CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL PAOLO MENGOZZI prezentate la 22 decembrie 2010[1]

1. Prin acțiunea care face obiectul prezentei proceduri, Comisia atacă Hotărârea din 10 aprilie 2008, Țările de Jos/Comisia [2] (denumită în continuare „hotărârea atacată"), a Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene prin care s-a anulat Decizia Comisiei din 24 iunie 2003 [3] referitoare la ajutorul de stat N 35/2003 privind sistemul de comercializare a drepturilor de emisie de oxizi de azot notificat de Regatul Țărilor de Jos (denumită în continuare „Decizia"). Această hotărâre face de asemenea obiectul a două recursuri incidente formulate de Regatul Țărilor de Jos și de Republica Federală Germania.

I — Situația de fapt și Decizia

2. Sistemul de comercializare a drepturilor de emisie de oxizi de azot (NO_x) notificat Comisiei de Țările de Jos (în continuare, „măsura în cauză"), precum și conținutul Deciziei, sunt descrise, la punctele 8-13 și 16-20 din hotărârea atacată, după cum urmează:

„8. Prin scrisoarea din 23 ianuarie 2003, autoritățile olandeze au notificat Comisiei, în temeiul articolului 88 alineatul (3) CE, un sistem de comercializare a drepturilor de emisie de NO_x […]. Acestea solicitau Comisiei adoptarea unei decizii prin care să se constate că măsura în cauză nu constituie un ajutor în sensul articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul CE (JO L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41).

9. La 24 iunie 2003, Comisia a adoptat [Decizia].

10. În [Decizie], la punctul 1, Comisia descrie mai întâi măsura în cauză. În cadrul plafonului național olandez de emisie de NO_x definit în Directiva 2001/81, autoritățile olandeze au fixat un obiectiv de 55 de kilotone de emisie de NO_x

1 — Limba originală: italiana.
2 — Hotărârea în cauza T-233/04, Rep., p. II-591.
3 — C (2003) 1761 final.

în 2010 pentru instalațiile industriale mari, și anume, aproximativ 250 de întreprinderi.

11. Cu privire la funcționarea acestui sistem, la punctul 1.2 din [Decizie], Comisia arată că, pentru fiecare instalație industrială, o lege națională stabilește o normă relativă de emisie de NO_x, care trebuie respectată. Întreprinderea poate să respecte norma de emisie astfel prevăzută fie prin luarea unor măsuri de reducere a emisiilor de NO_x în propria instalație, fie prin cumpărarea unor drepturi de emisie de la alte întreprinderi, fie combinând cele două opțiuni. Reducerile de emisii sub forma unor credite de NO_x sunt propuse pe piața drepturilor de emisii de instalațiile ale căror emisii sunt inferioare normei de emisie.

12. Emisia anuală totală de NO_x a unei instalații, ajustată prin eventuale credite de NO_x vândute sau cumpărate, trebuie să corespundă nivelului de emisie autorizat pentru instalația respectivă. Emisia anuală autorizată – în cifre absolute – este calculată în funcție de norma de emisie relativă și de cantitatea de energie utilizată de instalația menționată.

13. La sfârșitul fiecărui an, autoritățile olandeze verifică dacă instalațiile au respectat norma de emisie prevăzută. În fiecare an pot fi cumpărate, economisite sau împrumutate pentru perioade viitoare credite de NO_x. Dacă o instalație depășește norma de emisie prevăzută, aceasta trebuie să compenseze excedentul în anul următor. În plus, acest excedent care trebuie compensat este majorat cu 25 % pentru a descuraja orice depășire. Dacă o instalație nu reușește să respecte norma de emisie care îi revine, autoritățile olandeze îi aplică o amendă efectivă, proporțională și disuasivă.

[…]

16. La punctele 1.5 și 1.6 din [Decizie], Comisia precizează că măsura în cauză se va aplica tuturor întreprinderilor industriale care au o putere instalată mai mare de 20 de megawați termici (MWth), în paralel cu reglementarea comunitară. Autoritățile olandeze vor continua să aplice valorile limită ale emisiilor stabilite prin diferite directive comunitare aflate în vigoare.

17. În cadrul aprecierii măsurii în cauză (punctul 3 din [Decizie]), Comisia evocă în primul rând practica decizională privind schemele de comercializare a

drepturilor de emisie și distinge între două tipuri de sisteme, după cum urmează:

«1) Sistemele în cadrul cărora permisele de emisii sau de poluare negociabile sunt considerate active necorporale, care reprezintă o valoare de piață pe care statul ar fi putut de asemenea să o vândă sau să o atribuie prin licitație, ceea ce implică un beneficiu nerealizat (sau o pierdere a resurselor de stat), astfel încât există un ajutor de stat în sensul articolului 87 alineatul (1) CE;

2) sistemele în cadrul cărora permisele de emisii sau de poluare negociabile sunt considerate o probă oficială a faptului că o anumită producție nu va putea fi vândută sau atribuită beneficiarului permisului, astfel încât nu este vorba despre un beneficiu nerealizat – prin urmare, nici despre vreo resursă de stat –, ceea ce implică faptul că nu există un ajutor de stat în sensul articolului 87 alineatul (1) din Tratatul CE.»

18. În continuare, Comisia prezintă motivele care au determinat-o să concluzioneze că există un ajutor de stat în cazul măsurii în cauză, și anume, în esență, acordarea gratuită de către stat a unor credite de NO_x unui grup specific de întreprinderi care desfășoară activități comerciale între state membre. Potrivit deciziei atacate, autoritățile olandeze ar dispune de posibilitatea de a vinde sau de a atribui drepturi de emisie. Oferind în mod gratuit credite de NO_x ca active necorporale, ar exista în cazul statului membru un beneficiu nerealizat. De aici, Comisia deduce faptul că această schemă implică resurse de stat în sensul articolului 87 alineatul (1) CE. Consolidarea poziției întreprinderilor vizate ar aduce atingere comerțului dintre statele membre.

19. În sfârșit, la punctul 3.3 din [Decizie], Comisia examinează compatibilitatea măsurii în cauză cu piața comună.

20. În concluzie, la punctul 4 din [Decizie], Comisia constată că măsura în cauză cuprinde un ajutor de stat în sensul articolului 87 alineatul (1) CE, adăugând în același timp faptul că acest ajutor este compatibil cu piața comună în temeiul articolului 87 alineatul (3) CE […]. Comisia invită autoritățile olandeze să îi comunice anual un raport privind punerea în aplicare a măsurii în cauză și să îi notifice în prealabil orice adaptare a condițiilor în care este acordat ajutorul".

3. În memoriul în apărare, Țările de Jos afirmă că măsura în cauză a intrat în vigoare la 1 iunie 2005.

II — Concluziile părților în fața Tribunalului și hotărârea atacată

4. Regatul Țărilor de Jos, susținut de Republica Federală Germania, solicita Tribunalului anularea Deciziei în măsura în care califica drept ajutor de stat măsura în cauză și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată. Comisia solicita, în principal, constatarea inadmisibilității acțiunii și, în subsidiar, respingerea acesteia și obligarea Regatului Țărilor de Jos la plata cheltuielilor de judecată.

5. În hotărârea atacată, Tribunalul a respins excepția de inadmisibilitate a acțiunii invocată de Comisie (punctele 37-49). Cu privire la fond, acesta a respins primul aspect al primului motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 87 CE, prin care Țările de Jos invocau lipsa unui avantaj finanțat prin intermediul resurselor de stat (punctele 63-78) și a admis al doilea aspect, prin care statul reclamant contesta existența condiției selectivității (punctele 84-101). Tribunalul a anulat, așadar, Decizia și a obligat Comisia la plata cheltuielilor de judecată.

III — Procedura în fața Curții și concluziile părților

6. Prin înscrisul depus la grefa Curții la 23 iunie 2008, Comisia a introdus recursul care face obiectul prezentei proceduri. În memoriile în răspuns, Regatul Țărilor de Jos și, respectiv, Republica Federală Germania au introdus recursuri incidente. Prin Ordonanța președintelui Curții din 23 decembrie 2008 au fost admise cererile de intervenție în prezenta procedură ale Regatului Unit și Republicii Slovenia. Prin Ordonanța din 8 mai 2009 a fost admisă cererea de intervenție formulată de Republica Franceză în condițiile prevăzute de articolul 93 alineatul (7) din Regulamentul de procedură al Curții. În ședința din 14 octombrie 2010 au fost ascultați agenții Comisiei și cei ai guvernelor olandez, german și francez.

7. În cererea de sesizare a instanței, Comisia solicită Curții, în principal, să anuleze hotărârea atacată și să declare inadmisibilă acțiunea în anularea Deciziei și, în subsidiar, să anuleze hotărârea atacată și să respingă acțiunea în anularea Deciziei. În ambele cazuri, aceasta solicită obligarea Țărilor de Jos la plata cheltuielilor de judecată pentru procedurile desfășurate în primă instanță și în recurs. În memoriul în răspuns la recursurile incidente al Țărilor de Jos și al Republicii Federale Germania, Comisia solicită Curții, cu titlu principal, anularea hotărârii atacate și declararea acțiunii formulate în primă instanță ca inadmisibilă și, în subsidiar, respingerea recursurilor incidente, anularea hotărârii atacate și respingerea acțiunii formulate în primă instanță ca nefondată.

8. Regatul Țărilor de Jos solicită, în principal, respingerea recursului și, în subsidiar, în ipoteza în care Curtea ar admite recursul, anularea hotărârii atacate în măsura în care respinge motivul acțiunii întemeiat pe lipsa unui avantaj finanțat prin intermediul resurselor de stat. În ambele cazuri, Regatul Țărilor de Jos solicită obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată pentru procedurile desfășurate în primă instanță și în recurs.

9. Republica Federală Germania solicită, în principal, respingerea recursului și anularea hotărârii atacate și, în subsidiar, în ipoteza în care Curtea ar considera această concluzie ca fiind inadmisibilă, respingerea recursului, iar în cazul admiterii recursului, anularea hotărârii atacate. În ambele cazuri, aceasta menține concluziile prezentate în primă instanță și solicită obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

10. Regatul Unit solicită respingerea concluziilor formulate de Comisie în favoarea inadmisibilității acțiunii în primă instanță și susține concluziile prezentate în principal de Țările de Jos. Republica Slovenia solicită respingerea recursului formulat de Comisie și obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată. În cadrul ședinței, Republica Franceză a solicitat respingerea concluziilor formulate de Comisie în favoarea inadmisibilității acțiunii în primă instanță.

IV — Cu privire la recursul principal

11. Comisia invocă două motive în susținerea recursului său. Primul motiv este întemeiat pe o încălcare a articolului 230 CE și privește partea din hotărârea atacată prin care se declară admisibilă acțiunea formulată de Regatul Țărilor de Jos. Prin al doilea motiv, invocat în subsidiar, Comisia susține o încălcare a articolului 87 alineatul (1) CE.

A — *Cu privire la primul motiv de recurs, întemeiat pe încălcarea articolului 230 CE*

12. Comisia consideră că un stat membru nu are dreptul de a exercita o acțiune în temeiul articolului 230 CE împotriva unei decizii care aprobă necondiționat o măsură notificată în cadrul regimului de control al ajutoarelor de stat. Motivul este împărțit în două aspecte.

1. Cu privire la primul aspect

13. Prin intermediul primului aspect al primului motiv de recurs, Comisia susține că

Tribunalul a făcut în mod eronat o distincție între speța cu care a fost sesizat și cea care a făcut obiectul cauzei în care s-a pronunțat Ordonanța Curții din 28 ianuarie 2004, Țările de Jos/Comisia [4] (denumită în continuare „Ordonanța Țările de Jos/Comisia"). Potrivit Comisiei, nu există nicio diferență semnificativă din punct de vedere juridic între cele două cauze. Țările de Jos, susținute de Regatul Unit, de Republica Slovenia și de Republica Franceză, precum și de Republica Federală Germania reține însă că împrejurările cauzei în care s-a pronunțat această ordonanță diferă substanțial de cele din prezenta cauză și că acest precedent nu este, prin urmare, pertinent.

14. Trebuie amintit pe scurt conținutul Ordonanței Țările de Jos/Comisia, adoptată pe durata procedurii care a condus la pronunțarea hotărârii atacate.

15. În această ordonanță, Curtea a respins ca inadmisibilă acțiunea introdusă de Țările de Jos împotriva deciziei prin care Comisia contesta compatibilitatea cu piața comună a unor măsuri de stimulare pentru prelucrarea deșeurilor de la dragare, notificate de acest stat membru. Acțiunea era limitată la partea din decizie „în care Comisia [concluziona] că sumele acordate autorităților portuare în conformitate cu această normă constitui[au] ajutoare de stat în sensul articolului 87 alineatul (1) CE" (punctul 1).

16. Motivarea ordonanței este deosebit de sumară. După ce a amintit jurisprudența potrivit căreia pot face obiectul unei acțiuni în anulare, potrivit articolului 230 CE, doar măsurile care produc efecte juridice obligatorii de natură a afecta interesele reclamanților, modificând în mod distinct situația juridică a acestora, Curtea a afirmat, la punctul 20, că decizia atacată, care declara că schema de ajutor notificată este compatibilă cu piața comună, nu putea modifica în mod relevant situația juridică a Regatului Țărilor de Jos, „dat fiind că, în notificarea sa privind această schemă, guvernul olandez [ceruse] Comisiei să aprecieze legalitatea acesteia potrivit articolelor 87 CE și 88 CE" [5]. La punctele 21 și 22, Curtea a răspuns argumentului adus de Țările de Jos conform căruia o parte din motivarea deciziei atacate (în care Comisia reținea că unele autorități portuare s-ar încadra în noțiunea de întreprindere în sensul articolului 87 CE) ar fi produs oricum consecințe juridice negative pentru statul menționat. În această privință, aceasta a observat în primul rând că doar dispozitivul unei decizii este de natură să producă efecte juridice și, în consecință, să prejudicieze și că aprecierile formulate în motivare nu pot fi supuse controlului de legalitate din partea instanței comunitare „decât în măsura în care, în calitate de considerente ale unui act cauzator de prejudiciu, constituie baza necesară pentru dispozitivul acestui act". Curtea a concluzionat la punctul 22 că, în speță, „motivarea contestată nu reprezintă baza necesară a dispozitivului unei decizii care să prejudicieze Regatul Țărilor de Jos",

4 — Ordonanța C-164/02 (Rec., p. I-1177).

5 — Cu titlu pur incidental, mărturisim că avem unele dificultăți în înțelegerea raportului pe care Curtea pare să îl stabilească între conținutul notificării și evaluarea efectelor măsurii. Determinarea impactului unei măsuri în materie de ajutoare cu privire la situația juridică a statului destinatar ni se pare că depinde, în fapt, de aprecierea obiectivă a efectelor sale, independent de convingerea pe care acest stat o poate avea cu privire la calificarea exactă sau la compatibilitatea cu piața comună a măsurilor propuse, cel puțin atunci când decide să procedeze la notificarea acestor măsuri.

precizând că, „întrucât Comisia a constatat în dispozitivul deciziei atacate că, indiferent de faptul că unele dintre sumele vizate pot constitui ajutoare în sensul articolului 87 alineatul (1) CE, schema în cauză ar fi oricum justificată în baza motivelor expuse în articolul 87 alineatul (3) litera (c) CE, acest dispozitiv *nu constituie sub nicio formă o luare de poziție cu privire la natura de întreprindere a oricărei autorități portuare și nici cu privire la natura economică a ansamblului activităților acestor autorități*" [6]. La punctul 23, Curtea a adăugat că „decizia atacată nu se pronunță cu privire la circumstanțele particulare ale uneia sau alteia dintre autoritățile portuare în cauză" și că „această decizie nu afectează în niciun fel aprecierea, în raport cu articolul 87 alineatul (1) CE, a unor eventuale sume acordate autorităților portuare".

17. Din motivarea ordonanței, reluată în linii mari la punctul precedent, rezultă că, în acel caz, două elemente au determinat Curtea să declare inadmisibilă acțiunea Țărilor de Jos. În primul rând, în structura raționamentului Curții a jucat un rol deosebit de important, dacă nu decisiv, faptul că, la momentul notificării, Țările de Jos s-au limitat să solicite Comisiei aprecierea legalității măsurilor de stimulare a prelucrării deșeurilor de la dragare, fără să indice că apreciau că aceste măsuri nu constituie ajutoare în cazul în care sunt destinate autorităților portuare [7]. În al doilea rând, Curtea a considerat că, având în vedere toate măsurile notificate compatibile cu articolul 87 alineatul (3) CE, Comisia s-ar fi abținut de la pronunțarea definitivă cu privire la statutul de ajutor al sumelor acordate autorităților portuare.

18. Ambele elemente lipsesc din prezenta speță.

19. Pe de o parte, la notificarea măsurii în cauză, Țările de Jos au precizat că, în opinia

6 — Sublinierea noastră.

7 — Din lectura dosarului cauzei rezultă că însăși Comisia a insistat cu privire la pertinența acestei împrejurări, subliniind că, în cursul procedurii administrative, Țările de Jos nu i-au adus la cunoștință în niciun fel poziția lor în ceea ce privește calificarea stimulentelor acordate autorităților portuare.

lor, aceasta nu constituia un ajutor de stat și au solicitat o declarație din partea Comisiei în acest sens. Pe de altă parte, în Decizie, Comisia a adoptat o poziție clară și neechivocă cu privire la statutul de ajutor al acestei măsuri. Contrar celor susținute de instituția reclamantă, în lumina motivării Ordonanței Țările de Jos/Comisia, aceste diferențe sunt relevante din punct de vedere juridic și împiedică, în speță, transpunerea în mod automat a soluției adoptate de Curte în acest precedent.

20. În general, nu considerăm că este posibil să se întrevadă în Ordonanța Țările de Jos/Comisia intenția Curții de a exclude în principiu dreptul statelor membre de a ataca în justiție deciziile prin care Comisia autorizează în mod necondiționat măsurile de ajutor notificate de acestea. În schimb, caracteristicile specifice ale speței și modul în care acestea au fost interpretate de Curte conduc mai degrabă la atribuirea unui domeniu de aplicare limitat acestei ordonanțe.

21. În concluzie, considerăm că Tribunalul nu a săvârșit o eroare când a făcut distincție între cauza cu care a fost sesizat și cea care face obiectul cauzei în care s-a pronunțat Ordonanța Țările de Jos/Comisia. Această concluzie nu ar fi pusă în discuție chiar dacă s-ar constata denaturarea faptelor, care, în opinia Comisiei, ar fi fost săvârșită de Tribunal la punctul 47 din hotărârea atacată [8].

22. Așadar, primul aspect al primului motiv de recurs al Comisiei trebuie respins.

2. Cu privire la cel de al doilea aspect

23. Prin intermediul celui de al doilea aspect, Comisia contestă afirmația Tribunalului potrivit căreia calificarea măsurii în cauză drept ajutor de stat a produs consecințe juridice. Obiecția este îndreptată în special împotriva punctului 41 din hotărârea atacată, în care Tribunalul a afirmat că această calificare, ce i-a permis Comisiei să examineze compatibilitatea măsurii în cauză cu piața comună, pe de o parte, „determină aplicarea procedurii prevăzute de Regulamentul nr. 659/1999 pentru schemele de ajutor existente și în special a celei prevăzute la articolele 17-19 și la articolul 21, care impune statului membru obligația de a transmite un raport anual privind toate schemele de ajutor existente”, și, pe de altă parte, „poate avea efecte […] asupra acordării

8 — Potrivit Comisiei, Tribunalul ar fi afirmat în mod eronat că, în decizia atacată în cauza în care s-a pronunțat Ordonanța Țările de Jos/Comisia, constatările care fac obiectul criticilor din partea statului membru reclamant apăreau numai în motivare, nu și în dispozitiv.

unui ajutor nou în temeiul normelor privind cumulul de ajutoare din surse diferite, prevăzute printre altele la punctul 74 din Orientările comunitare privind ajutorul de stat pentru protecția mediului".

24. Instituția reclamantă susține mai întâi că, având în vedere caracterul obiectiv al noțiunii de ajutor, consecințele menționate de Tribunal decurg din însăși natura măsurii în cauză, iar nu din Decizie. Nu ni se pare că acest argument poate fi acceptat. Desigur, Curtea a afirmat în repetate rânduri, deși în contextul diferit al definirii domeniului de aplicare al controlului jurisdicțional cu privire la aplicarea de către Comisie a noțiunii de ajutor, că această noțiune are un caracter obiectiv [9], care permite să se considere, după cum se pare că face și Comisia, că o decizie adoptată în temeiul articolului 87 alineatul (1) CE [devenit articolul 107 alineatul (1) TFUE] are doar valoare de constatare, pozitivă sau negativă, a statutului de ajutor al măsurii notificate. Cu toate acestea, pare dificil de criticat faptul că, în cazul în care Comisia a considerat în mod eronat că o anumită intervenție de stat constituie un ajutor, din această decizie, și nu din măsura în cauză, în realitate lipsită de trăsăturile unui ajutor, rezultă consecințele juridice legate de o astfel de calificare, consecințe pe care statul membru în cauză nu ar fi posibil să le elimine dacă nu obține anularea deciziei. Amintim, pe de altă parte, că un argument similar a fost invocat de instituția reclamantă pentru a exclude admisibilitatea unei acțiuni în anulare împotriva deciziei de a considera o măsură statală drept ajutor „nou", iar nu drept ajutor „existent", și că acesta a fost respins de Curte [10].

25. Comisia susține de asemenea că aplicarea plafonului privind cumulul de ajutoare prevăzut de Orientările comunitare privind ajutorul de stat pentru protecția mediului și menționat la punctul 41, amintit mai sus, din decizia atacată constituie o consecință pur ipotetică a Deciziei. Suntem de acord cu această analiză. Acest plafon este de fapt destinat să producă efecte numai în cazul care Țările de Jos decid să acorde ajutoare suplimentare întreprinderilor vizate de măsura în cauză. Pe de altă parte, același lucru se poate spune și în ceea ce privește obligația de notificare și obligația de standstill prevăzute la articolul 88 alineatul (3) CE [devenit articolul 108 alineatul (3) TFUE], la care se referă în special guvernul german, obligații pe care Țările de Jos ar trebui să le respecte numai în cazul în care ar decide să adopte măsuri similare celei în cauză sau, în conformitate cu punctul 4 din Decizie, să modifice elementele acestei măsuri.

9 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 16 mai 2000, Franța/Ladbroke Racing și Comisia (C-83/98 P, Rec., p. I-3271, punctele 24 și 25), la care se referă Comisia.

10 — A se vedea Hotărârea din 30 iunie 1992, Spania/Comisia (C-312/90, Rec., p. I-4117, punctele 6 și 13), și Hotărârea Italia/Comisia (C-47/91, Rec., p. I-4145, punctele 14 și 26).

26. În ceea ce privește obligația statului membru de a prezenta un raport privind punerea în aplicare a măsurii în cauză, menționată de asemenea la punctul 41 din hotărârea atacată, Comisia se limitează în esență să constate că, potrivit informațiilor pe care le deține, nu a fost niciodată transmis un raport de către autoritățile Țărilor de Jos. Acest argument este, în opinia noastră, irelevant. Faptul că o astfel de obligație nu a fost respectată până acum de Țările de Jos nu afectează, în fapt, luarea în calcul a consecinței juridice a calificării măsurii în cauză drept ajutor de stat.

27. În general, considerăm că însăși aplicarea procedurii prevăzute pentru schemele de ajutor existente, amintită de Tribunal la punctul 41, menționat anterior, din hotărârea atacată, constituie cea mai importantă consecință juridică ce rezultă din calificarea drept ajutor a unei intervenții notificate a statului. Potrivit articolului 108 alineatul (1) TFUE, Comisia verifică permanent regimurile ajutoarelor existente în statele membre, în conformitate cu procedura menționată la alineatul (2) și detaliată la articolele 17-19 din Regulamentul nr. 659/1999. Aceasta înseamnă că o intervenție a statului calificată drept ajutor este supusă unei monitorizări constante din partea Comisiei și unui control periodic. Rezultă că o decizie de compatibilitate în temeiul articolului 107 alineatul (3) TFUE oferă statului membru în cauză mai puțină securitate juridică, precum și o marjă de acțiune mai limitată în punerea în aplicare a măsurii notificate, în comparație cu o decizie care exclude statutul de ajutor al acestei măsuri în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE. În cazul Țărilor de Jos, tocmai căutarea securității juridice a determinat autoritățile din statul membru respectiv să notifice măsura în cauză cu convingerea totuși că aceasta nu constituie ajutor în sensul articolului 87 CE.

28. În baza celor prezentate considerăm, prin urmare, că și cel de al doilea aspect formulat de Comisie în cadrul primului motiv de recurs trebuie respins.

3. Concluzii cu privire la primul motiv de recurs

29. Având în vedere toate considerațiile de mai sus, propunem Curții respingerea în totalitate a primului motiv de recurs formulat de Comisie, întemeiat pe încălcarea articolului 230 CE.

B — *Cu privire la cel de al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 87 alineatul (1) CE*

30. Al doilea motiv de recurs, introdus în subsidiar, se împarte, și acesta, în două aspecte.

1. Cu privire la primul aspect

31. Prin intermediul primului aspect al celui de al doilea motiv de recurs, Comisia contestă concluzia Tribunalului potrivit căreia măsura în cauză nu constituie ajutor de stat deoarece nu este de natură să favorizeze anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri. Acest aspect se referă la punctele 84-96 din hotărârea atacată și introduce două contestații diferite.

a) Cu privire la prima contestație

32. Comisia critică Tribunalul înainte de toate pentru că a acordat o importanță deosebită, în scopul de a exclude selectivitatea măsurii în cauză, faptului că toate instalațiile industriale mari din Țările de Jos sunt supuse măsurii în cauză și că, în consecință, criteriul de aplicare al acestei măsuri este obiectiv și nu se bazează pe considerații de nivel geografic sau sectorial.

33. Potrivit unei jurisprudențe constante, faptul că numărul întreprinderilor care pot pretinde să beneficieze de această măsură este semnificativ sau că aceste întreprinderi aparțin unor sectoare diferite de activitate nu este suficient pentru a anula caracterul selectiv al măsurii în sine și, prin urmare, pentru a exclude statutul de ajutor de stat [11]. Potrivit aceleiași jurisprudențe, faptul că o măsură de stat este reglementată de criterii obiective de aplicare orizontală demonstrează doar că stimulentele prevăzute de aceasta nu constituie un ajutor individual, ci intră într-o schemă de ajutor [12]. Prin urmare, Comisia afirmă în mod corect, în cadrul primei sale contestații, că această împrejurare nu permite, prin ea însăși, să se concluzioneze că o inițiativă de stat trebuie să fie considerată drept o măsură generală de politică economică, lipsită, așadar, de caracter selectiv.

34. Totuși, această contestație se bazează pe o interpretare greșită a hotărârii atacate și, prin urmare, trebuie să fie respinsă. De fapt, contrar celor constatate de Comisie, concluzia enunțată la punctul 96 din hotărârea atacată, conform căruia „[…] măsura în cauză, luată în considerare în ansamblu, nu favorizează anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri în sensul articolului 87 alineatul (1) CE”, nu se bazează – sau nu se bazează într-un

11 — A se vedea Hotărârea din 17 iunie 1999, Belgia/Comisia (C-75/97, Rec., p. I-3671, punctul 32), Hotărârea din 8 noiembrie 2001, Adria-Wien Pipeline și Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, (C-143/99, Rec., p. I-8365, punctul 48), și Hotărârea din 13 februarie 2003, Spania/Comisia (C-409/00, Rec., p. I-1487, punctul 48).

12 — A se vedea în special Hotărârea Spania/Comisia, C-409/00, citată anterior, punctul 49.

mod decisiv – pe punctele anterioare 87 și 88, care fac în special obiectul contestației reclamantei. Pe de o parte, la punctul 87 din hotărârea atacată, Tribunalul nu exprimă aprecieri proprii, ci se limitează la expunerea unora dintre elementele care caracterizează măsura în cauză, așa cum sunt descrise în Decizie, în timp ce prima frază de la punctul 88 următor conține doar o constatare de fapt.

35. Pe de altă parte, concluzia cuprinsă în cea de a doua frază de la același punct 88, conform căreia „[…] criteriul pentru aplicarea măsurii în cauză este obiectiv, fără vreo conotație geografică sau sectorială", are o importanță limitată în economia raționamentului Tribunalului și oricum semnificativ mai mică față de cea pe care i-o atribuie Comisia. Rezultă, în fapt, din punctul 89 și următoarele din hotărârea atacată că Tribunalul a considerat decisivă, în scopul de a exclude selectivitatea măsurii în cauză, mai degrabă constatarea, cuprinsă la punctul 90 din motivare, conform căreia situația juridică și de fapt a întreprinderilor supuse acestui plafon de emisie de NO_x care se aplică pentru marile instalații industriale „nu s-ar putea considera că […] este comparabilă cu aceea a întreprinderilor cărora acest plafon nu li se aplică". De asemenea, decisivă este și concluzia, care figurează la punctul 94 următor, conform căreia Comisia „nu a dovedit existența unei scheme generale care s-ar impune unor întreprinderi a căror situație de fapt și juridică este comparabilă cu aceea a instalațiilor supuse măsurii în cauză, dar care nu ar oferi avantajul pe care îl prezintă posibilitatea de a negocia drepturile de emisie de NO_x".

36. Pe baza analizei de mai sus, prima contestație formulată de Comisie în cadrul primului aspect al celui de al doilea motiv de recurs, prin care instituția reclamantă critică faptul că Tribunalul și-a întemeiat raționamentul pe caracterul obiectiv al criteriului de aplicare a măsurii în cauză, trebuie considerată ca nefondată. Oricum, aceasta este irelevantă, deoarece, chiar dacă ar fi întemeiată, nu ar fi suficientă în sine pentru a infirma concluzia Tribunalului potrivit căreia această măsură nu are caracter selectiv, din moment ce, după cum am văzut, această concluzie se bazează preponderent pe considerente de ordin diferit.

b) Cu privire la cea de a doua contestație

37. În cadrul primului aspect al celui de al doilea motiv de recurs, Comisia contestă de asemenea sarcina probei stabilită de Tribunal

în seama sa [13]. Această contestație este îndreptată împotriva punctelor 89-96 din hotărârea atacată, din care rezultă în esență că, pentru a demonstra selectivitatea măsurii în cauză, Comisia ar fi trebuit să furnizeze dovada că: a) întreprinderile cărora nu li se aplică această măsură, și cărora nu li se oferă, prin urmare, avantajul reprezentat de posibilitatea de a negocia drepturile de emisie NO_x, sunt supuse *aceloraşi obligații* (și anume PSR) sau unor „*obligații de aceeași natură*" ca și cele impuse de această măsură și că b) aceste întreprinderi sunt pasibile de amendă în caz de încălcare [14].

38. Potrivit Comisiei, proba cerută de Tribunal este superfluă, în măsura în care rezultă clar din Decizie și din însăși hotărârea atacată că toate întreprinderile din Țările de Jos sunt supuse unor restricții în materie de emisii de NO_x: acest lucru ar fi suficient pentru a demonstra caracterul selectiv al măsurii în cauză, deoarece, în fața limitărilor impuse pentru toate întreprinderile stabilite în Țările de Jos, numai grupul de întreprinderi cărora li se aplică această măsură au dreptul să schimbe între ele drepturi de emisie. Proba cerută de Tribunal ar fi în plus imposibil de prezentat, deoarece este clar că întreprinderile care nu sunt supuse măsurii în cauză nu sunt ținute să îndeplinească obligațiile prevăzute prin aceasta. Țările de Jos susțin că Tribunalul a interpretat în mod corect întinderea sarcinii

13 — În cadrul acestui argument, cu titlu pur incidental, Comisia își exprimă îndoiala cu privire la compatibilitatea hotărârii atacate, în măsura în care analizează selectivitatea măsurii în cauză, cu jurisprudența conform căreia o acțiune în anulare nu se poate întemeia pe fapte sau motive care nu au fost prezentate nici în cadrul procedurii în temeiul articolelor 107 TFUE și 108 TFUE, nici în cererea introductivă. Dat fiind caracterul vag al acestor afirmații și faptul că Comisia nu pare să formuleze un motiv real, ne vom limita la două observații succinte. În primul rând, jurisprudența la care pare că se referă instituția reclamantă, în baza căreia legalitatea unei decizii în materie de ajutoare trebuie să fie apreciată în funcție de informațiile de care putea dispune Comisia atunci când a adoptat-o (a se vedea printre altele Hotărârea din 10 iulie 1986, Belgia/Comisia, 234/84, Rec., p. 2263, punctul 16, și Hotărârea din 26 septembrie 1996, Franța/Comisia, 241/94, Rec., p. I-4551, punctul 33), este irelevantă în speță: în fapt, Tribunalul nu s-a pronunțat bazându-se pe elemente necunoscute de Comisie, ci, în esență, a reproșat acesteia că a concluzionat în sensul selectivității măsurii în cauză, deși în lipsa unor elemente suficiente pentru a fundamenta o astfel de concluzie. În al doilea rând, nu este clar dacă, prin invocarea faptului că Țările de Jos nu ar fi ridicat problema selectivității cererii introductive, Comisia intenționează să pretindă că Tribunalul s-a pronunțat *ultra petita* sau cu încălcarea articolului 48 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al acestuia, conform căruia, pe parcursul procesului, invocarea de motive noi este interzisă. În acest sens, eventualul motiv al Comisiei nu este suficient de clar, astfel încât Curtea să se poată pronunța.

14 — Punctele 89-96 din hotărârea atacată pot fi rezumate după cum urmează. Tribunalul arată în primul rând că, ținând cont de obiectivul urmărit prin măsura în cauză și de faptul că numai întreprinderile vizate de aceasta sunt obligate să respecte, sub sancțiunea amenzii, o normă de emisie sau o rată de performanță standard (PSR), situația de fapt și juridică a acestor întreprinderi nu poate fi considerată comparabilă cu aceea a întreprinderilor cărora acest plafon nu li se aplică (punctele 89 și 90). Acesta constată în continuare că Comisia nu a prezentat probe prin care să se stabilească faptul că întreprinderile care consumă mai puțin de 20 MWth sunt într-o situație comparabilă cu aceea a întreprinderilor vizate de măsura în cauză și nici că ar fi supuse, sub sancțiunea amenzii, unor „obligații de aceeași natură": în special, această instituție nu ar fi prezentat probe prin care să se stabilească faptul că aceste întreprinderi ar fi supuse PSR. Tribunalul concluzionează că, prin urmare, Comisia nu a dovedit existența unei scheme generale de la care ar deroga măsura în cauză (punctele 92-94).

probei pe seama Comisiei, în măsura în care criteriul de selectivitate stabilit de Curte în Hotărârea Adria-Wien Pipeline [15] se bazează tocmai pe comparabilitatea situației întreprinderilor prevăzute de măsura în cauză și a celor care sunt excluse de la aceasta. În speță, cele 250 de întreprinderi pentru care se aplică măsura în cauză nu s-ar afla într-o situație comparabilă cu cea a celorlalte întreprinderi, deoarece acestea au obligații suplimentare care decurg din obiectivul ulterior de reducere a emisiilor de NO_x la 55 de kilotone pentru anul 2010.

39. Din punctul nostru de vedere, amintim că în temeiul condiției selectivității sunt excluse din domeniul de aplicare al dispozițiilor în materie de ajutoare așa-numitele măsuri generale, care nu vizează susținerea unor activități sau a unor întreprinderi specifice, ci a tuturor operatorilor economici care își desfășoară activitatea pe teritoriul statului. În această privință, jurisprudența a precizat, pe de o parte, că o intervenție publică în favoarea unui număr nedefinit de beneficiari identificați printr-o serie de criterii obiective trebuie să fie considerată o schemă de ajutor care constituie o măsură selectivă în cazul în care, ca urmare a criteriilor sale de aplicare, aceasta oferă un avantaj anumitor întreprinderi sau anumitor sectoare de producție, cu excluderea altora [16]. Pe de altă parte, jurisprudența a stabilit că pot intra sub interdicția prevăzută la articolul 87 alineatul (1) CE chiar și măsurile cu aplicabilitate aparent generală, deoarece nu sunt nici limitate din punct de vedere sectorial sau teritorial, nici destinate unei categorii restrânse de întreprinderi, în cazul în care punerea în aplicare a acestor măsuri, în special în ceea ce privește alegerea destinatarilor, valoarea și condițiile intervenției financiare, este lăsată la discreția autorităților naționale [17]. În plus, Curtea a afirmat că un ajutor poate fi selectiv chiar și în cazul în care se aplică unui întreg sector economic [18]. În general, din jurisprudență rezultă că respectarea cerinței selectivității trebuie să facă obiectul unei aprecieri de la caz la caz, în scopul verificării dacă, prin natura sa, prin domeniul de aplicare, prin modalitățile de punere în aplicare și prin efectele sale, măsura în cauză presupune sau nu presupune *avantaje exclusiv în favoarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri* [19]. În Hotărârea Adria-Wien Pipeline, Curtea a precizat că o astfel de apreciere impune să se stabilească dacă în cadrul unui regim juridic determinat, o măsură de stat este de natură să favorizeze „anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri”

15 — Citată anterior.

16 — A se vedea Hotărârea Tribunalului din 29 septembrie 2000, CETM/Comisia (T-55/99, Rec., p. II-3207, punctul 40).

17 — A se vedea Hotărârea Franța/Comisia, C-241/94, citată anterior, Hotărârea din 29 iunie 1999, DM Transport (C-256/97, Rec., p. I-3913, punctele 28-30), și Hotărârea din 17 iunie 1999, Piaggio (C-295/97, Rec., p. I-3735, punctul 39).

18 — A se vedea în special Hotărârea Belgia/Comisia, C-75/97, citată anterior, punctul 33, și Hotărârea din 15 decembrie 2005, Unicredito Italiano (C-148/04, Rec., p. I-11137, punctul 45).

19 — A se vedea Hotărârea Franța/Comisia, C-241/94, citată anterior, punctul 24, Hotărârea din 1 decembrie 1998, Ecotrade (C-200/97, Rec., p. I-7907, punctele 40 și 41), și Hotărârea Belgia/Comisia, C-75/97, citată anterior.

față de altele care se află într-o situație juridică și de fapt comparabilă în raport cu obiectivul urmărit prin această schemă [20].

40. Aceasta este jurisprudența în lumina căreia trebuie analizate criticile formulate de Comisie împotriva hotărârii atacate. În opinia noastră, aceste critici ni se pare că pot fi împărtășite.

41. În primul rând, precizăm că împrejurarea că o măsură de stat favorizează anumite întreprinderi, identificate pe baza unor elemente care caracterizează situația lor în comparație cu aceea a tuturor celorlalți operatori economici – de exemplu, deoarece aparțin unui anumit sector sau pentru că desfășoară un anumit tip de activitate [21] ori chiar pentru dimensiunea lor [22] – acționează, în principiu, în sensul recunoașterii caracterului selectiv al acestei măsuri [23]. Prin urmare, împrejurarea că măsura în cauză se aplică *doar* întreprinderilor care dispun de mari instalații industriale este un argument mai degrabă în favoarea naturii sale selective.

42. În speță, deoarece avantajele oferite de măsura în cauză sunt legate de impunerea de sarcini, Tribunalul a considerat că era necesar să se dovedească faptul că aceleași sarcini, dar nu și avantajele aferente, au fost impuse și întreprinderilor excluse de la această măsură și a concluzionat că, în lipsa unei astfel de dovezi, situația celor două grupuri de întreprinderi nu ar fi comparabilă și că avantajele acordate întreprinderilor din primul grup nu ar putea fi considerate selective. Această concluzie ni se pare criticabilă sub două aspecte.

43. În primul rând, considerăm că aceasta pleacă de la o premisă de fapt greșită. Prin urmare, diferența cantitativă [24] a obligațiilor de reducere a emisiilor de NO_x ce revin diferitelor instalații stabilite în Țările de Jos în funcție de potențialul lor de poluare (obligații care, pentru cele 250 de întreprinderi vizate

20 — A se vedea Hotărârea Adria-Wien Pipeline și Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, citată anterior, punctul 41; în același sens, a se vedea Hotărârea Ecotrade, citată anterior, punctul 41, și Hotărârea Belgia/Comisia, C-75/97, citată anterior, punctul 26.

21 — A se vedea Hotărârea din 15 iunie 2006, Air Liquide Industries Belgium (C-393/04 și C-41/05, Rec., p. I-5293, punctul 31), și Hotărârea din 15 iulie 2004, Spania/Comisia (C-501/00, Rec., p. I-6717, punctul 120).

22 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea Ecotrade, punctul 28.

23 — A se vedea printre altele Hotărârea Unicredito, citată anterior, punctul 49.

24 — Deși hotărârea atacată face referire la modalitatea de calcul a normei de emisie (punctul 91) și, în general, la „natura” obligațiilor impuse de măsura în cauză, Tribunalul se referă în principal la *nivelul cantitativ* al obiectivelor de reducere a emisiilor.

de măsura în cauză, implică o reducere totală de 55 de kilotone de NO_x pentru anul 2010) nu constituie, în opinia noastră, un obstacol în calea posibilității de a compara situația întreprinderilor care gestionează aceste instalații din punctul de vedere al sarcinii pe care o implică pentru acestea respectarea acestor obligații. În fapt, o întreprindere care dispune de una sau mai multe instalații cu o putere instalată mai mică de 20 MWth, care, prin urmare, nu se încadrează în măsura în cauză, se poate confrunta cu aceleași dificultăți, în ceea ce privește investițiile realizate și costurile ce trebuie suportate, pentru a se conforma la plafoanele de emisie impuse acesteia, ca și o întreprindere care gestionează unități dotate cu o putere mai mare de 20 MWth, pentru care măsura în cauză stabilește un obiectiv de reducere a emisiilor mai mare din punct de vedere cantitativ. În teorie, dimpotrivă, deoarece costurile de reducere a emisiilor variază de la întreprindere la întreprindere, nu este exclus nici ca o astfel de conformare să fie mai împovărătoare pentru prima întreprindere, în cazul în care aceasta are costuri de reducere mai mari decât cele pe care le are a doua [25]. Rezultă că, în ciuda diversității obligațiilor ce le revin, sarcina care grevează asupra acestor două întreprinderi este *proporțional comparabilă.*

44. În al doilea rând, concluzia la care a ajuns Tribunalul nu ni se pare a fi în conformitate nici cu jurisprudența Adria-Wien Pipeline, citată la punctul 86 din hotărârea atacată și pe care se bazează întregul raționament în prima instanță. În temeiul punctului 41 din această hotărâre, pentru a stabili dacă o măsură de stat are caracter selectiv, trebuie să se aprecieze dacă este de natură să favorizeze „anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri" față de alte întreprinderi a căror situație de fapt și juridică este comparabilă *în raport cu obiectivul urmărit prin măsură*. În speță, obiectivul de mediu al măsurii în cauză este reducerea emisiilor industriale de NO_x, adică gaze poluante, pentru care nu este relevantă sursa de emisii care realizează reducerea. Contrar concluziilor Tribunalului, prin prisma acestui obiectiv, *toate întreprinderile ale căror unități industriale instalate în Țările de Jos emit NO_x sunt într-o situație comparabilă* [26]. Această comparabilitate nu este afectată de simplul fapt că pentru unele dintre aceste întreprinderi statul a decis să continue acest obiectiv prin crearea unui sistem de comercializare a drepturilor de emisie. În cazul în care acest sistem oferă un avantaj pentru întreprinderile care participă,

25 — Prin urmare, în conformitate cu ceea ce guvernul olandez a afirmat, ca răspuns la anumite întrebări adresate de Tribunal, pentru primul an de aplicare a măsurii în cauză, standardul de emisie „a fost în mod deliberat stabilit la un nivel peste media de emisie" pentru a permite majorității întreprinderilor să o respecte și să cumpere suficiente credite de emisie.

26 — În această perspectivă, în primă instanță, Comisia a susținut de asemenea că nici măcar nu era necesară dovedirea existenței unor obligații de reducere sau a unor plafoane de emisie impuse întreprinderilor excluse din sistemul de comercializare a permiselor de emisie pentru a se stabili caracterul selectiv al măsurii în cauză.

în ciuda sarcinilor pe care aceasta le implică, acest avantaj este selectiv, deoarece favorizează numai un număr limitat, deși evident și stabilit pe baza unor criterii obiective, de întreprinderi care emit NO_x în Țările de Jos.

45. Numeroase precedente jurisprudențiale confirmă analiza de mai sus [27].

46. În concluzie, considerăm că Tribunalul a comis o eroare de drept în stabilirea întinderii sarcinii probei suportate de Comisie, atunci când a concluzionat că aceasta era obligată să demonstreze că întreprinderile care nu erau vizate de măsura în cauză ar fi fost supuse unor obligații de reducere a emisiilor de NO_x identice cu cele impuse întreprinderilor vizate de această măsură.

47. De asemenea, Tribunalul a considerat că revenea Comisei sarcina de a demonstra că întreprinderile supuse unor plafoane de emisie diferite de cele stabilite de măsura în cauză ar fi pasibile de amendă în cazul nerespectării acestor plafoane. Pentru a evalua dacă în speță se justifică impunerea unei astfel de sarcini a probei, trebuie amintit faptul că, la punctul 68 și următoarele din hotărârea atacată, Tribunalul a considerat că măsura în cauză ar implica *două avantaje distincte* în favoarea întreprinderilor care sunt vizate. Pe de o parte, aceasta ar permite acestor întreprinderi să negocieze între ele drepturile de emisie care rezultă indirect din norma de emisie impusă lor, pe de altă parte, aceasta ar permite întreprinderilor care au emis o cantitate mai ridicată de NO_x decât cea determinată în norma de emisie stabilită să evite să le fie aplicată o amendă prin cumpărarea unor drepturi de emisie de la întreprinderile care au eliberat un excedent. Or, dovada că întreprinderile care nu sunt supuse măsurii în cauză sunt pasibile de amendă în cazul depășirii plafoanelor de emisie poate fi necesară pentru a considera drept selectiv avantajul constituit de posibilitatea de a evita impunerea unei astfel de amenzi, deoarece, în lipsa unei astfel de probe, situația acestor întreprinderi nu ar fi logic comparabilă, în raport cu acest avantaj, cu aceea a întreprinderilor supuse măsurii menționate. Cu toate acestea, o astfel de probă nu poate avea nicio relevanță în ceea ce privește aprecierea caracterului eventual selectiv al avantajului constituit de posibilitatea de a negocia drepturile de emisie.

48. Din aceasta rezultă că, și din acest punct de vedere, Tribunalul a interpretat greșit întinderea sarcinii probatorii în seama Comisiei.

27 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea Ecotrade, citată anterior, în care Curtea a considerat selectivă o lege care stabilea o procedură de administrare extraordinară numai în favoarea marilor întreprinderi industriale în dificultate, iar nu a tuturor întreprinderilor insolvabile, Hotărârea Comisia/Spania, C-409/00, citată anterior, referitoare la o schemă de ajutoare pentru achiziționarea de vehicule industriale destinate doar persoanelor fizice și IMM-urilor (a se vedea în special punctul 50, prin care Curtea a respins argumentul Regatului Spaniei conform căruia excluderea marilor întreprinderi, „care reînnoiesc regulat parcul lor de vehicule și fără a avea nevoie de ajutor în acest scop", era necesară pentru economia sistemului), Hotărârea Belgia/Comisia, C-75/97, citată anterior, cu privire la o majorare a reducerii plății contribuțiilor sociale pentru lucrătorii manuali doar în beneficiul întreprinderilor care aparțin anumitor sectoare din industria de prelucrare și prin excluderea altora, deși caracterizate prin prezența forței de muncă manuale (punctele 23-31), precum și Hotărârea Adria-Wien Pipeline, citată anterior, punctele 48-53.

49. În baza ansamblului considerațiilor precedente, considerăm că a doua contestație prezentată de instituția reclamantă în cadrul primului aspect al celui de al doilea motiv de recurs al său, prin care se invocă o eroare de drept în delimitarea întinderii sarcinii probei care îi revine, este întemeiată.

2. Cu privire la cel de al doilea aspect

50. Și în cadrul acestui aspect, Comisia invocă două probleme distincte. Pe de o parte, Tribunalul ar fi concluzionat în mod eronat, în ultima frază de la punctul 88 și la punctele 97-100 din hotărârea atacată, că măsura în cauză nu constituie un ajutor de stat deoarece are ca obiect protecția mediului. Pe de altă parte, acesta ar fi aplicat în mod greșit jurisprudența potrivit căreia o măsură nu constituie ajutor dacă aceasta se justifică în temeiul naturii sau al economiei generale a sistemului în care se încadrează.

51. În ceea ce privește prima contestație, ne vom limita să arătăm că aceasta pleacă de la o interpretare greșită a hotărârii atacate. Contrar susținerilor instituției reclamante, în fapt, în pasajele citate de aceasta, Tribunalul se limitează, în esență, să afirme că criteriul de stabilire a întreprinderilor cărora li se aplică măsura în cauză este în conformitate cu obiectivul de mediu urmărit și își găsește justificarea în natura și în structura generală a sistemului creat de aceasta. În mod similar, trebuie respinsă afirmația Comisiei – invocată cu titlu principal în cadrul celei de a doua contestații – conform căreia ar exista o contradicție când Tribunalul afirmă, la punctele 97-100 din hotărârea atacată, că există în Țările de Jos un sistem cu aplicabilitate mai mare referitor la emisiile de NO_x, în care este inclusă măsura în cauză, deși, la punctele 91-94 din hotărârea menționată, acesta i-a imputat Comisiei că nu a probat existența unei astfel de scheme generale. Într-adevăr, pe de o parte, punctele 97-100 se bazează pe o simplă ipoteză, formulată de altfel cu titlu suplimentar, și, pe de altă parte, în pasajele în care menționează „natura și economia generală a sistemului", Tribunalul se referă la „sistemul" creat de aceeași măsură în cauză – față de care acesta consideră necesară verificarea coerenței diferențierii între întreprinderile pe care acesta le presupune ca fiind ipotetic existente [28] –, iar nu, așa cum consideră Comisia, la o schemă generală „cu aplicabilitate mai mare" referitor la NO_x, aplicată în Țările de Jos.

52. În cadrul celei de a doua contestații, în subsidiar, Comisia susține că, spre deosebire

28 — A se vedea punctul 97 din hotărârea atacată.

de ceea ce concluzionează Tribunalul, atribuirea drepturilor de emisie negociabile unui număr limitat de întreprinderi determinate în funcție de puterea unităților industriale de care acestea dispun nu se justifică nici în baza obiectivelor de mediu ale măsurii și nici în baza naturii sau a structurii sistemului. În această privință, Comisia face trimitere la punctele 52 și 53 din Hotărârea Adria-Wien Pipeline, citată la punctul 39 din prezentele concluzii. În general, aceasta susține, pe de o parte, că revine statului membru respectiv sarcina de a demonstra, în cursul procedurii administrative, că măsura notificată se justifică în baza naturii și economiei generale a sistemului – probă care, în speță, nu ar fi fost adusă de Țările de Jos – și, pe de altă parte, că o astfel de justificare, ca o excepție de la principiul conform căruia o măsură care favorizează anumite întreprinderi constituie un ajutor de stat, trebuie interpretată și aplicată în mod restrictiv.

53. Amintim că, potrivit jurisprudenței amintite la punctul 97 din hotărârea atacată, Curtea a precizat, în ceea ce privește în special intervențiile cu caracter fiscal ale statelor, că și măsurile care au un caracter selectiv, prin faptul că introduc o diferențiere între întreprinderi, pot evita calificarea drept ajutor în cazul în care această diferențiere este justificată prin natura sau prin economia sistemului fiscal din care acestea fac parte [29]. În general, Curtea aplică testul prevăzut de această jurisprudență unor „măsuri care introduc o distincție între întreprinderi în materie de sarcini” [30].

54. În speță, la punctul 99 din hotărârea atacată, Tribunalul a considerat că „determinarea întreprinderilor beneficiare se justifică prin natura și economia generală a sistemului, fiind întemeiată pe emisiile importante de NO_x ale acestora și pe norma specifică de reducere pe care trebuie să o respecte”, și că anumite „[c]onsiderații de ordin ecologic justifică distincția între întreprinderile care emit cantități importante de NO_x și celelalte întreprinderi”. De asemenea, potrivit Tribunalului, „[a]plicarea acestor principii trebuie să țină seama de dispozițiile articolului 6 CE coroborat cu articolul 87 CE”.

55. Nu considerăm convingător raționamentul Tribunalului. În primul rând, nu considerăm că distincția între instalații mai mult sau mai puțin poluante poate fi considerată „inerentă” unei scheme care vizează reducerea poluării de origine industrială și, prin urmare, în mod necesar justificată de

29 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 2 iulie 1974, Italia/Comisia (173/73, Rec., p. 709, punctul 33), Hotărârea din 15 decembrie 2005, Unicredito Italiano, citată anterior, punctul 51, și Hotărârea din 6 septembrie 2006, Portugalia/Comisia (C-88/03, Rec., p. I-7115, punctul 52).

30 — A se vedea printre altele Hotărârea din 26 septembrie 2002, Spania/Comisia (C-351/98, Rec., p. I-8031, punctul 42), Hotărârea din 14 aprilie 2005, AEM și AEM Torino (C-128/03 și C-129/03, Rec., p. I-2861), și Hotărârea din 2 aprilie 2009, Bouygues și Bouygues Télécom/Comisia (C-431/07 P, Rep., p. I-2665), care a confirmat Hotărârea Tribunalului din 4 iulie 2007 (T-475/04, Rep., p. II-2097).

obiectivul său de mediu. Astfel cum a afirmat Comisia, în mod întemeiat, din perspectiva impactului asupra mediului, fiecare emisie de NO_x este nocivă, indiferent de dimensiunile instalației din care provine [31]. Contrar celor apreciate de Tribunal, o diferențiere între întreprinderi bazată exclusiv pe un criteriu cantitativ de tipul celui aplicat de măsura în cauză nu poate fi considerată în sine justificată din considerente de ordin ecologic. Pe de altă parte, subliniem că trimiterea făcută de Tribunal la articolul 6 CE coroborat cu articolul 87 CE, fără precizări ulterioare, amintește unele motive din Hotărârea British Aggregates, pronunțată de Tribunal la 13 septembrie 2006, examinate de Curte la câteva luni după pronunțarea hotărârii atacate [32].

56. În al doilea rând, în lipsa unor probe – pe care trebuia să le aducă guvernul olandez [33] – cu privire la inaplicabilitatea PSR întreprinderilor cu unități industriale de dimensiuni mai mici decât cele stabilite de măsura în cauză, nu este posibil să se concluzioneze, astfel cum apreciază Tribunalul, că diferențierea între întreprinderi făcută prin această măsură rezultă din natura și din structura generală a sistemului ca urmare a normei specifice de reducere care le privește doar pe unele dintre acestea, iar nu și pe celelalte.

57. Pe baza celor de mai sus, considerăm că și cea de a doua contestație prezentată de Comisie în cadrul celui de al doilea aspect este întemeiată și că Tribunalul a săvârșit o eroare concluzionând, la punctele 97-100 din hotărârea atacată, că diferențierea făcută de măsura în cauză între întreprinderi cu unități cu o putere mai mare de 20 MWth și întreprinderi cu unități sub acest prag și-ar găsi justificarea în natura și în structura sistemului în sensul jurisprudenței citate la punctul 53 de mai sus.

C — *Concluzii privind recursul principal*

58. În lumina ansamblului considerațiilor precedente, propunem Curții să admită al doilea motiv de recurs, invocat în subsidiar de Comisie, și să anuleze hotărârea atacată.

31 — În acest sens, a se vedea punctele 52 și 53 din Hotărârea Adria-Wien Pipeline, citate de Comisie.

32 — A se vedea Hotărârea Tribunalului din 13 septembrie 2006, British Aggregates/Comisia (T-210/02, Rec., p. II-2789, în special punctele 115 și 117), și Hotărârea Curții din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia (C-487/06 P, Rep., p. I-10505, punctul 86 și următoarele, în special punctele 90-92).

33 — Hotărârea din 29 aprilie 2004, Țările de Jos/Comisia (C-159/01, Rec., p. I-4461, punctul 43).

V — Cu privire la recursurile incidente

59. Țările de Jos și Germania prezintă câte un recurs incident împotriva acelei părți a hotărârii în care Tribunalul a respins aspectul, invocat în primă instanță de Țările de Jos, întemeiat pe o aplicare greșită de către Comisie a noțiunii „avantaj finanțat prin intermediul resurselor de stat" potrivit articolului 87 alineatul (1) CE (punctele 63-78 din hotărârea atacată).

60. Recursul Germaniei este formulat atât pe cale autonomă, cât și condiționat de admiterea recursului principal pe fond. În măsura în care constituie un motiv autonom, acesta trebuie, în opinia noastră, să fie declarat inadmisibil. Astfel, dintr-o jurisprudență constantă rezultă că numai părțile care în totalitate sau parțial au căzut în pretenții în primă instanță pot introduce recurs împotriva unei hotărâri a Tribunalului [34]. În speță, deși acesta din urmă a respins, în partea din hotărâre pe care se întemeiază recursul incident, motivul prezentat de Țările de Jos, susținute de Germania, a admis totuși pe deplin pretențiile prezentate de aceste state membre, anulând în totalitate decizia atacată. Așadar, recursul acestor state membre nu este admisibil decât în măsura în care Curtea, admițând pe fond recursul principal al Comisiei, pune din nou în discuție calificarea măsurii în cauză adoptată de Tribunal.

61. În susținerea recursurilor lor incidente, Țările de Jos și Germania au invocat un motiv unic, referitor la o încălcare a articolului 87 alineatul (1) CE, împărțit în două aspecte diferite. În primul rând, măsura în cauză nu ar conferi *niciun avantaj* întreprinderilor supuse acesteia și, în al doilea rând, chiar dacă s-ar stabili existența unui astfel de avantaj, acesta nu ar fi *finanțat prin intermediul resurselor de stat.* Prin urmare, Tribunalul ar fi interpretat și aplicat în mod greșit noțiunile „avantaj" și „finanțare prin intermediul resurselor de stat" avute în vedere la articolul 87 alineatul (1) CE.

34 — A se vedea Hotărârea din 29 aprilie 2004, IPK-München și Comisia (C-199/01 P și C-200/01 P, Rec., p. I-4627, punctul 42), și Concluziile avocatului general Mischo prezentate la 10 iulie 2003 în această cauză, punctele 21-29. A se vedea de asemenea Ordonanța președintelui Curții din 17 decembrie 1998, Emesa Sugar/Consiliul [C-363/98 P(R), Rec., p. I-8787]. În Hotărârea Procter & Gamble/OAPI, Curtea pare să fi adoptat o poziție diferită; totuși, în această cauză, reclamantul în fața Curții a obținut în primă instanță anularea actului atacat pe baza unui motiv de procedură prezentat în cadrul concluziilor în subsidiar, în timp ce motivul referitor la fondul cauzei, prezentat în susținerea concluziilor sale cu titlu principal, a fost respins (Hotărârea din 20 septembrie 2001, C-383/99 P, Rec., p. I-6251, punctele 18-26).

A — *Cu privire la primul aspect, referitor la o interpretare și la o aplicare eronate ale noțiunii de avantaj în temeiul articolului 87 alineatul (1) CE*

62. Prin intermediul primului aspect al unicului motiv de recurs, guvernele olandez și german au contestat în primul rând concluzia Tribunalului conform căreia posibilitatea de a negocia drepturile de emisie prevăzută de măsura în cauză ar constitui un avantaj pentru întreprinderi. Țările de Jos contestă de asemenea concluzia, cuprinsă la punctul 73 din hotărârea atacată, potrivit căreia măsura în cauză oferă posibilitatea întreprinderilor care au emis o cantitate de NO_x în exces față cea stabilită în normă de a evita să le fie aplicată o amendă prin cumpărarea unor drepturi de emisie de pe piață.

1. Cu privire la posibilitatea de a negocia drepturile de emisie

63. Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, în conformitate cu importanța, din punctul de vedere al dreptului Uniunii, pe care o are obiectivul de instituire și de menținere a unui regim de liberă concurență [35], Curtea, încă de la primele sale hotărâri, a interpretat în mod larg noțiunea de ajutor de stat. Această noțiune cuprinde nu doar prestații pozitive, precum subvențiile, ci și „intervenții care, sub diferite forme, diminuează costurile care grevează în mod normal bugetul unei întreprinderi și care, astfel, fără a fi subvenții în sensul strict al termenului, sunt de aceeași natură și au efecte identice” [36]. Dimpotrivă, o măsură care să evite grevarea bugetului unei întreprinderi cu un cost care, în condiții normale nu ar fi existat, nu constituie ajutor [37]. De asemenea, după cum am menționat deja, potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 87 alineatul (1) CE nu distinge în funcție de cauzele sau de obiectivele intervențiilor statului, ci le definește în funcție de efectele lor [38]. Rezultă de aici că simplul fapt că o măsură de stat urmărește obiective de politică economică, structurală, socială [39] sau de mediu [40] nu este în sine suficient pentru a o sustrage calificării drept ajutor de stat în

35 — A se vedea printre altele Hotărârea din 29 iunie 2006, SGL Carbon/Comisia (C-308/04 P, Rec., p. I-5977, punctul 31), și Hotărârea din 11 septembrie 2008, Germania/Kronofrance (C-75/05 P și C-80/05 P, Rep., p. I-6619, punctul 66).

36 — A se vedea în special Hotărârea din 23 februarie 1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Înalta Autoritate (30/59, Rec., p. 1 și următoarele, în special p. 38), Hotărârea din 29 iunie 1999, DM Transport (C-256/97, Rec., p. I-3913, punctul 19), și Hotărârea din 14 septembrie 2004, Spania/Comisia (C-276/02, Rec., p. I-8091, punctul 24).

37 — Hotărârea din 23 martie 2006, Enirisorse (C-237/04, Rec., p. I-2843, punctele 43-49).

38 — A se vedea Hotărârea din 2 iulie 1974, Italia/Comisia (173/73, Rec., p. 709, punctul 27), Hotărârea din 26 septembrie 1996, Franța/Comisia (C-241/94, Rec., p. I-4551, punctul 20), și Hotărârea din 13 iunie 2002, Țările de Jos/Comisia (C-382/99, Rec., p. I-5163, punctul 61).

39 — A se vedea Hotărârea din 27 martie 1980, Denkavit italiana (61/79, Rec., p. 1205, punctul 31), Hotărârea Comisia/Italia, 173/73, citată anterior, punctul 13, în ceea ce privește măsuri concepute pentru a stimula ocuparea forței de muncă în sectorul textil, și Hotărârea din 12 decembrie 2002, Belgia/Comisia (C-5/01, Rec., p. I-11991, punctul 46), privind măsurile de finanțare a reducerii orelor de muncă pentru angajații unei întreprinderi supuși unui tarif colectiv.

40 — A se vedea în special Hotărârea British Aggregates/Comisia, citată anterior, punctul 84.

sensul acestei dispoziții [41]. În general, astfel cum a subliniat avocatul general Leger în cauza Altmark [42], elementele caracteristice ale măsurii – cum ar fi forma în care se acordă ajutorul, statutul juridic al măsurii în legislația națională, apartenența sa la o schemă de ajutor, obiectivele sale sau intenția autorităților publice și a întreprinderii beneficiare – nu sunt relevante în etapa de determinare a existenței unui ajutor, deoarece ele nu pot afecta concurența. Cu toate acestea, ele pot deveni relevante într-o etapă ulterioară a analizei, pentru a evalua compatibilitatea ajutorului în lumina dispozițiilor derogatorii din tratat.

64. În special în temeiul acestor principii trebuie examinate argumentele formulate de Țările de Jos și de Germania. În sprijinul tezei conform căreia posibilitatea de a negocia drepturile de emisie nu constituie niciun avantaj pentru întreprinderile supuse măsurii în cauză, aceste state membre observă în primul rând că aceste întreprinderi își pot vinde drepturile de emisie numai dacă și în măsura în care, datorită investițiilor pe care le-au realizat, reușesc să își reducă emisiile de NO_x într-o măsură mai mare decât cea stabilită în normă. Prin urmare, cantitatea drepturilor de emisie pe care acestea le pot negocia nu ar fi prestabilită, ci ar fi numai în funcție de această reducere suplimentară. De asemenea, valoarea acestor drepturi ar fi determinată de operatorii vizați și ar depinde exclusiv de cantitatea de drepturi disponibile pe piață. Guvernul german constată în plus că această valoare ar putea fi chiar zero în cazul în care toate întreprinderile din sistem ar respecta plafoanele de emisie impuse. În orice caz, potrivit acestui guvern, o prestație constând într-un schimb la prețul de piață nu conferă niciun avantaj și nu constituie ajutor de stat.

65. Aceste argumente urmăresc, pe de o parte, să pună sub semnul întrebării *posibilitatea de a imputa statului* presupusul avantaj constituit din posibilitatea de a negocia drepturile de emisie și, pe de altă parte, să pună la îndoială *însăși existența acestui avantaj*, calificându-l ca fiind doar teoretic. Acestea trebuie, în opinia noastră, să fie respinse sub ambele aspecte.

66. În ceea ce privește primul aspect, amintim că forma prin care se realizează o intervenție de stat este irelevantă pentru calificarea sa drept ajutor; și o măsură care presupune *doar un avantaj indirect* pentru întreprinderea beneficiară, diminuând costurile care grevează în mod normal bugetul său, poate constitui ajutor potrivit articolului 107

41 — A se vedea în special Hotărârea Franța/Comisia, C-241/94, citată anterior, punctul 21, Hotărârea din 29 aprilie 1999, Spania/Comisia (C-342/96, Rec., p. I-2459, punctul 23), precum și Hotărârea din 17 iunie 1999, Belgia/Comisia (C-75/97, Rec., p. I-3671, punctul 25).

42 — Concluziile prezentate la 14 ianuarie 2003 în cauza Altmark Trans și Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, Rec., p. I-7747, punctul 81).

alineatul (1) TFUE. De asemenea, posibilitatea de a imputa statului avantajul care rezultă dintr-o intervenție publică nu este afectată de simplul fapt că, pentru a obține acest avantaj, întreprinderea beneficiară este obligată să pună în aplicare un anumit comportament [43]. În speță, în continuare, independent de orice apreciere cu privire la conduita cerută întreprinderilor supuse măsurii în cauză, este clar că, dacă posibilitatea de a negocia drepturile de emisie de NO_x le conferă un avantaj, acest lucru depinde în primul rând de faptul că statul, pe de o parte, autorizează vânzarea acestor drepturi și, pe de altă parte, permite întreprinderilor care au emis în exces NO_x să cumpere drepturi de emisie lipsă de la alte întreprinderi din sistem, consimțind astfel la crearea unei piețe pentru astfel de drepturi. Prin urmare, astfel cum în mod corect s-a subliniat la punctul 70 din hotărârea atacată, un asemenea avantaj, dacă este confirmat, ar fi atribuit la intervenția statului, deși acesta nu acordă în mod direct drepturi de emisie întreprinderilor vizate.

67. În ceea ce privește al doilea aspect, faptul că, în anumite circumstanțe, avantajul legat de o intervenție specifică de stat poate să nu se concretizeze într-un avantaj real pentru întreprinderea vizată – cum ar fi cazul în care toate întreprinderile care participă la sistem s-ar limita să respecte numai plafoanele de emisie impuse – nu permite, în opinia noastră, să se excludă *ipso facto* luarea sa în calcul în scopul calificării intervenției drept ajutor. Prin urmare, în speță trebuie să se constate, pe de o parte, că sistemul creat de măsura în cauză este destinat să reglementeze reducerea emisiilor de NO_x în sectorul industrial pentru mai mulți ani și, pe de altă parte, că, astfel cum rezultă în special din cuprinsul punctului 71 din hotărârea atacată, întreprinderile care aparțin acestui sistem au posibilitatea de a negocia toate drepturile de emisie, nu doar pe cele rămase disponibile la sfârșitul anului, din diferența pozitivă dintre emisiile realizate și emisiile autorizate. În aceste circumstanțe, ipoteza formulată de guvernul german este, în practică, destinată să rămână marginală.

68. În plus, Țările de Jos și Germania susțin că sistemul de drepturi negociabile vizează să *compenseze* costurile suportate de întreprinderi pentru a reduce emisiile sau, alternativ, pentru a cumpăra drepturile necesare în vederea respectării normei stabilite. Un astfel de sistem nu ar duce la diminuarea costurilor care grevează în mod normal bugetul întreprinderilor în cauză și nu le-ar acorda niciun avantaj, dar ar fi pus în raport cu plafoanele de emisii mai stricte impuse de măsura în cauză. În sfârșit, guvernul german observă că, în mod contrar afirmațiilor Tribunalului, nici funcția de credit atribuită drepturilor de

43 — Acordarea de stimulente urmărește de multe ori încurajarea întreprinderilor să adopte anumite conduite, în conformitate cu obiectivele specifice, de exemplu, de politică economică, socială sau de mediu, urmărite de stat.

emisie nu permite să se concluzioneze în sensul existenței unui avantaj în favoarea întreprinderilor care fac parte din sistem.

69. Considerăm că și aceste argumente trebuie respinse.

70. Cu titlu introductiv, amintim că existența unui ajutor nu este, în principiu, exclusă în cazul în care măsura în cauză este destinată să compenseze dezavantajele sau costurile suplimentare care afectează întreprinderile vizate, ca urmare a perioadelor de încetinire a activității economice, a intervențiilor legislative [44] sau a altor modificări ale cadrului de reglementare ce se aplică acestor întreprinderi [45].

71. În aceste condiții, amintim că, potrivit afirmațiilor Țărilor de Jos, întreprinderile care au făcut investiții pentru a reduce emisiile de NO_x sub plafonul care rezultă din aplicarea PSR, prin vânzarea pe piață a drepturilor lor de emisie, pot recupera, măcar parțial, costurile legate de aceste investiții. La rândul lor, întreprinderile care nu reușesc totuși să respecte acest plafon, pot alege dacă să investească în măsuri de reducere a emisiilor instalațiilor lor sau să cumpere drepturile de emisie necesare de pe piață. Astfel cum a subliniat în cadrul ședinței același agent al Țărilor de Jos, această alegere va depinde în special de diferența dintre costurile de cumpărare a drepturilor de emisie, care variază în funcție de tendințele pieței, și cele necesare pentru finanțarea intervențiilor în vederea reducerii emisiilor de NO_x. În ambele cazuri, întreprinderile care aparțin sistemului vor putea astfel, prin efectul posibilității de a negocia drepturile de emisie, autorizată de Țările de Jos, să reducă, într-o măsură mai mult sau mai puțin variabilă, costurile legate de investițiile de mediu sau pe cele care rezultă din respectarea obligațiilor de mediu, care

44 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea Comisia/Italia, 173/73, citată anterior, în care Curtea a reținut că reducerea sarcinilor sociale acordată de Republica Italiană în industria textilă ar constitui un ajutor, chiar dacă ar fi menită să compenseze dezavantajul pe care îl presupunea sistemul de finanțare a alocațiilor familiale în vigoare anterior pentru sectoarele cu un procent ridicat de lucrători de sex feminin, Hotărârea din 7 iunie 1988, Grecia/Comisia (57/86, Rec., p. 2855), în care Curtea a respins argumentul guvernului elen potrivit căruia restituirea dobânzilor acordată exportatorilor avea caracter neutru deoarece aceasta se limita să compenseze efectele negative ale creșterii taxelor pentru acești operatori, neoferindu-le niciun avantaj suplimentar, și Hotărârea din 5 octombrie 1999, Franța/Comisia (C-251/97, Rec., p. I-6639), în care Curtea a respins argumentul guvernului francez potrivit căruia reducerea contribuțiilor sociale în cauză nu era decât contraprestația costurilor excepționale suplimentare pe care întreprinderile au convenit să și le asume ca urmare a negocierii contractelor colective și că, în orice caz, luând în considerare aceste costuri suplimentare, măsurile în cauză par neutre sub aspect financiar.

45 — În ceea ce privește ajutoarele de stat destinate să compenseze costurile irecuperabile din sectoarele liberalizate, cu excepția unei eventuale aplicări a jurisprudenței Altmark, citată anterior, în materie de compensare a costurilor ocazionate de îndeplinirea obligațiilor de serviciu public, a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 17 iulie 2008, Essent Netwerk Noord și alții (C-206/06, Rep., p. I-5497).

grevează în mod normal bugetul lor [46]. Posibilitatea unei astfel de reduceri reprezintă pentru aceste întreprinderi un avantaj. În general, după cum au arătat Țările de Jos în răspunsurile la întrebările scrise adresate de Tribunal, în sistemul de comercializare a drepturilor de emisie de NO_x, întreprinderile „determină ele însele modul în care vor respecta norma de emisie impusă". Acest sistem permite de asemenea împărțirea în cadrul grupului de 250 de întreprinderi vizate a costurilor totale de adaptare la această normă, cu un avantaj atât pentru întreprinderile ale căror costuri de reducere a emisiilor sunt scăzute, care vor putea să valorifice reducerile sub nivelul normei, cât și pentru întreprinderile pentru care aceste costuri sunt mai ridicate, care dispun de o alternativă la intervențiile structurale necesare pentru a respecta norma.

72. În aceste împrejurări, afirmația Țărilor de Jos și a Germaniei, potrivit căreia posibilitatea de a negocia drepturile de emisie trebuie corelată cu obiectivele mai stricte impuse întreprinderilor implicate în reducerea emisiilor de NO_x, este irelevantă. În măsura în care această afirmație urmărește să justifice avantajele legate de posibilitatea de a negocia drepturile de emisie menționate mai sus, prin referire la obiectivele de mediu urmărite de măsura în cauză, aceasta trebuie respinsă în conformitate cu jurisprudența constantă a Curții, menționată la punctul 63 de mai sus, potrivit căreia articolul 87 alineatul (1) CE nu distinge în funcție de cauzele sau de obiectivele intervențiilor de stat, ci le definește în funcție de efectele lor.

73. De asemenea, trebuie respins argumentul, invocat de guvernul german și pe care agentul Țărilor de Jos l-a reiterat în cadrul ședinței, potrivit căruia posibilitatea de a negocia drepturile de emisie constituie o contraprestație, la prețul de piață, a eforturilor făcute de întreprinderi pentru a-și reduce emisiile de NO_x. Astfel, după cum s-a arătat, costurile de reducere a emisiilor, chiar dacă urmăresc reducerea lor sub pragul permis de lege pentru o singură întreprindere, intră în costurile care grevează în mod normal bugetul întreprinderii și o astfel de reducere nu poate fi considerată un „serviciu" pentru care posibilitatea de negociere ar constitui o contraprestație la prețul pieței. În cazul în care mecanismul de recompensare inerent în

46 — În acest sens, amintim că, în conformitate cu principiul „poluatorul plătește", care, în temeiul articolului 191 TFUE, reprezintă unul dintre principiile fundamentale ale politicii Uniunii în materie de mediu, astfel cum este interpretat de Curte, costurile de reparare a daunelor legate de poluare revin operatorilor numai în temeiul contribuției acestora la generarea poluării sau a riscului de poluare (a se vedea în special Hotărârea din 9 martie 2010, ERG și alții, C-378/08, Rep., p. I-1919, punctul 56). Prin urmare, aceste costuri trebuie considerate ca fiind costuri *suportate în mod normal din bugetul* întreprinderilor a căror activitate are un impact negativ asupra mediului și nu constituie costuri excepționale pentru aceste întreprinderi.

sistemul comercializării drepturilor de emisie creat de măsura în cauză poate fi luat în considerare la aprecierea compatibilității sale cu piața internă [47], acesta este totuși irelevant în ceea ce privește analiza dacă această măsură conferă întreprinderilor vizate de aceasta un avantaj care ar putea constitui ajutor în temeiul articolului 87 alineatul (1) CE.

74. În cele din urmă, la ceea ce s-a menționat până în prezent trebuie adăugat că, astfel cum s-a amintit în cele de mai sus, întreprinderile supuse măsurii în cauză au posibilitatea, într-un anumit plafon, să negocieze toate drepturile de emisie, nu doar pe cele rămase disponibile la sfârșitul anului din diferența pozitivă dintre emisiile realizate și emisiile autorizate. Acest lucru le conferă avantajul ulterior de a putea dispune de lichidități prin vânzarea drepturilor de emisie înainte de a fi realizate condițiile pentru atribuirea lor definitivă.

2. Cu privire la posibilitatea de a evita amenda

75. Țările de Jos consideră că Tribunalul a comis o eroare când a afirmat, la punctul 73 din hotărârea atacată, că măsura în cauză ar oferi un avantaj întreprinderilor care au emis o cantitate mai ridicată de NO_x decât cea stabilită în norma de emisie, întrucât le-ar da posibilitatea de a evita să le fie aplicată o amendă prin cumpărarea unor drepturi de emisie de la întreprinderile care au eliberat un excedent.

76. În susținerea afirmației lor, acestea invocă în principal faptul că plata amenzii nu exonerează întreprinderile de cumpărarea de drepturi de emisie lipsă și, prin urmare, nu constituie o alternativă reală pentru acestea din urmă. În opinia noastră, acest argument, chiar dacă ar trebui considerat ca având ca obiect o eroare de drept și nu repunerea în discuție a aprecierilor de fapt cuprinse în hotărârea atacată, ne pare a fi inoperant, întrucât nu permite contrazicerea concluziei Tribunalului potrivit căreia, prin cumpărarea de drepturi de emisie lipsă înainte de sfârșitul anului, întreprinderile care au depășit norma de emisie evită să li se mai aplice amenda.

77. Pe de altă parte, nu se poate susține, astfel cum se pare că fac implicit Țările de Jos, nici că o astfel de concluzie nu ține cont de faptul că acest comportament care poate declanșa o sancțiune constă în nerespectarea a două condiții care trebuie considerate cumulative: depășirea normei stabilite și necumpărarea drepturilor de emisie lipsă. Un astfel de argument este afectat de exces de formalism. Comparativ cu o întreprindere exclusă din sistemul de comercializare a drepturilor de emisie creat de măsura în cauză, care este obligată să respecte plafoanele de emisie impuse sau să

47 — A se vedea punctul 3.3 din Decizie.

plătească o amendă [48], întreprinderile care fac parte din acest sistem, dacă depășesc norma stabilită, dispun de o alternativă la pedeapsă. Contrar față de ceea ce Țările de Jos par să susțină, această alternativă este reală. Întreprinderile menționate pot astfel, la sfârșitul fiecărui an, să decidă dacă să cumpere imediat drepturile care le lipsesc sau să plătească amenda și să le cumpere la o dată ulterioară [49]. Acestea vor alege prima opțiune în cazul în care, în funcție de valoarea drepturilor de emisie de pe piață, este mai avantajos pentru acestea să cumpere drepturile care le lipsesc decât să plătească amenda. Vor alege însă cea de a doua opțiune în cazul în care consideră că valoarea de piață a drepturilor va scădea, astfel încât să devină mai avantajoasă amânarea cumpărării, chiar dacă acest lucru presupune plata amenzii, sau atunci când consideră că au la dispoziție pentru anul următor, datorită investițiilor efectuate sau care urmează să fie făcute, drepturi de emisie în exces într-o asemenea măsură încât să le compenseze pe cele lipsă în anul curent (inclusiv reducerea suplimentară de 25 % care urmează să le fie impusă).

78. Prin urmare, considerăm că argumentele invocate de Țările de Jos nu permit să se concluzioneze că punctul 73 din hotărârea atacată este afectat de o eroare de drept.

3. Concluzii cu privire la primul aspect

79. Pe baza constatărilor de mai sus, primul aspect, referitor la o interpretare și la o aplicare eronate ale noțiunii de avantaj potrivit articolului 87 alineatul (1), trebuie, în opinia noastră, să fie respins.

B — *Cu privire la cel de al doilea aspect, referitor la o interpretare și la o aplicare eronate ale noțiunii „finanțare prin intermediul resurselor de stat" în temeiul articolului 87 alineatul (1) CE*

80. Prin intermediul celui de al doilea aspect, Țările de Jos și Germania contestă concluzia, cuprinsă la punctele 75-77 din hotărârea atacată, potrivit căreia avantajele conferite de măsura în cauză ar fi finanțate prin intermediul resurselor de stat.

81. În hotărârea atacată, Tribunalul a considerat în esență că, prin punerea în mod gratuit la dispoziția întreprinderilor vizate

48 — În cadrul ședinței, Țările de Jos au confirmat faptul că întreprinderile care fac obiectul măsurii în cauză sunt răspunzătoare pentru aproximativ 90 % din emisiile industriale de NO_x și că întreprinderile răspunzătoare pentru restul de 10 % sunt supuse unor plafoane de emisii, însoțite de sancțiuni în cazul depășirii acestora.

49 — A se vedea răspunsurile Regatului Țărilor de Jos la întrebările scrise adresate de Tribunal.

a drepturilor de emisie de NO_x, în loc să le vândă sau să le scoată la licitație, și prin permiterea întreprinderilor care au emis NO_x în exces să evite plata amenzii prin cumpărarea de pe piață de drepturi de emisie lipsă, Țările de Jos au renunțat la resurse de stat. Tribunalul s-a întemeiat pe o jurisprudență consolidată a Curții, potrivit căreia și renunțarea din partea statului la colectarea de venituri, deși nu implică niciun transfer de resurse publice, poate constitui ajutor de stat [50]. Conform acestei jurisprudențe, Curtea a afirmat deja că pot satisface cerința de finanțare prin intermediul resurselor de stat o scutire sau o facilitate fiscală [51], o amânare a impozitelor și, în anumite condiții, facilități de plată a contribuțiilor la asigurările sociale acordate în mod discreționar unei întreprinderi de către organismul responsabil pentru colectarea lor [52], furnizarea de bunuri sau servicii în condiții preferențiale [53], renunțarea efectivă la creanțele publice sau o scutire de la obligația de a plăti amenzi sau alte sancțiuni pecuniare [54].

82. În susținerea argumentului lor, Țările de Jos susțin, în primul rând, că s-au limitat la „crearea unui cadru legislativ pentru reducerea emisiilor de NO_x în mod avantajos pentru întreprinderile cu unități industriale mari". Țările de Jos subliniază că drepturile de emisie care pot fi negociate sunt create direct de aceste întreprinderi, iar valoarea lor este determinată de piață. Un astfel de sistem ar permite întreprinderilor să „compenseze" între ele emisiile în exces și în lipsă față de norma impusă. Întrucât aceste argumente urmăresc, în esență, punerea în discuție a imputabilității statului în ceea ce privește avantajele care rezultă din posibilitatea de a negocia drepturile de emisie, ne vom limita în acest sens să ne referim la punctul 66 și următoarele de mai sus, în care acest aspect a fost deja discutat [55].

83. Țările de Jos observă de asemenea că alternativa indicată de Tribunal în hotărârea atacată, și anume vânzarea sau scoaterea la licitație a drepturilor de emisie de NO_x de către stat, ar fi avut drept efect o agravare pentru întreprinderile deja supuse unor obiective stricte de reducere a acestor emisii și oricum ar fi incompatibilă cu sistemul pus în aplicare. Acest argument nu ni se pare pertinent. Astfel, considerații legate de necesitatea de a menține coerența sistemului și efectul său stimulativ, precum și, în general, obiectivul său de mediu, deși pot fi luate în

50 — A se vedea în special Hotărârea din 15 martie 1994, Banco Exterior de España (C-387/92, Rec., p. I-877, punctul 14), și Hotărârea din 19 mai 1999, Italia/Comisia (C-6/97, Rec., p. I-2981, punctul 16).

51 — A se vedea Hotărârea din 19 septembrie 2000, Germania/Comisia (C-156/98, Rec., p. I-6857, punctele 26 și 27), Hotărârea Banco Exterior de España, citată anterior, punctul 14, și Hotărârea Italia/Comisia, C-6/97, citată anterior, punctul 16.

52 — Hotărârea DM Transport, citată anterior.

53 — Hotărârea din 11 iulie 1996, SFEI și alții (C-39/94, Rec., p. I-3547, punctul 59).

54 — Hotărârea Piaggio, citată anterior, punctul 41.

55 — Față de cele afirmate deja, adăugăm că, în Hotărârea Germania/Comisia, C-156/98, citată anterior, punctele 26-27, Curtea a exclus faptul că legătura care există între o reducere fiscală pentru achiziționarea de participații în anumite întreprinderi și beneficiul indirect în favoarea acestor întreprinderi ar putea să dispară pentru simplul fapt că realizarea acestui beneficiu depinde de o decizie autonomă a investitorilor.

calcul la aprecierea compatibilității măsurii în cauză cu piața internă, sunt irelevante pentru a stabili dacă avantajele pe care le conferă întreprinderilor vizate sunt finanțate prin intermediul resurselor publice. Astfel, cu toate că este adevărat că impunerea pentru întreprinderile vizate a unor obiective de reducere a emisiilor deosebit de stricte, pe de o parte, și atribuirea în favoarea acestor întreprinderi de drepturi de emisie care pot fi negociate, pe de altă parte, constituie aspecte ale unui singur sistem, acestea pot fi totuși luate în considerare separat în aprecierea dacă un astfel de sistem implică elemente de ajutor de stat [56].

84. Mai solid ni se pare însă argumentul invocat de guvernul german, care subliniază că dreptul comunitar nu impune statelor membre vânzarea sau scoaterea la licitație a drepturilor de emisie de poluanți atmosferici, ci le lasă acestora libertatea de a alege dacă să le atribuie cu plată sau gratuit.

85. Este adevărat, astfel cum a recunoscut Comisia însăși atât în cadrul primei instanțe, cât și în cadrul ședinței în fața Curții, că dreptul comunitar nu prevede o astfel de obligație și nici nu impune statelor membre să pună în aplicare un sistem special pentru a atinge obiectivele de reducere a emisiilor de NO_x stabilite prin Directiva 2001/81/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2001 privind plafoanele naționale de emisie pentru anumiți poluanți atmosferici (JO L 309, p. 22, Ediție specială, 15/vol. 7, p. 231). În esență, statele membre sunt libere să adopte un sistem tradițional, bazat pe impunerea de tehnologii sau pe stabilirea de plafoane maxime de emisie, însoțit de sancțiuni în cazul încălcării, sau un instrument de reglementare întemeiat pe mecanismul de piață, prin crearea unui sistem de drepturi de emisie negociabile, sau chiar, precum în cazul Țărilor de Jos, să combine cele două posibilități. În cazul în care aleg un sistem de drepturi negociabile, acestea sunt libere să opteze între atribuirea gratuită a acestor drepturi (așa-numită „grandfathering”) și vânzarea ori scoaterea la licitație a acestora.

86. Cu toate acestea, considerăm că o astfel de libertate nu exclude posibilitatea ca intervențiile care pun în aplicare opțiunea aleasă să presupună elemente de ajutor de stat, în același mod în care mijloacele prin care se pune în aplicare un regim fiscal pot implica acordarea de ajutoare, chiar dacă, în lipsa unor obligații specifice comunitare, statele sunt în principiu libere să decidă dacă să apeleze sau să nu apeleze la creșterea impozitelor și nu sunt obligate să realizeze venituri fiscale într-o măsură determinată.

87. În speță, înclinăm mai mult spre a considera că, în cazul în care un stat membru autorizează și chiar încurajează crearea unei piețe a drepturilor de emisie de poluanți atmosferici, conferind, în esență, acestor drepturi caracterul de bunuri necorporale negociabile, faptul

56 — Cu privire la posibilitatea de a distinge diferitele modalități ale unei măsuri de ajutor de stat în scopul analizării compatibilității acesteia cu dispozițiile tratatului în materie de ajutor, a se vedea Hotărârea Curții din 22 martie 1977, Iannelli & Volpi (74/76, Rec., p. 557, punctele 14-17).

de a le pune la dispoziția întreprinderilor care operează pe această piață, direct sau indirect, cu titlu gratuit constituie o „renunțare la resurse publice" în sensul jurisprudenței citate la punctul 81 de mai sus.

88. Argumentele pe care guvernele olandez și german le susțin împotriva unei astfel de concluzii nu ni se par convingătoare.

89. În primul rând, aceste guverne neagă faptul că există, în speță, o atribuire a drepturilor de emisie din partea statului, întrucât aceste drepturi ar fi consecința comportamentului întreprinderilor și a investițiilor realizate de acestea pentru reducerea emisiilor lor. Acest argument nu rezistă la examinarea faptelor, care arată că, dacă statul nu efectuează o atribuire corectă a acestor drepturi, acesta le pune totuși, indirect, la dispoziția întreprinderilor participante la sistem. În această privință, trebuie amintit că, potrivit constatărilor Tribunalului [57], drepturile de emisie pot fi negociate în orice moment, cu alte cuvinte, chiar și înainte de a se realiza condițiile pentru crearea lor (reducerea emisiilor sub plafonul impus). De asemenea, trebuie arătat că, după cum rezultă din răspunsurile Țărilor de Jos la întrebările scrise adresate de Tribunal, în faza de început a sistemului de comercializare a drepturilor în cauză, statul nu s-a limitat să autorizeze posibilitatea de a negocia aceste drepturi, lăsând integral mecanismului de piață, determinarea cantității și a valorii drepturilor disponibile pentru comercializare, ci a stabilit standardul de emisie în mod intenționat la un nivel scăzut, astfel încât să permită majorității întreprinderilor să dispună de un număr suficient de credite ce urmează să fie comercializate și pentru a permite stabilirea valorii drepturilor la un nivel avantajos pentru aceste întreprinderi.

90. De asemenea, guvernele olandez și german observă că drepturile de emisie în cauză sunt lipsite de valoare la momentul punerii lor la dispoziția întreprinderilor, dobândind o valoare efectivă doar odată cu introducerea lor pe piață. Nu considerăm că o astfel de împrejurare are caracter decisiv. Astfel, ceea ce contează pentru a verifica dacă statul a renunțat la venituri prin punerea la dispoziția întreprinderilor, în mod gratuit, a acestor drepturi este *aptitudinea* acestora de a constitui obiectul unor tranzacții comerciale și de a dobândi o valoare pe piață. În plus, astfel cum a subliniat în mod întemeiat Comisia, întrucât drepturile de emisie pot fi negociate în orice moment, separarea fazei de punere la dispoziție a dreptului de cea de negociere a acestuia este artificială.

91. Posibilitatea oferită de sistem de a negocia drepturile care nu au fost încă create lipsește de fundament în fapt și argumentul invocat de guvernul german, potrivit căruia

57 — La punctul 71 din hotărârea atacată se arată că „fiecare titular al unei autorizații de emisie avea un cont în registrul de emisii de NO_x și putea să vândă toate drepturile aferente anilor pentru care fusese stabilită o normă, inclusiv pentru anii viitori".

întreprinderile care emit o cantitate de NO_x mai mică decât pragul aplicabil dobândesc față de stat dreptul de a obține certificatul corespunzător, un drept care ar exclude posibilitatea pentru stat de a solicita un preț sau de a licita un astfel de certificat.

92. În sfârșit, guvernele olandez și german își întemeiază argumentele, în susținerea tezei lor, pe presupusa similitudine între această speță și cea care face obiectul cauzei care a determinat pronunțarea Hotărârii PreussenElektra [58]. În opinia noastră, și aceste argumente trebuie respinse în totalitate. În Hotărârea PreussenElektra, Curtea a considerat că nu constituia un ajutor de stat în sensul articolului 87 alineatul (1) CE o reglementare a unui stat membru care, pe de o parte, impunea întreprinderilor private de aprovizionare cu energie electrică să cumpere energia electrică produsă pe baza unor surse de energie regenerabile la prețuri minime superioare față de valoarea economică a acestui tip de energie și, pe de altă parte, repartiza sarcina financiară rezultată din această obligație între întreprinderile de aprovizionare cu energie electrică și operatorii privați din rețelele de energie electrică situate în amonte. Potrivit Curții, în lipsa unui transfer direct sau indirect al unor resurse de stat, faptul că această reglementare ar conferi un avantaj economic incontestabil întreprinderilor producătoare de energie electrică obținută pe baza unor surse de energie regenerabile și că acest avantaj era consecința intervenției autorităților publice nu era suficient pentru a califica măsura în cauză drept ajutor [59]. În special, la punctul 62, Curtea a considerat că împrejurarea că sarcina financiară rezultată din obligația de achiziționare la prețuri minime ar putea să se repercuteze în mod negativ asupra rezultatelor economice ale întreprinderilor care fac obiectul acestei obligații și, prin urmare, să determine reducerea veniturilor fiscale ale statului constituia o „consecință inerentă unei astfel de reglementări, și nu [...] un mijloc de a acorda producătorilor de energie electrică din surse regenerabile de energie un anumit avantaj suportat de stat". Or, în speță, punerea la dispoziție în mod gratuit a drepturilor de emisie negociabile în favoarea întreprinderilor vizate și renunțarea, în consecință, din partea statului la încasarea contraprestației respective nu pot fi considerate comparabile cu reducerea veniturilor cauzate de impactul (doar potențial) unei obligații de cumpărare la prețuri fixe impuse de stat. În special, această renunțare nu poate fi considerată „inerentă" pentru fiecare instrument destinat să reglementeze emisiile de poluanți atmosferici prin intermediul unui sistem de comercializare a drepturilor de emisie. Într-adevăr, după cum am văzut, atunci când se apelează la aceste instrumente, statul dispune în principiu de alegerea între atribuirea cu titlu gratuit și înstrăinarea sau scoaterea la licitație a acestor drepturi. De asemenea, în speță există o legătură suficient de directă între măsura în cauză și pierderea de venituri din partea statului, care însă lipsea între impunerea obligației de cumpărare în cauză și eventuala reducere a veniturilor fiscale în cauza PreussenElektra.

58 — Hotărârea din 13 martie 2001, PreussenElektra, C-379/98, Rec., p. I-2099.

59 — A se vedea în special punctele 59 și 61.

Astfel, situația de fapt din cauza amintită și din cea prezentă nu sunt comparabile și, prin urmare, soluția adoptată de Curte în cauza menționată nu poate fi transpusă în prezenta speță [60].

93. În concluzie, considerăm că elementele prezentate de guvernele olandez și german nu sunt de natură să dovedească o încălcare a articolului 87 alineatul (1) CE de Tribunal întrucât a concluzionat, la punctele 75-78 din hotărârea atacată, că, în împrejurări precum cele din speță, prin punerea indirectă la dispoziția întreprinderilor vizate a drepturilor de emisie în cauză, cu titlu gratuit, Țările de Jos oferă acestor întreprinderi un bun renunțând la perceperea veniturilor corespunzătoare prețului său de vânzare sau rezultate din scoaterea sa la licitație. Militează însă în favoarea unei astfel de concluzii interpretarea largă a noțiunii de ajutor pe care Curtea a adoptat-o încă de la primele sale hotărâri, având în vedere importanța obiectivului de a crea o piață internă în care condițiile de concurență nu sunt denaturate de intervențiile unilaterale ale statelor membre [61]. Această abordare se reflectă de asemenea și în jurisprudența referitoare la condiția finanțării prin intermediul resurselor publice. În acest sens, pe lângă jurisprudența menționată la punctul 81 de mai sus, care include deja o categorie mare și variată de „finanțări prin renunțarea la veniturile publice", amintim că, în mod repetat, Curtea a afirmat că articolul 107 alineatul (1) CE cuprinde toate mijloacele pecuniare pe care autoritățile publice le pot utiliza în mod efectiv pentru a susține anumite întreprinderi, fără a fi relevant dacă aceste mijloace *aparțin sau nu aparțin în mod permanent patrimoniului statului*, în măsura în care rămân în mod constant sub control public [62]. Se va observa totodată că toate cazurile în care Curtea a negat existența unei finanțări prin intermediul resurselor de stat se refereau la situațiile în care, dacă se decidea altfel, ar fi însemnat în mod clar recunoașterea faptului că în noțiunea de ajutor sunt incluse și avantaje care, deși se datorează intervenției statului, nu implică niciun transfer direct sau indirect de resurse de stat [63] și anularea, de fapt, a unuia dintre elementele constitutive

60 — Observăm, cu titlu incidental, că în Concluziile prezentate de noi în cauza Essent sugerasem Curții, chiar dacă într-un context diferit, să nu extindă soluția urmată în Hotărârea PreussenElektra dincolo de împrejurările de fapt specifice care au justificat adoptarea acesteia. A se vedea Concluziile prezentate la 24 ianuarie 2008 în cauza Essent, citată anterior, punctele 97 și 98.

61 — A se vedea printre altele Hotărârea din 29 iunie 2006, SGL Carbon/Comisia (C-308/04 P, Rec., p. I-5977, punctul 31), și Hotărârea din 11 septembrie 2008, Germania/Kronofrance (C-75/05 P și C-80/05 P, Rep., p. I-6619, punctul 66).

62 — A se vedea Hotărârea din 16 mai 2000, Franța/Ladbroke Racing și Comisia (C-83/98 P, Rec., p. I-3271, punctul 50), și Hotărârea din 16 mai 2002, Franța/Comisia (C-482/99, Rec., p. I-4397, punctul 37).

63 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 17 martie 1993, Sloman Neptun (C-72/91 și C-73/91, Rec., p. I-887), Hotărârea din 7 mai 1998, Viscido și alții (C-52/97-C-54/97, Rec., p. I-2629), și Hotărârea PreussenElektra, citată anterior.

ale noțiunii de ajutor în sensul articolului 87 alineatul (1) CE [64].

94. Țările de Jos contestă și concluzia Tribunalului potrivit căreia acestea ar renunța la venituri publice permițând întreprinderilor care au emis NO_x în exces să evite plata unei amenzi prin cumpărarea drepturilor de emisie lipsă. În această privință, Țările de Jos reafirmă că amenda în cauză constituie o sancțiune suplimentară în raport cu furnizarea drepturilor de emisie lipsă. Acest argument a fost deja discutat și respins la punctele 76-78 de mai sus, la care facem trimitere. Prin urmare, critica invocată de Țările de Jos nu poate fi primită.

64 — În această privință trebuie amintit că unele hotărâri anterioare ale Curții și concluziile unor avocați generali au alimentat o dezbatere cu privire la caracterul indispensabil al finanțării publice pentru calificarea unei măsuri drept ajutor de stat: a se vedea Hotărârea din 30 ianuarie 1985, Comisia/Franța (290/83, Rec., p. 439, punctele 13 și 14), Hotărârea din 2 februarie 1988, Kwekerij van der Kooy și alții/Comisia (67/85, 68/85 și 70/85, Rec., p. 219, punctele 32-38), Hotărârea din 7 iunie 1988, Grecia/Comisia, 57/86, citată anterior, punctul 12), Concluziile avocatului general VerLoren van Themaat prezentate în cauza care a condus la pronunțarea Hotărârii din 13 octombrie 1982, Norddeutsches Vieh-und Fleischkontor Will și alții (213/81-215/81, Rec., p. 3583), Concluziile avocatului general Slynn prezentate în cauza Comisia/Grecia, citată anterior, și Concluziile avocatului general Darmon prezentate în cauza Sloman Neptun, citată anterior. Începând cu Hotărârea Sloman Neptun, citată anterior, în mod repetat și fără ezitare, Curtea a afirmat totuși principiul potrivit căruia un ajutor trebuie să fie finanțat în mod direct sau indirect prin intermediul resurselor de stat. În Hotărârea PreussenElektra, citată anterior, Curtea a fost invitată în mod deschis de Comisie să își revizuiască jurisprudența în această privință, în special având în vedere evoluțiile recente ale ordinii juridice comunitare. Cu toate acestea, Curtea nu a dat urmare unei astfel de invitații.

C — Concluzii cu privire la recursurile incidente

95. Având în vedere totalitatea considerațiilor care precedă, propunem Curții să respingă recursurile incidente ale Țărilor de Jos și Germaniei.

VI — Cu privire la acțiunea formulată în primă instanță

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

97. În speță, nu este necesar să se trimită cauza Tribunalului. Astfel cum au subliniat atât Comisia, cât și guvernele pârâte, situația dosarului permite Curții să soluționeze litigiul. În acest scop, se impune examinarea celui de al doilea motiv de recurs invocat de Țările de Jos în susținerea acțiunii sale, referitor la o lipsă de motivare a Deciziei, asupra căruia Tribunalul nu s-a pronunțat.

A — *Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea obligației de motivare*

98. Țările de Jos susțin că Decizia, în măsura în care Comisia constată existența unui ajutor de stat, nu este motivată corespunzător.

99. Potrivit susținerilor acestora, în primul rând, Comisia a afirmat în mod greșit în Decizie că o întreprindere care nu respectă pragul de emisii impus, și căreia, prin urmare, i se va aplica o amendă, primește oricum credite de emisie. Acest argument trebuie respins în măsura în care urmărește să susțină mai degrabă o eroare de fapt decât lipsa motivării Deciziei. Trebuie astfel respins și argumentul similar pe care Țările de Jos îl invocă la punctul 65 din cererea introductivă.

100. În al doilea rând, Țările de Jos evidențiază anumite ambiguități și contradicții în motivarea Deciziei. În primul rând, Comisia s-ar fi contrazis afirmând, pe de o parte, că drepturile de emisie sunt distribuite *gratuit* întreprinderilor și, pe de altă parte, că reducerea emisiilor de NO_x sub prag de către întreprinderi ar constitui o *contraprestație*. În această privință, este suficient să se arate că cele două afirmații sunt cuprinse în partea din Decizie referitoare la examinarea existenței unui ajutor și, respectiv, în cea privind aprecierea compatibilității ajutorului cu piața internă. În cadrul acestei aprecieri, Comisia a considerat că împrejurarea că întreprinderile au fost încurajate să își reducă emisiile într-o măsură mai mare decât pragul ce li s-a acordat ar reprezenta o contraprestație, „în conformitate cu spiritul Orientărilor comunitare privind ajutorul de stat pentru protecția mediului", a avantajului acordat acestor întreprinderi de măsura în cauză (punctul 3.3 din Decizie). O astfel de concluzie nu este în niciun fel în contradicție cu afirmația potrivit căreia drepturile de NO_x se acordă gratuit întreprinderilor supuse acestei măsuri.

101. Potrivit statului membru solicitant, raționamentul Comisiei ar fi în plus neclar, întrucât se afirmă în concluzii (punctul 4 din Decizie) că un sistem „dynamic cap", precum cel adoptat în Țările de Jos, are un rezultat de mediu incert și implică unele costuri administrative mai mari și pentru aceste motive nu s-a bucurat de sprijinul Comisiei. În acest sens, ne vom limita să arătăm că rezultă clar din toate considerațiile dezvoltate în Decizie că o astfel de afirmație, care trebuie considerată ca un fel de *obiter dictum* în economia motivării unui asemenea act, nu a avut nicio importanță în calificarea măsurii în cauză drept ajutor, și niciun efect asupra examinării compatibilității sale cu piața internă. Prin urmare, argumentul Țărilor de Jos trebuie înlăturat.

102. În al treilea rând, Țările de Jos afirmă că Comisia ar fi omis să motiveze în mod adecvat

concluzia potrivit căreia măsura în cauză afectează comerțul dintre statele membre și denaturează concurența. În opinia noastră, și acest argument trebuie respins. Într-adevăr, penultimul paragraf al punctului 3.2 din Decizie prevede o motivare suficientă, deși concisă, cu privire la motivele pentru care Comisia consideră că măsura în cauză conferă întreprinderilor care fac obiectul acesteia un avantaj competitiv care poate afecta comerțul dintre statele membre.

103. Ținând seama de considerațiile care precedă, al doilea motiv este, în opinia noastră, neîntemeiat. Rezultă că acțiunea formulată în primă instanță trebuie respinsă în totalitate.

VII — Concluzie

104. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții:

— admiterea recursului principal și anularea Hotărârii Tribunalului de Primă Instanță pronunțate la 10 aprilie 2008 în cauza T-233/04, Țările de Jos/Comisia;

— respingerea recursurilor incidente;

— pronunțarea asupra litigiului, respingând acțiunea formulată în primă instanță.

105. În plus, întrucât, în temeiul articolului 122 primul paragraf din Regulamentul de procedură, atunci când recursul nu este fondat sau recursul este fondat, iar Curtea soluționează ea însăși în mod definitiv litigiul, aceasta se pronunță asupra cheltuielilor de judecată și întrucât Comisia a solicitat obligarea Regatului Țărilor de Jos la plata cheltuielilor de judecată aferente recursului principal și a celor din procedura în fața Tribunalului de Primă Instanță, sugerăm Curții să oblige Regatul Țărilor de Jos la plata acestor cheltuieli de judecată și să declare că Republica Federală Germania, Republica Franceză, Republica Slovenia și Regatul Unit suportă propriile cheltuieli de judecată.