încheiat între reclamantă și NEC.

3 Prin Decizia C(2013) 1152 final din 6 martie 2013 privind ajutoarele acordate cluburilor de fotbal profesioniste din Țările de Jos Vitesse, NEC, Willem II, MVV, PSV și FC Den Bosch în perioada 2008-2011 [Ajutor de stat SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN)] (denumită în continuare „decizia atacată”), Comisia a inițiat procedura oficială de investigare prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE, în temeiul articolului 4 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului [108 TFUE] (JO L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41), în privința, printre altele, a operațiunii de cumpărare.

4 După efectuarea evaluării preliminare, Comisia a considerat în mod provizoriu, în decizia atacată, că operațiunea de cumpărare constituia un ajutor de stat, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE [a se vedea considerentele (45)-(50) ale deciziei atacate], și că exista o îndoială serioasă cu privire la compatibilitatea sa cu piața internă.

Procedura și concluziile părților

5 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 6 mai 2013, reclamanta a introdus prezenta acțiune.

6 Prin înscrisul depus la grefa Tribunalului la 7 august 2013, Comisia a ridicat o excepție de inadmisibilitate în temeiul articolului 114 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului.

7 La 26 septembrie 2013, reclamanta a depus observații cu privire la această excepție de inadmisibilitate.

8 La 26 mai 2014, Tribunalul a invitat părțile să depună observații cu privire la impactul asupra prezentei cauze al Hotărârii din 21 noiembrie 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, Rep., EU:C:2013:755), și al Ordonanței din 4 aprilie 2014, Flughafen Lübeck (C-27/13, EU:C:2014:240). Părțile au răspuns în termenele stabilite.

9 În cererea introductivă, reclamanta solicită Tribunalului:

— anularea deciziei atacate „în măsura în care privește pretinsul ajutor [acordat de] Gemeente în favoarea NEC”;

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

10 Comisia solicită Tribunalului:

— respingerea acțiunii ca inadmisibilă;

— obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

11 În observațiile privind excepția de inadmisibilitate, reclamanta solicită Tribunalului:

— respingerea excepției de inadmisibilitate;

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

12 În temeiul articolului 114 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, la cererea uneia dintre părți, Tribunalul poate să se pronunțe asupra inadmisibilității fără a intra în dezbaterea fondului. În conformitate cu alineatul (3) al aceluiași articol, în continuare, procedura este orală, în afară de cazul în care Tribunalul decide altfel.

13 Tribunalul consideră că, în speță, înscrisurile de la dosar sunt suficient de lămuritoare și decide că nu este necesară deschiderea procedurii orale.

Argumentele părților

14 În cadrul excepției de inadmisibilitate, Comisia arată mai întâi că decizia atacată constituie o măsură preliminară sau de natură pur pregătitoare, poziția sa finală asupra ajutorului în cauză trebuind să fie stabilită în decizia adoptată la finalul procedurii oficiale de investigare.

15 În continuare, Comisia subliniază că decizia atacată vizează, în speță, o măsură care a fost pusă în aplicare integral, astfel încât decizia menționată nu impune statelor membre suspendarea aplicării măsurii, spre deosebire de o măsură care este încă în curs de aplicare.

16 De asemenea, potrivit Comisiei, nici instanțele naționale nu vor mai putea dispune suspendarea aplicării ajutorului în cauză, din moment ce acesta a fost deja acordat.

17 În ceea ce privește impactul asupra prezentei cauze al Hotărârii Deutsche Lufthansa, punctul 8 de mai sus (EU:C:2013:755), și al Ordonanței Flughafen Lübeck, punctul 8 de mai sus (EU:C:2014:240), Comisia susține, în esență, că aceste decizii nu sunt determinante. Ea subliniază că, potrivit jurisprudenței, trebuie să se facă distincție între măsurile de ajutor puse în aplicare, precum operațiunea de cumpărare, și măsurile de ajutor care sunt în curs de aplicare. Comisia consideră de asemenea că admisibilitatea acțiunii este condiționată de existența unei acțiuni aflate pe rolul instanțelor naționale prin care se urmărește încetarea punerii în aplicare a ajutorului și recuperarea sumelor deja plătite și amintește că este întotdeauna posibil ca beneficiarul ajutorului să conteste o decizie precum decizia atacată pe calea unei întrebări preliminare.

18 În sfârșit, Comisia arată că a admite admisibilitatea acțiunii nu ar fi compatibil nici cu sistemele de repartizare a competențelor între instanța Uniunii Europene și ea însăși, nici cu căile de atac prevăzute de tratat, nici cu cerințele unei bune administrări a justiției și ale unei desfășurări legale a procedurii administrative în fața ei, întrucât instanței Uniunii i se solicită să efectueze o apreciere cu privire la probleme asupra cărora Comisia nu a avut încă ocazia să se pronunțe. Analiza pe fond a unei asemenea acțiuni ar avea astfel drept consecință anticiparea dezbaterilor pe fond și ar implica o confuzie între diferitele faze ale procedurilor administrative și judiciare.

19 Contrar celor susținute de Comisie, reclamanta consideră mai întâi că nu se poate deduce din jurisprudența Tribunalului că trebuie să se facă distincție între măsurile care au fost deja puse în aplicare și cele care sunt în curs de aplicare.

20 Potrivit reclamantei, nu se poate exclude ca o decizie precum decizia atacată să poată produce efecte juridice care să stea la baza admisibilității unei acțiuni îndreptate împotriva deciziei menționate.

21 În continuare, reclamanta susține că instanța națională ar fi ținută de poziția adoptată de Comisie în decizia atacată. Din moment ce Comisia a decis să inițieze o procedură oficială de investigare, instanța națională ar putea și, dacă este cazul, ar trebui să dispună recuperarea provizorie a ajutorului în cauză.

În această privință, în cazul existenței unei divergențe de apreciere între Comisie și instanța națională, aceasta din urmă nu poate respinge o cerere de recuperare a ajutorului decât dacă adresează în prealabil o întrebare preliminară Curții, în temeiul articolului 267 TFUE.

22 În ceea ce privește impactul asupra prezentei cauze al Hotărârii Deutsche Lufthansa, punctul 8 de mai sus (EU:C:2013:755), și al Ordonanței Flughafen Lübeck, punctul 8 de mai sus (EU:C:2014:240), reclamanta susține că decurge din jurisprudență că o decizie precum decizia atacată are un efect obligatoriu necondiționat, care implică faptul că instanțele naționale au obligația de a considera stabilit că a avut loc o încălcare a obligației de suspendare, prevăzută la articolul 108 alineatul (3) TFUE, și de a adopta măsuri adecvate în cadrul procedurilor aflate pe rolul lor. Potrivit reclamantei, o instanță națională nu mai are competența să verifice ea însăși, în cadrul unui litigiu aflat pe rolul acesteia, dacă măsura în privința căreia Comisia a decis să inițieze procedura oficială de investigare constituie sau nu constituie un ajutor de stat, chiar dacă aprecierile efectuate în decizia Comisiei au un caracter preliminar.

23 Reclamanta subliniază totodată faptul că decizia atacată determină consecințe negative, având în vedere îndoiala importantă privind legalitatea măsurii în cauză. Potrivit reclamantei, posibilitatea de a invoca decizia atacată la instanțele naționale și afectarea relațiilor comerciale ale NEC ar constitui efecte juridice ale deciziei menționate, independente de obligația de a suspenda punerea în aplicare a măsurii în cauză.

24 În această privință, Comisia susține că acestea sunt consecințe de fapt care nu pot fi considerate efecte juridice obligatorii ce modifică în mod substanțial situația juridică a reclamantei.

25 Potrivit reclamantei, îndoiala legată de legalitatea măsurii în cauză determină de asemenea efecte negative asupra controlului legalității prevăzut de legea municipală și efectuat de contabilul ei. Astfel, atunci când, în cadrul controlului său, contabilul detectează riscuri de ilegalitate pe care reclamanta nu reușește să le explice, acesta trebuie să le menționeze în raportul său, astfel încât decizia atacată ar produce efecte asupra situației sale.

26 În sfârșit, reclamanta consideră că faptul că aprecierea Comisiei cu privire la existența în speță a unui ajutor de stat are un caracter provizoriu nu are niciun impact asupra admisibilității acțiunii întrucât decizia produce sau va produce efecte juridice autonome. Tribunalul ar trebui, în principiu, să exercite un control complet asupra unei decizii de deschidere a procedurii oficiale de investigare precum decizia atacată. Acest control s-ar limita totuși la aspectul dacă, ținând seama de informațiile de care dispunea, Comisia putea în mod legal să concluzioneze, cu titlu provizoriu, în sensul existenței unui ajutor sau cel puțin al existenței unor îndoieli importante.

Aprecierea Tribunalului

27 Trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, acțiunea în anulare în sensul articolului 263 TFUE poate fi formulată împotriva tuturor actelor adoptate de instituții, indiferent de natura sau de forma acestora, care urmăresc să producă efecte juridice obligatorii de natură a afecta interesele reclamantului, modificând în mod distinct situația sa juridică (a se vedea Hotărârea din 17 iulie 2008, Athinaïki Techniki/Comisia, C-521/06 P, Rep., EU:C:2008:422, punctul 29 și jurisprudența citată).

28 Trebuie să se sublinieze totodată că, atunci când este vorba despre acte sau decizii a căror elaborare se realizează în mai multe etape, în special la finele unei proceduri interne, nu reprezintă în principiu acte atacabile decât măsurile care stabilesc definitiv poziția instituției la sfârșitul acestei proceduri, excluzând măsurile intermediare al căror obiectiv este pregătirea deciziei finale (Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia, 60/81, Rec., EU:C:1981:264, punctul 10, Hotărârea din

18 decembrie 1992, Cimenteries CBR și alții/Comisia, T-10/92-T-12/92 și T-15/92, Rec., EU:T:1992:123, punctul 28, și Ordonanța din 21 noiembrie 2005, Tramarin/Comisia, T-426/04, Rec., EU:T:2005:405, punctul 25).

29 În ceea ce privește o decizie a Comisiei de deschidere a unei proceduri oficiale de investigare a unui ajutor de stat, precum decizia atacată, reiese din jurisprudență că o astfel de decizie poate fi un act atacabil în măsura în care este susceptibilă să producă efecte juridice autonome (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 octombrie 2001, Italia/Comisia, C-400/99, Rec., denumită în continuare „Hotărârea Tirrenia”, EU:C:2001:528, punctele 62 și 69, Hotărârea din 24 octombrie 2013, Deutsche Post/Comisia, C-77/12 P, EU:C:2013:695, punctul 53, și Hotărârea din 23 octombrie 2002, Diputación Foral de Álava și alții/Comisia, T-346/99-T-348/99, Rec., EU:T:2002:259, punctul 33 și jurisprudența citată), cu alte cuvinte, atunci când o astfel de decizie produce un efect obligatoriu din punct de vedere juridic suficient de imediat și de cert față de statul membru al cărui destinatar este și față de beneficiarul sau beneficiarii măsurii de ajutor în cauză.

30 Este cazul în special al obligației de suspendare, care revine statului membru, a unei măsuri de ajutor puse în executare fără a fi fost notificată și aflate încă în curs de executare la data la care decizia de deschidere a procedurii oficiale de investigare este adoptată (a se vedea în acest sens Hotărârea Tirrenia, punctul 29 de mai sus, EU:C:2001:528, punctele 59 și 62, și Hotărârea Deutsche Post/Comisia, punctul 29 de mai sus, EU:C:2013:695, punctul 52).

31 Astfel, potrivit jurisprudenței, o decizie de deschidere a procedurii oficiale de investigare cu privire la o măsură în curs de aplicare și calificată drept ajutor nou de către Comisie modifică în mod necesar conținutul juridic al măsurii în cauză, precum și situația juridică a întreprinderilor care beneficiază de aceasta, în special în ceea ce privește continuarea punerii în aplicare a măsurii menționate. Așa cum reiese din jurisprudență și cum admite de altfel Comisia, această concluzie se impune nu doar în cazul în care măsura în curs de aplicare este considerată de autoritățile statului membru în cauză drept un ajutor existent, ci și în cazul în care aceste autorități consideră că măsura vizată de decizia de deschidere nu constituie un ajutor de stat (a se vedea în acest sens Hotărârea Tirrenia, punctul 29 de mai sus, EU:C:2001:528, punctele 57-59, Hotărârea Deutsche Post/Comisia, punctul 29 de mai sus, EU:C:2013:695, punctul 52, și Hotărârea Diputación Foral de Álava și alții/Comisia, punctul 29 de mai sus, EU:T:2002:259, punctele 33 și 34).

32 Pe de altă parte, s-a considerat că, atunci când Comisia a inițiat procedura oficială de investigare cu privire la o măsură în curs de aplicare, instanțele naționale au obligația să adopte toate măsurile necesare pentru a stabili consecințele unei eventuale încălcări a obligației de suspendare a punerii în aplicare a măsurii menționate.

33 În acest scop, instanțele naționale pot decide să suspende punerea în aplicare a măsurii supuse examinării și să dispună recuperarea sumelor deja plătite. Acestea pot de asemenea să decidă dispunerea unor măsuri provizorii pentru a asigura, pe de o parte, protecția intereselor părților în cauză și, pe de altă parte, efectul util al deciziei Comisiei de deschidere a procedurii oficiale de investigare (Hotărârea Deutsche Lufthansa, punctul 8 de mai sus, EU:C:2013:755, punctele 42 și 43).

34 Trebuie să se determine în lumina acestor considerații dacă decizia atacată, care vizează măsura în cauză, produce un efect obligatoriu din punct de vedere juridic suficient de imediat și de cert față de statul membru destinatar și față de beneficiarul sau de beneficiarii măsurii supuse examinării.

35 În speță, pe de o parte, trebuie totuși să se constate că operațiunea de cumpărare era deja integral aplicată la momentul adoptării deciziei atacate.

36 Pe de altă parte, această decizie vizează în mod vădit o măsură de ajutor nouă care nu a fost notificată, despre care reclamanta nu a pretins niciodată că era vorba despre un ajutor existent pentru a deduce din aceasta că decizia menționată producea efecte juridice autonome numai ca urmare a alegerii de către Comisie a procedurii în temeiul articolului 108 alineatul (2) TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 30 iunie 1992, Spania/Comisia, C-312/90, Rec., EU:C:1992:282, punctele 20-24).

37 Or, spre deosebire de o decizie de deschidere a procedurii oficiale de investigare în privința unei măsuri în curs de aplicare, o decizie de această natură, care vizează o măsură integral aplicată, nu determină, în principiu, efecte juridice autonome întrucât nu are un efect obligatoriu din punct de vedere juridic suficient de imediat și de cert față de statul membru destinatar și față de beneficiarul sau de beneficiarii măsurii în cauză.

38 În această privință, în primul rând, trebuie să se observe că, în speță, este cert că măsura în cauză nu poate fi suspendată din moment ce fusese integral aplicată la data la care decizia atacată a fost adoptată.

39 Prin urmare, în ceea ce privește suspendarea măsurii în cauză, decizia atacată nu poate avea un efect obligatoriu din punct de vedere juridic suficient de imediat și de cert față de statul membru și în special față de instanțele naționale.

40 În al doilea rând, din cauza conținutului și a domeniului său de aplicare, decizia atacată nu poate genera pentru statul membru respectiv obligația de a acționa pentru recuperarea ajutorului acordat prin măsura în cauză.

41 Astfel, mai întâi, reiese din Regulamentul nr. 659/1999 că Comisia este supusă unor condiții stricte atunci când are în vedere să solicite statului membru în cauză recuperarea în mod provizoriu a ajutorului.

42 În acest sens, articolul 11 alineatul (2) din Regulamentul nr. 659/1999 prevede că nu trebuie să existe îndoieli cu privire la caracterul de ajutor al măsurii în cauză, că intervenția trebuie să fie urgentă și că trebuie să existe un risc serios de prejudiciere semnificativă și ireparabilă a unui concurent.

43 Astfel de condiții, stabilite pentru adoptarea unei decizii distincte și cu un conținut diferit de cel al deciziei atacate, constituie indicii ale existenței pentru statul membru destinatar a unei obligații generale de recuperare a ajutoarelor plătite ilegal, care rezultă numai din această ultimă decizie.

44 În continuare, chiar dacă instanța națională, sesizată cu o cerere în acest sens, ar putea să trebuiască să dispună recuperarea ajutorului în cauză, indiferent dacă măsura în cauză este sau nu este în curs de aplicare la data deciziei de deschidere a procedurii oficiale de investigare, acest lucru nu poate conferi deciziei menționate un efect obligatoriu din punct de vedere juridic suficient de imediat și de cert.

45 Astfel, obligația, care revine instanței naționale, de a adopta măsuri de salvgardare în cursul unui litigiu care are legătură cu o eventuală măsură de ajutor necesită îndeplinirea condițiilor care justifică aceste măsuri, respectiv că nu există incertitudini privind calificarea măsurii drept ajutor de stat, că ajutorul este pe punctul de a fi pus în aplicare sau că a fost pus în aplicare și că nu se constată împrejurări excepționale care să facă nepotrivită recuperarea (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 martie 2010, CELF și ministre de la Culture et de la Communication, C-1/09, Rep., EU:C:2010:136, punctul 36).

46 De altfel, trebuie subliniat că nu există o obligație absolută și necondiționată care să impună instanței naționale să urmeze în mod automat aprecierea provizorie a Comisiei. În special, s-a statuat deja că, atunci când instanța națională are îndoieli cu privire la problema dacă măsura în cauză constituie un ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE sau la validitatea sau la interpretarea deciziei de deschidere a procedurii oficiale de investigare, pe de o parte, poate să solicite lămuriri

Comisiei și, pe de altă parte, poate sau trebuie, conform articolului 267 al doilea și al treilea paragraf TFUE, să adreseze o întrebare preliminară Curții (Hotărârea Deutsche Lufthansa, punctul 8 de mai sus, EU:C:2013:755, punctul 44).

47 În sfârșit, în orice caz, trebuie arătat că, în speță, reclamanta nu a menționat deloc exercitarea unei acțiuni în fața instanței naționale.

48 Prin urmare, în ceea ce privește recuperarea ajutorului, trebuie să se considere că decizia atacată nu produce un efect obligatoriu din punct de vedere juridic suficient de imediat și de cert față de statul membru și în special față de instanțele naționale.

49 În al treilea rând, nu se poate considera că modificarea relațiilor comerciale ale NEC, care ar decurge din incertitudinea legată de legalitatea măsurii în cauză, poate constitui un efect juridic autonom al deciziei atacate.

50 Astfel, nicio legătură cauzală evidentă nu poate fi stabilită între îndoiala legată de legalitatea măsurii în cauză și afectarea situației juridice a reclamantei.

51 Pe de altă parte, incertitudinea comercială și percepțiile celorlalți operatori cu privire la situația beneficiarului unei măsuri de ajutor cum este reclamanta în speță nu pot fi considerate efecte juridice obligatorii, dat fiind că nu este vorba decât despre simple consecințe de fapt, iar nu despre efecte juridice pe care decizia de deschidere a procedurii oficiale de investigare este destinată să le producă (a se vedea în acest sens și prin analogie Ordonanța din 7 iulie 1981, IBM/Comisia, 60/81 R și 190/81 R, Rec., EU:C:1981:165, punctul 19, Hotărârea din 1 decembrie 2005, Italia/Comisia, C-301/03, Rec., EU:C:2005:727, punctul 30, și Hotărârea din 20 mai 2010, Germania/Comisia, T-258/06, Rep., EU:T:2010:214, punctul 151).

52 Așadar, reclamanta nu poate susține că decizia atacată a produs efecte juridice obligatorii de natură a-i afecta interesele, modificând în mod distinct situația sa juridică.

53 În consecință, în speță, decizia atacată nu poate fi calificată drept act atacabil.

54 Prin urmare, este necesar să se respingă acțiunea ca fiind inadmisibilă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

55 În conformitate cu articolul 87 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât reclamanta a căzut în pretenții, se impune să se decidă că aceasta suportă, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, și cheltuielile de judecată efectuate de Comisie, conform concluziilor acesteia din urmă.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a patra)

dispune:

1) Respinge acțiunea ca inadmisibilă.

2) Obligă Gemeente Nijmegen la plata cheltuielilor de judecată.

Luxemburg, 3 martie 2015.

Grefier
E. Coulon

Președinte
M. Prek