CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 8 mai 2018 [1]

Cauza C-114/17 P

Regatul Spaniei
împotriva

Comisiei Europene

„Recurs – Ajutor de stat pentru instalarea televiziunii digitale terestre în zonele îndepărtate și mai puțin urbanizate din Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha – Subvenții acordate operatorilor de platforme de televiziune digitală terestră – Decizie prin care ajutorul este declarat în parte incompatibil cu piața internă – Adoptarea de către Comisie a unei decizii de modificare – Motive noi – Modificarea concluziilor – Dreptul statului membru în cauză de a fi audiat înainte de adoptarea respectivei decizii de modificare”

1. În cadrul prezentului recurs, Spania solicită Curții anularea în totalitate a Hotărârii Tribunalului Spania/Comisia [2], prin care Tribunalul a respins acțiunea în anulare introdusă de Spania împotriva Deciziei C(2014) 6846 a Comisiei [3]. În susținerea recursului, Spania susține în special că modul în care a acționat Comisia a încălcat dreptul său de a fi ascultat atunci când a adoptat Decizia C(2015) 7193 [4] de modificare a Deciziei C(2014) 6846.

2. În prezenta cauză, Curtea are ocazia de a-și dezvolta jurisprudența referitoare la întinderea obligației Comisiei Europene de a audia statul membru vizat de procedurile de control al ajutoarelor de stat înainte ca aceasta să adopte o decizie de *modificare* a deciziei sale anterioare referitoare la același ajutor de stat. Hotărârea Curții în prezenta cauză ar putea oferi orientări utile pentru cauza C-56/18 P, Comisia/Gmina Miasto Gdynia și Port Lotniczy Gdynia Kossakowo [5], pendinte în fața Curții.

3. Totuși, cu titlu introductiv, Curtea va fi chemată să clarifice condițiile în care este admisibil să se invoce, în cadrul unei acțiuni în anulare îndreptate împotriva unei decizii a Comisiei în materie de ajutoare de stat, argumente îndreptate împotriva unui act de modificare a unei astfel de decizii. În acest scop, Curtea va trebui să clarifice sensul și relația dintre articolele 84 și 86 din Regulamentul de procedură al Tribunalului.

1 Limba originală: engleza.

2 Hotărârea din 15 decembrie 2016 (T-808/14, nepublicată, EU:T:2016:734) (denumită în continuare „hotărârea atacată”).

3 Decizia C(2014) 6846 a Comisiei din privind ajutorul de stat SA.27408 [(C 24/10 (ex NN 37/10, ex CP 19/09)] acordat de autoritățile din Castilla-La Mancha pentru instalarea televiziunii digitale terestre în zonele îndepărtate și mai puțin urbanizate (denumită în continuare „Decizia C(2014) 6846” sau „decizia inițială”).

4 Decizia C(2015) 7193 a Comisiei din 20 octombrie 2015 de rectificare a unor erori cuprinse în Decizia C(2014) 6846 final [denumită în continuare „Decizia C(2015) 7193” sau „decizia de modificare”]. Versiunea modificată a Deciziei C(2014) 6846 a fost publicată în JO 2016, L 222, p. 52, la data de 17 august 2016. Decizia de modificare C(2015) 7193 nu a făcut obiectul unei publicări separate.

5 În cauza respectivă, aparent Comisia a omis să audieze statul membru în cauză înainte de a adopta o decizie de înlocuire a deciziei sale anterioare privind ajutorul de stat.

Cadrul juridic

Regulamentul de procedură al Tribunalului

4. În conformitate cu articolul 84 din Regulamentul de procedură al Tribunalului, pe parcursul procesului, invocarea de unui motiv nou este permisă numai în cazul în care acesta se întemeiază pe elemente de drept și de fapt care au apărut în cursul procedurii. Partea interesată invocă motivele noi imediat ce are cunoștință de aceste elemente.

5. Articolul 86 alineatul (1) prevede că, „[a]tunci când un act, a cărui anulare este solicitată, este înlocuit sau modificat printr-un alt act având același obiect, reclamantul poate […] să își adapteze cererea introductivă pentru a ține cont de acest element nou”. Articolul 86 alineatul (2) prevede că „[a]daptarea cererii introductive trebuie efectuată prin înscris separat și în termenul prevăzut la articolul 263 al șaselea paragraf TFUE în care poate fi solicitată anularea actului care justifică adaptarea cererii introductive”. Articolul 86 alineatul (4) prevede că memoriul în adaptare conține concluziile adaptate și, dacă este necesar, motivele și argumentele adaptate.

Regulamentul 2015/1589

6. În conformitate cu articolul 15 alineatul (1) din Regulamentul 2015/1589[6], în urma examinării posibilului ajutor ilegal se poate adopta o decizie de deschidere a unei proceduri formale de investigare. În cazul în care se deschide o astfel de procedură, aceasta trebuie să se încheie printr-o decizie adoptată în temeiul articolului 9. În conformitate cu articolul 9 alineatul (8), înainte de adoptarea unei decizii, Comisia trebuie să ofere statului membru vizat posibilitatea de a prezenta observații *cu privire la informațiile* primite de Comisie în cursul investigației.

7. Articolul 11, aplicabil unei astfel de proceduri în temeiul articolului 15 alineatul (3), permite Comisiei să revoce o astfel de decizie în cazul în care informațiile care au constituit un factor determinant pentru decizia respectivă au fost eronate. Articolul 11 impune Comisiei ca, înainte de o asemenea revocare și înainte de a adopta o nouă decizie, să inițieze o procedură formală de investigare și să acorde statului membru în cauză posibilitatea de a-și prezenta observațiile.

Situația de fapt și procedura în fața Tribunalului

8. Între 2005 și 2008, Spania a adoptat o serie de măsuri pentru a sprijini instalarea unui sistem de distribuție de televiziune digitală terestră în zonele îndepărtate și mai puțin urbanizate din teritoriul său, în special în Castilla-La Mancha.

9. Ca urmare a plângerilor primite de la doi operatori de televiziune, prin scrisoarea din 29 septembrie 2010, Comisia a informat Spania că a decis să inițieze o procedură formală de investigare cu privire la măsurile respective. În cursul acestei proceduri, Comisia a primit observații din partea părților interesate și le-a transmis Spaniei pentru comentarii. Spania și-a prezentat observațiile în mai multe rânduri.

6 Regulamentul Consiliului din 13 iulie 2015 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO 2015, L 248, p. 9). Considerentele (17) și (18) subliniază drepturile statului membru în cauză de a participa și de a fi audiat în timpul procedurilor.

10. La 1 octombrie 2014, Comisia a adoptat Decizia C(2014) 6846 privind ajutorul acordat pe teritoriul Castilla-La Mancha [7].

11. Primul paragraf al articolului 1 din decizia respectivă stabilea că ajutorul de stat acordat în favoarea a doi operatori de televiziune, Telecom CLM și Abertis, pentru modernizarea stațiilor de emisie, construirea de noi stații de emisie și furnizarea, exploatarea și întreținerea de servicii digitale în zona II din Castilla-La Mancha fusese pus în aplicare de Spania cu încălcarea articolului 108 alineatul (3) TFUE și era incompatibil cu piața internă. Articolul 1 al doilea paragraf reitera această concluzie în ceea ce privește Hispasat, un operator de semnale satelit, pentru instalarea de receptoare de satelit pentru transmiterea semnalului în zona respectivă. Articolul 3 alineatul (1) impunea Spaniei să recupereze ajutoarele astfel definite de la cei trei operatori.

12. La 12 decembrie 2014, Spania a introdus la Tribunal o acțiune în anularea Deciziei C(2014) 6846 [8].

13. La 23 ianuarie 2015, Hispasat a sesizat Tribunalul cu o acțiune în anularea deciziei respective [9]. În cererea sa, solicitantul a declarat că nu a primit niciun ajutor din partea Spaniei sau de la autoritățile sale locale.

14. În același timp, în cadrul punerii în aplicare a Deciziei C(2014) 6846, Spania și Comisia nu au fost de acord cu privire la aspectul dacă costurile legate de echipamentele digitale (dobândite de autoritățile locale din Castilla-La Mancha, în vederea transmiterii semnalului de televiziune) intră în domeniul de aplicare al acestei decizii și, prin urmare, dacă Spania trebuie să îl recupereze de la operatorii în cauză.

15. La 20 octombrie 2015, Comisia a adoptat Decizia C(2015) 7193 de modificare a Deciziei C(2014) 6846. În partea introductivă a acestei decizii, Comisia precizează că acest amendament a fost menit să corecteze erorile ce privesc Hispasat. Decizia de modificare elimină Hispasat din rândul beneficiarilor ajutorului de stat [10]. De asemenea, aceasta a înlocuit sintagma „furnizare de *servicii* digitale” de la primul paragraf al articolului 1 din decizia inițială cu sintagma „furnizare de *echipamente* digitale” [11].

16. Prin scrisoarea depusă la grefa Tribunalului la 23 decembrie 2015, Spania a invocat un nou motiv în procedura pendinte în cauza T-808/14 (denumit în continuare „noile alegații ale Spaniei”). Aceasta a susținut că decizia de modificare a depășit obiectivul declarat de a elimina Hispasat din domeniul de aplicare al deciziei inițiale și a extins în mod substanțial sfera de aplicare a ajutorului care trebuie recuperat, incluzând ajutoarele acordate pentru furnizarea de echipamente (32,5 milioane de euro). Spania a afirmat că, procedând astfel, Comisia a încălcat principiul securității juridice.

17. Comisia a depus observații la 28 ianuarie 2016. Aceasta a susținut că decizia de modificare a constituit o simplă rectificare a deciziei inițiale și că nu impune nicio nouă obligație Spaniei. A mai adăugat că noile alegații ale Spaniei sunt inadmisibile, întrucât nu merg mai departe decât argumentele anterioare invocate de aceasta în susținerea excepției privind pretinsa încălcare a principiului securității juridice.

7 De asemenea, acesta a adoptat o decizie separată cu privire la restul teritoriului Spaniei. A se vedea Decizia 2014/489/UE a Comisiei din 19 iunie 2013 privind ajutorul de stat SA.28599 [(C 23/2010) (ex NN 36/2010, ex CP 163/2009)] pus în aplicare de Regatul Spaniei pentru utilizarea televiziunii digitale terestre în regiunile îndepărtate și mai puțin urbanizate (cu excepția comunității autonome Castilia-La Mancha) (JO 2014, L 217, p. 52).

8 Cauza a fost înregistrată cu numărul T-808/14.

9 Cauza a fost înregistrată sub numărul T-36/15.

10 În vederea atingerii acestui obiectiv, a abrogat al doilea paragraf al articolului 1 din decizia inițială, a eliminat trimiterea la Hispasat de la articolul 3 alineatul (1) și a eliminat toate referirile la Hispasat din preambul [considerentele (44), (45), (108), (113), (115), (118), (130), (170) și (198)-(200)].

11 Sublinierea noastră.

18. Prin Ordonanța Hispasat/Comisia [12], Tribunalul a statuat că, în urma modificării Deciziei C(2014) 6846, cauza menționată a rămas fără obiect și că, în consecință, nu mai era necesar să se pronunțe cu privire la cererea Hispasat.

Hotărârea atacată și recursul

19. În hotărârea atacată, Tribunalul a considerat că toate motivele invocate de Spania în cererea sa erau nefondate și, în consecință, a respins acțiunea în totalitate.

20. În ceea ce privește noile alegații ale Spaniei, a considerat că acestea erau, în realitate, îndreptate împotriva deciziei de modificare fiind, în consecință, admisibile [13]. În continuare, Tribunalul, acționând din oficiu, a reținut că, prin faptul că nu a permis Spaniei să depună observații înaintea adoptării deciziei respective, Comisia a încălcat dreptul acesteia de a fi audiată [14]. De asemenea, Tribunalul a considerat că, întrucât decizia inițială ar fi vizat *ab initio* ajutoarele pentru furnizarea de echipamente digitale, decizia de modificare nu impune nicio nouă obligație Spaniei și, în consecință, această încălcare nu este de natură să determine anularea deciziei de modificare [15]. În consecință, Tribunalul a respins motivele suplimentare conținute în noile alegații ale Spaniei.

21. Prin recursul formulat, Spania solicită Curții să anuleze hotărârea atacată, să anuleze Decizia C(2014) 6846 și să oblige Comisia la plata cheltuielilor de judecată. Aceasta invocă trei motive de recurs.

22. Spania susține, *în primul rând*, că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept în interpretarea articolului 1 din Decizia C(2014) 6846 în versiunea sa inițială și, prin urmare, nu a apreciat corect natura măsurii de ajutor de stat acordate de Spania și noțiunea de ajutor de stat în sensul articolului 107 TFUE. De asemenea, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că nu a reținut că încălcarea dreptului Spaniei de a fi audiată a generat o încălcare a principiilor bunei administrări și securității juridice. *În al doilea rând*, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept statuând că Spania nu a respectat prima și a patra condiție stabilite în Hotărârea Altmark Trans și Regierungspräsidium Magdeburg [16]. *În al treilea rând*, Tribunalul a încălcat articolul 107 alineatul (3) litera (c) TFUE considerând că ajutorul acordat de Spania era incompatibil cu piața internă deoarece acest stat membru a favorizat tehnologia distribuției de televiziune terestre în defavoarea tehnologiei distribuției de televiziune prin satelit.

23. Comisia solicită Curții respingerea recursului. În special, Comisia susține că, în cazul în care Curtea ar admite primul motiv de recurs, aceasta ar putea cel mult să determine anularea deciziei de modificare, în timp ce recursul urmărește anularea deciziei inițiale.

24. În ședința din 7 martie 2018, Spania și Comisia au prezentat observații orale.

25. În conformitate cu solicitarea Curții, ne vom limita prezentele concluzii la examinarea primului motiv de recurs.

12 Ordonanța din 14 ianuarie 2016 (T-36/15, nepublicată, EU:T:2016:73).

13 Punctele 34-37.

14 Punctele 41-46.

15 Punctele 47-49.

16 Hotărârea din 24 iulie 2003 (C-280/00, EU:C:2003:415).

Analiză

Cu privire la admisibilitatea primului motiv

26. O simplă lectură a primului motiv de recurs sugerează că acesta vizează decizia inițială. Motivul menționat contestă interpretarea dată de Tribunal articolului 1 din decizia menționată în versiunea care precedă adoptarea deciziei de modificare. Cu toate acestea, argumentele invocate în susținerea primului motiv de recurs contestă concluziile Tribunalului în raport cu validitatea procedurii utilizate pentru adoptarea deciziei *de modificare*.

27. Cererea înregistrată de Spania la Tribunal este anterioară deciziei *de modificare* și putea fi îndreptată numai împotriva deciziei *inițiale*. Concluziile exprimate în cererea de recurs menționează în mod expres anularea hotărârii atacate și a deciziei *inițiale*, dar nu și a deciziei *de modificare*. În ședință, reprezentantul Spaniei a afirmat că, prin prezentarea noului motiv, Spania a încercat să extindă obiectul litigiului în vederea obținerii anulării „deciziei inițiale, astfel cum a fost modificată”.

28. În aceste condiții, vom examina, cu titlu preliminar, dacă decizia *de modificare* este cuprinsă în obiectul prezentului litigiu și dacă, în consecință, Curtea este competentă să examineze argumentele Spaniei privind această decizie [17].

Cu privire la problema dacă obiectul litigiului cuprinde ipso facto *decizia de modificare începând de la data adoptării sale*

29. Se poate susține că obiectul litigiului cuprinde *ipso facto* decizia de modificare începând cu data adoptării acesteia?

30. Comisia susține că efectele deciziei de modificare nu merg mai departe de o simplă rectificare a erorilor materiale și a inexactităților vădite din decizia inițială.

31. În cazul în care Comisia ar avea dreptate, decizia de modificare ar fi lipsită de orice efecte juridice autonome și nu ar fi „menită să producă efecte juridice față de terți”, în sensul articolului 263 TFUE. În consecință, aceasta nu ar putea face obiectul unei acțiuni în anulare separate.

32. Considerăm că, dacă situația ar fi aceasta, decizia de modificare ar putea fi considerată, din perspectiva unei acțiuni în anulare, ca „fuzionând” cu decizia inițială și, prin urmare, ca formând un tot indivizibil cu aceasta. Cererea prezentată de Spania și recursul formulat ar putea, într-adevăr, să fie considerate ca fiind îndreptate *ipso facto* împotriva deciziei inițiale „astfel cum a fost modificată”, fără a fi necesară completarea concluziilor inițiale.

33. În timp ce unele amendamente constituie într-adevăr o simplă rectificare a textului deciziei inițiale [18], altele par să depășească acest prag și să afecteze substanța respectivei decizii [19].

17 Fiind o chestiune de ordine publică, Curtea ar trebui să examineze această problemă din oficiu, în pofida faptului că niciuna dintre părți nu a invocat-o (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 noiembrie 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, punctele 37 și 38, și Hotărârea din 26 februarie 2015, Planet/Comisia, C-564/13 P, EU:C:2015:124, punctul 20).

18 Considerentele (98), (131), (132), (146) și (165) rectifică trimiterile care figurează în text.

19 În această privință, părțile sunt în dezacord fundamental. Interpretarea corectă a deciziei contestate reprezintă o problemă de drept. Argumentul prin care Spania contestă interpretarea articolului 1 din decizia inițială astfel cum a fost reținută de Tribunal este, prin urmare, admisibil în recurs (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2015, Comisia/Andersen, C-303/13 P, EU:C:2015:647, punctul 74).

34. Această afirmație este, fără îndoială, adevărată în raport cu eliminarea tuturor referirilor la Hispasat. Rezultatul acestei modificări a fost acela de a exclude Hispasat din categoria beneficiarilor ajutorului de stat în litigiu [20].

35. La o simplă lectură, înlocuirea termenului „servicii” din cuprinsul primului paragraf al articolului 1 din decizia inițială cu termenul „echipamente” afectează de asemenea substanța deciziei inițiale. Se poate spune cel puțin că cele două cuvinte nu sunt sinonime.

36. *Forma* deciziei de modificare confirmă impresia că conținutul acesteia nu se limitează la simple rectificări. În ședință, reprezentantul Comisiei a explicat că decizia de modificare a fost adoptată de colegiul comisarilor. El a afirmat că aceasta este procedura urmată atunci când Comisia adoptă decizii pe fond privind ajutoare de stat, în timp ce deciziile de rectificare sunt adoptate de secretarul general al Comisiei. Acesta a admis că alegerea procedurii în acest caz a fost motivată de faptul că decizia de modificare a restrâns în mod substanțial sfera deciziei inițiale.

37. În cele din urmă, s-ar putea verifica dacă și în ce măsură înlocuirea termenului „servicii” cu termenul „echipamente” constituie o modificare de fond a sferei obligației Spaniei de a recupera ajutoarele acordate doar prin compararea versiunii inițiale cu versiunea modificată a articolului 1, interpretat în lumina motivelor prezentate de Comisie în fiecare decizie. Decizia de modificare nu conține însă nicio motivare, ceea ce face o astfel de analiză (cu excepția situației Hispasat) aproape imposibilă [21].

38. În ansamblu, se pare că decizia de modificare produce efecte juridice autonome care afectează substanțial situația juridică a Spaniei, astfel cum era aceasta la momentul deciziei inițiale. În acest caz, decizia de modificare ar constitui un act juridic care poate face obiectul unei acțiuni în anulare separate. Dacă Spania ar fi dorit să extindă obiectul cererii sale inițiale astfel încât să aibă în vedere și decizia de modificare, ar fi fost necesar să modifice în mod oficial această cerere.

39. Vom analiza în continuare dacă Spania a reușit să facă acest lucru prin prezentarea unor noilor alegații în fața Tribunalului.

Spania a extins efectiv obiectul cererii sale?

40. Articolul 76 litera (d) din Regulamentul de procedură al Tribunalului impune reclamantului să precizeze obiectul litigiului în cererea sa. Ca principiu, o parte nu poate, în cursul procedurii, să modifice obiectul litigiului, iar temeinicia acțiunii trebuie examinată numai din perspectiva concluziilor cuprinse în cererea de sesizare a instanței [22].

41. Articolele 84 și 86 din Regulamentul de procedură al Tribunalului prevăd două excepții de la această regulă. Articolul 84 se aplică în cazul în care un element de drept sau de fapt nou se revelează în cursul procedurii. Articolul 86 are un domeniu de aplicare mult mai restrâns: poate fi invocat numai atunci când „elementul nou” constă în înlocuirea sau modificarea actului în cauză printr-un alt act având același obiect.

20 În decizia inițială, în loc să definească beneficiarii potențiali în mod general și abstract, Comisia a optat pentru identificarea tuturor beneficiarilor efectivi. Eliminarea Hispasat din categoria respectivă are implicații evidente nu doar pentru situația juridică a Spaniei, de vreme ce afectează întinderea obligației de recuperare a ajutorului acordat, ci și pentru situația beneficiarului, pe care decizia inițială îl viza direct și individual, în timp ce decizia de modificare nu.

21 Vom reveni asupra acestui aspect la punctele 67-69 de mai jos.

22 A se vedea în acest sens Hotărârea din 11 noiembrie 2010, Comisia/Portugalia (C-543/08, EU:C:2010:669, punctul 20 și jurisprudența citată).

42. În timp ce articolul 84 permite reclamantului să invoce numai motive de drept noi (împreună cu argumentele și probele pe care se întemeiază), articolul 86 este mai amplu: permite părții să modifice și obiectul cererii, și anume să reformuleze concluziile astfel încât să vizeze și noul act apărut în cursul procedurii[23].

43. Introducerea articolului 86 în Regulamentul de procedură în 2015 a condus la o creștere a nivelului cerințelor de formă necesar[24]. Astfel, alineatele (2) și (4) ale articolului 86 impun în mod expres ca o astfel de modificare să fie efectuată printr-un memoriu care să conțină *concluziile adaptate*.

44. Cerințele de formă prevăzute la articolul 86 nu se aplică, desigur, fără un scop: acestea sunt destinate să garanteze caracterul contradictoriu al procedurii și buna administrare a justiției[25].

45. Depunerea unui act de procedură în cursul procedurii în fața Tribunalului prin care se modifică cererea este echivalentă cu formularea unei acțiuni în anulare prin intermediul unei cereri introductive[26]. În consecință, jurisprudența constantă care stabilește condiții de formă și conținut pentru o astfel de acțiune se aplică prin analogie.

46. Rezultă că o cerere de modificare trebuie în special să prezinte în mod neechivoc și suficient de clar și precis obiectul litigiului, elementele esențiale de fapt și de drept pe care se întemeiază o acțiune și capetele de cerere, astfel încât Curtea să nu se pronunțe *ultra petita* sau să nu omită să se pronunțe asupra unui motiv[27].

47. În schimb, o cerere care conține motive sau argumente noi, dar care nu îndeplinește toate cerințele stabilite la articolul 86 sau în jurisprudența citată mai sus nu este suficientă pentru a modifica în mod efectiv obiectul cauzei. Aceasta nu produce efecte juridice în afara celor prevăzute la articolul 84, și anume invocarea unor motive sau argumente noi cu privire la *același obiect al litigiului*[28].

48. În prezenta cauză, la mai mult de un an de la adoptarea deciziei inițiale și în timp ce procedurile privind anularea deciziei respective erau în curs de desfășurare, Comisia a adoptat un act de modificare a deciziei menționate [Decizia C(2015) 7193]. Drept urmare, Spania a prezentat Tribunalului noile sale alegații.

49. Nu se contestă că obiectul deciziei de modificare a fost același ca cel al deciziei inițiale (ajutorul de stat SA.27408). Rezultă că articolul 86 era aplicabil[29].

23 Rațiunea care stă la baza articolului 86 este dublă: în primul rând, nu ar fi în interesul unei bune administrări a justiției și al cerinței privind economia de procedură ca reclamantul să fie obligat să introducă o nouă acțiune în fața Curții și, prin urmare, să inițieze proceduri distincte; în al doilea rând, ar fi inechitabil ca autorul actului contestat (în speță, Comisia) să poată modifica actul contestat în fața Curții sau să îl substituie pentru a lăsa acțiunea fără obiect (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 martie 1982, Alpha Steel/Comisia, 14/81, EU:C:1982:76, punctul 8, și Hotărârea din 14 iulie 1988, Stahlwerke Peine-Salzgitter/Comisia, 103/85, EU:C:1988:398, punctul 11). Articolul 86 reprezintă o codificare a jurisprudenței dezvoltate, cel mai recent, în contextul litigiilor cu privire la măsuri restrictive adoptate de Consiliu și Comisie, în domeniul politicii externe și de securitate comună a Uniunii Europene. A se vedea ca exemplu jurisprudențial în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2015, Chyzh și alții/Consiliul (T-276/12, nepublicată, EU:T:2015:748, punctul 26).

24 Jurisprudența anterioară acestei dispoziții, citată la nota de subsol de mai sus, nu impunea o abordare prea formalistă. În special, reclamantul avea dreptul să își modifice cererea în ședință. A se vedea de exemplu Hotărârea din 6 septembrie 2013, Iran Insurance/Consiliul (T-12/11, nepublicată, EU:T:2013:401, punctul 35), Hotărârea din 12 mai 2015, Ternavsky/Consiliul (T-163/12, nepublicată, EU:T:2015:271, punctul 36), și Hotărârea din 5 octombrie 2017, Ben Ali/Consiliul (T-149/15, nepublicată, EU:T:2017:693, punctul 57).

25 Hotărârea din 9 noiembrie 2017, HX/Consiliul (C-423/16 P, EU:C:2017:848, punctul 23).

26 A se vedea în acest sens Hotărârea din 3 martie 1982, Alpha Steel/Comisia (14/81, EU:C:1982:76, punctul 8). A se vedea de asemenea, ca exemplu în care Tribunalul a aplicat jurisprudența respectivă, Ordonanța din 18 iulie 2016, Arbuzov/Consiliul (T-195/16, nepublicată, EU:T:2016:445, punctul 20 și jurisprudența citată).

27 A se vedea prin analogie Hotărârea din 15 iunie 2010, Comisia/Spania (C-211/08, EU:C:2010:340, punctul 32), și Hotărârea din 14 noiembrie 2017, British Airways/Comisia (C-122/16 P, EU:C:2017:861, punctul 66).

28 Articolul 86 reprezintă în această privință o *lex specialis* în raport cu articolul 84: în cazul în care o parte dorește să meargă mai departe și să modifice obiectul unui litigiu în cursul procedurii, trebuie să îndeplinească condițiile mai stricte prevăzute la articolul 86.

29 Articolul 86 a intrat în vigoare la 24 aprilie 2015 și, prin urmare, este relevant pentru evaluarea efectelor noilor alegații ale Spaniei, depuse la 23 decembrie 2015.

50. Tribunalul a statuat fără explicații suplimentare că, de vreme ce prin noile sale alegații Spania a contestat decizia de *modificare*, motivul nou cuprins în acestea era admisibil [30].

51. Nu împărtășim și nici nu acceptăm logica aplicată de Tribunal.

52. Textul noilor alegații formulate de Spania sugerează că aceasta *nu intenționa* să conteste decizia de modificare, chiar dacă unele dintre argumentele invocate se referă la aceasta. În ultimul paragraf al noii sale cereri, Spania a menținut expres concluziile sale inițiale, în sensul anulării deciziei *inițiale*.

53. Cererea de recurs pare să susțină această concluzie: (i) primul motiv de recurs se referă la interpretarea *deciziei inițiale în versiunea sa înainte de modificare*, iar (ii) concluziile se referă în mod expres la anularea deciziei *inițiale*.

54. Prin urmare, nu considerăm că Tribunalul putea în mod valabil să interpreteze și să reclasifice noilor alegații ale Spaniei ca intenționând în realitate să obțină o anulare a deciziei de *modificare* [31].

55. Existența unei acțiuni în anulare și de asemenea a unei cereri care urmărește să modifice obiectul acesteia nu poate fi niciodată prezumată și numai concluziile enunțate expres pot fi luate în considerare [32]. Fondul unei acțiuni trebuie analizat numai în lumina concluziilor care figurează în cererea introductivă sau în memoriul prin care se urmărește modificarea acesteia [33]. O acțiune care nu conține concluziile reclamantei este inadmisibilă [34]. Respingem sugestia formulată în ședință de reprezentantul Spaniei conform căreia o astfel de abordare presupune un nivel excesiv de formalism.

56. În continuare, nu credem că Tribunalul era obligat să solicite Spaniei să clarifice dacă intenția sa a fost să conteste decizia de modificare [35]. În raport cu situația de fapt din speță, aceasta ar fi echivalat cu a invita Spania să adauge un element esențial al acțiunii sale în anulare cu încălcarea termenului prevăzut la articolul 263 TFUE [36].

57. Jurisprudența citată la punctele 45, 46 și 55 de mai sus nu furnizează motive convingătoare care să justifice reducerea cerințelor de admisibilitate. În cazul în care, precum în speță, o decizie individuală adresată unui stat membru îi este notificată, acesta din urmă trebuie să suporte consecințele dacă nu formulează în termenul legal concluziile referitoare la decizia respectivă în cadrul unei proceduri în fața Tribunalului [37].

58. Rezultă că Spania, în pofida faptului că a depus noi observații, nu a extins obiectul litigiului.

30 Punctele 36 *in fine* și 37 din hotărârea atacată.

31 A se vedea prin analogie Hotărârea din 13 decembrie 2005, Comisia/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (C-78/03 P, EU:C:2005:761, punctul 45).

32 A se vedea în acest sens Hotărârea din 8 iulie 1965, Krawczynski/Comisia (83/63, EU:C:1965:70, punctul 2).

33 A se vedea prin analogie Hotărârea din 25 septembrie 1979, Comisia/Franța (232/78, EU:C:1979:215, punctul 3).

34 Ordonanța din 12 februarie 2015, Meister/Comisia (C-327/14 P, nepublicată, EU:C:2015:99, punctele 14 și 16 și jurisprudența citată).

35 Spre deosebire de situația din cauza HX/Consiliul (Hotărârea din 9 noiembrie 2017, C-423/16 P, EU:C:2017:848, punctul 21). Situația de fapt din cauza respectivă a fost însă foarte diferită. Reprezentantul HX a aflat abia în ședință despre existența actului (cu aplicabilitate generală) care modifica actul contestat în cererea sa. Acestuia i-a fost indusă (de o versiune a Regulamentului de procedură corespunzătoare limbii de procedură, care conținea o terminologie imprecisă) impresia că nu era necesar un memoriu scris pentru a modifica concluziile și astfel a omis să *confirme* în scris intenția de a le modifica, *exprimată* anterior în ședința respectivă. Curtea a reținut că Tribunalul avea obligația să informeze reclamantul cu privire la eroarea sa și să îi ofere posibilitatea să o rectifice.

36 Decizia de modificare a fost adoptată la 20 octombrie 2015. Spania a depus noile alegații la 23 decembrie 2015, și anume în timpul vacanței de Crăciun a Tribunalului. Termenul a expirat, așadar, înainte ca Tribunalul să își reia activitatea la începutul lunii ianuarie a anului 2016.

37 În Concluziile prezentate în cauza Spliethoff's Bevrachtingskantoor/Comisia (C-635/16 P, EU:C:2018:28, punctul 67), avocatul general Kokott a concluzionat că dreptul fundamental la o protecție jurisdicțională efectivă poate fi invocat în vederea interpretării extensive a întinderii unei cereri de anulare. Situația de fapt este diferită în prezenta procedură, iar acest drept nu poate fi invocat în speță în vederea atenuării efectelor articolului 86.

Concluzie cu privire la admisibilitatea primului motiv de recurs

59. Rezultă din cele de mai sus că decizia de modificare nu se încadrează în obiectul prezentei proceduri. Primul motiv de recurs, referitor la decizia respectivă, urmărește, așadar, să extindă obiectul litigiului. În temeiul articolului 170 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, acest fapt este inadmisibil în recurs [38].

60. Prin urmare, sugerăm Curții să respingă primul motiv de recurs. De asemenea, sugerăm Curții să concluzioneze că, prin extinderea obiectului litigiului pe baza noilor alegații ale Spaniei, Tribunalul a apreciat greșit argumentele acesteia și a săvârșit, prin urmare, o eroare de drept pronunțându-se *ultra petita* [39]. Întrucât Tribunalul a respins aceste argumente pe fond, eroarea nu a avut niciun impact asupra soluționării cauzei cu care a fost sesizat. În consecință, nu este necesar ca hotărârea atacată să fie anulată pe acest temei.

Cu privire la aspectele de fond ale primului motiv de recurs

Competența Comisiei de a adopta decizia de modificare și obligația de motivare a acesteia

61. În cazul în care Curtea nu este de acord cu analiza de mai sus, va trebui să se examineze legalitatea hotărârii atacate în măsura în care privește decizia de modificare.

62. În această privință, propunem Curții să invoce din oficiu și să examineze două chestiuni fundamentale. În primul rând, Comisia era competentă să adopte decizia de modificare? În al doilea rând, Comisia a respectat obligația de motivare a acestei decizii [40]?

63. *În primul rând*, Tribunalul a considerat că Comisia era competentă să adopte această decizie, în temeiul articolului 108 alineatul (2) TFUE [41].

64. Suntem de acord cu această concluzie. În temeiul articolului 108 alineatul (2) TFUE, Comisia are competența nu doar de a *rectifica* deciziile pe care le adoptă în temeiul articolului 9 din Regulamentul nr. 2015/1589, astfel cum procedează frecvent, fără ca acest principiu să fie contestat, sau de a le *revoca* în temeiul articolului 11 din acest regulament. Ea este de asemenea competentă să *modifice* fondul acestor decizii, dacă este necesar pentru atingerea obiectivelor prevăzute de dispozițiile tratatului menționate mai sus.

65. Comisia poate avea un motiv legitim să facă acest lucru, în special pentru a se ține seama de evoluția jurisprudenței instanțelor Uniunii sau pentru a corecta propriile erori [42], astfel cum pare să fi fost situația în prezenta cauză. Privit din această perspectivă, articolul 11 nu este decât o expresie specifică a competențelor conferite Comisiei prin tratat pentru a se asigura că normele privind ajutoarele de stat se aplică în mod corect și eficient [43] și, astfel, nu trebuie să fie interpretat *a contrario* în sensul că limitează aceste competențe doar la cazul (de revocare) menționat în mod expres.

38 A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia și Comisia/API (C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541, punctele 125 și 126).

39 Hotărârea din 10 decembrie 2013, Comisia/Irlanda și alții (C-272/12 P, EU:C:2013:812, punctele 27 și 28).

40 Aceste două aspecte constituie chestiuni de ordine publică. Curtea ar trebui să invoce și, dacă este necesar, să sancționeze din oficiu încălcări referitoare la acestea (a se vedea cu privire la competența autorului actului în litigiu Hotărârea din 13 iulie 2000, Salzgitter/Comisia, C-210/98 P, EU:C:2000:397, punctul 56 și jurisprudența citată, și cu privire la obligația de motivare Hotărârea din 2 decembrie 2009, Comisia/Irlanda și alții, C-89/08 P, EU:C:2009:742, punctul 34 și jurisprudența citată).

41 A se vedea punctul 40 din hotărârea atacată.

42 În acest sens, a se vedea Heidenhain, M., *European State Aid Law Handbook*, München, Beck/Oxford, Hart, 2010, capitolul 31, punctul 58.

43 Acest obiectiv este menționat în mod clar în considerentul (21) al Regulamentului 2015/1589.

66. Nimic din cuprinsul tratatului nu sugerează că atribuțiile Comisiei se limitează la decizii favorabile statelor membre. În consecință, nu este relevant dacă decizia de modificare a fost favorabilă Spaniei, astfel cum susține Comisia, sau dacă a impus obligații noi statului membru respectiv, astfel cum susține acesta din urmă.

67. *În al doilea rând*, deși Tribunalul nu a făcut nicio constatare cu privire la acest aspect, observăm că în decizia de modificare nu figurează niciun motiv pentru adoptarea acesteia. Devine astfel aproape imposibil pentru Curte să examineze în special natura deciziei de modificare [44] și efectele juridice ale acesteia [45], precum și să se verifice dacă Spania a avut posibilitatea de a prezenta observații – înainte de adoptarea deciziei – cu privire la toate informațiile relevante pe baza cărora a fost adoptată [46].

68. În consecință, lipsa de motivare în decizia de modificare corespunzătoare împiedică controlul jurisdicțional adecvat al legalității sale și, prin urmare, este vădit contrară articolului 296 TFUE.

69. Concluzionăm că decizia de modificare este viciată de o încălcare vădită de către Comisie a obligației sale de motivare, care este o normă fundamentală de procedură. Această încălcare este suficientă pentru a determina anularea deciziei [47], Prin faptul că nu a ajuns la această concluzie, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept. În consecință, hotărârea sa trebuie anulată cu privire la aspectele ce privesc decizia de modificare.

70. Numai în cazul în care Curtea nu va urma această sugestie va trebui să examineze argumentele specifice pe care Spania le invocă în cadrul primului său motiv de recurs. Vom trece la analiza acestora mai jos.

Articolul 107 TFUE și principiul securității juridice

71. Astfel cum am înțeles, Spania susține că Tribunalul a săvârșit o eroare în interpretarea articolului 1 din decizia inițială. În consecință, aceasta ar fi omis să menționeze că, adoptând o decizie de impunere a unor obligații suplimentare în sarcina Spaniei, Comisia a încălcat însăși esența măsurii de ajutor de stat acordate de acest stat membru, a aplicat în mod eronat noțiunea de ajutor de stat în sensul articolul 107 TFUE și a încălcat principiul securității juridice.

72. Ne este foarte neclară natura pretinsei nelegalități. Spania nu a prezentat niciun argument în susținerea afirmațiilor sale. Aceasta nu explică care element al articolului 107 TFUE a fost încălcat și în ce mod. Același lucru se poate spune și în ceea ce privește argumentul referitor la pretinsa încălcare a principiului securității juridice.

73. Potrivit unei jurisprudențe constante, aceste argumente sunt inadmisibile [48], În consecință, propunem Curții să le respingă ca atare.

Cu privire la aspectul dacă Spania avea un drept de a fi audiată înainte de adoptarea deciziei de modificare

74. Reiese din dosarul de care dispune Curtea că, la mai puțin de un an de la data deciziei inițiale, Comisia a adoptat decizia de modificare. Aparent, nicio decizie de deschidere sau redeschidere a procedurii formale de investigare nu a precedat această din urmă decizie.

44 A se vedea punctul 37 de mai sus.

45 A se vedea punctul 80 de mai jos.

46 A se vedea punctele 86-89 de mai jos.

47 A se vedea în acest sens Hotărârea din 17 mai 1994, Franța/Comisia (C-41/93, EU:C:1994:196, punctul 37).

48 A se vedea punctul 46 de mai sus și jurisprudența citată.

75. Pe de o parte, nu este contestat faptul că Spania a avut posibilitatea de a prezenta observații cu privire la toate elementele din dosarul administrativ al Comisiei înainte de adoptarea deciziei inițiale. Pe de altă parte, din dosar reiese că Spania nu a avut această ocazie după adoptarea deciziei inițiale, ci înaintea notificării deciziei de modificare.

76. Spania susține că, prin introducerea noțiunii „furnizare de echipamente digitale” la articolul 1 din decizia inițială, decizia de modificare a extins domeniul de aplicare al ajutorului ce urmează a fi recuperat și, prin urmare, a impus Spaniei obligații noi. Întrucât Comisia nu i-a acordat posibilitatea să își exprime punctul de vedere înainte ca decizia respectivă să fi fost luată, dreptul la apărare al Spaniei a fost încălcat. Comisia susține că Tribunalul a concluzionat în mod întemeiat, în lumina considerentelor (118) și (197) ale deciziei inițiale, că ajutoarele acordate pentru furnizarea de echipamente digitale au fost deja incluse în domeniul său de aplicare și că, prin urmare, decizia de modificare nu a impus nicio obligație nouă. Întrucât articolul 41 alineatul (2) litera (a) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [49] prevede dreptul de a fi ascultat numai în cazul în care un act afectează în mod negativ drepturile unei persoane și întrucât decizia de modificare a fost favorabilă pentru Spania, aceasta din urmă nu dispunea de un astfel de drept.

77. Vom examina succesiv (i) dacă, în aceste condiții, Spania *avea* dreptul să fie audiată, (ii) în cazul unui răspuns afirmativ, dacă Comisia *a respectat* acest drept și (iii) care sunt *consecințele unei eventuale încălcări* a acestui drept.

78. Potrivit unei jurisprudențe constante, „respectarea dreptului de a fi ascultat în orice procedură inițiată împotriva unei persoane și care poate să conducă la un *act cauzator de prejudicii* constituie un principiu fundamental de drept al Uniunii care trebuie să fie garantat *chiar și în lipsa oricărei reglementări privind procedura în cauză*” [50].

79. În cazul în care există orice îndoială plauzibilă că un act este susceptibil să aducă atingere statului membru în cauză prin procedura de control în materie de ajutoare de stat, Comisia ar trebui să îi ofere posibilitatea de a fi ascultat, chiar și numai cu titlu de precauție. Procedura de recuperare a ajutorului de stat ilegal se bazează pe principiul cooperării loiale dintre statul membru în cauză și Comisie [51]. În cazul în care o decizie pe care Comisia intenționează să o adopte poate afecta întinderea obligației de recuperare a ajutoarelor de stat de către un stat membru, Comisia ar trebui *a fortiori* să ofere statului membru în cauză posibilitatea de a-și prezenta observațiile.

80. Întrucât nu există nicio motivare în decizia de modificare, este dificil să se stabilească dacă decizia de modificare a fost favorabilă Spaniei sau dacă a impus noi obligații în sarcina acesteia. Dacă, astfel cum susține Comisia, modificarea articolului 1 nu aduce atingere domeniului de aplicare al acestui ajutor, este legitim să ne întrebăm de ce Comisia a făcut efortul să îl modifice.

81. În orice caz, am ajuns deja la concluzia că, în ansamblu, decizia de modificare a afectat probabil situația juridică [52] a Spaniei și astfel constituie un act supus căilor de atac în sensul articolului 263 TFUE. Întrucât prin această decizie Comisia a menținut calificarea măsurilor acordate de Spania ca ajutor de stat ilegal, decizia respectivă reprezintă un act cauzator de prejudicii pentru Spania [53]. De asemenea, am atras atenția asupra faptului că *procedura* utilizată la nivel intern de Comisie pentru a

49 JO 2010, C 83, p. 389 (denumită în continuare „carta”).

50 Hotărârea din 29 iunie 1994, Fiskano/Comisia (C-135/92, EU:C:1994:267, punctul 39 și jurisprudența citată) (sublinierea noastră).

51 Hotărârea din 18 octombrie 2007, Comisia/Franța (C-441/06, EU:C:2007:616, punctul 28).

52 A se vedea punctul 38 de mai sus.

53 În cazul în care Comisia ar fi *revocat* decizia inițială și ar fi *înlocuit-o* cu una nouă, acest lucru ar fi putut fi observat imediat. Faptul că a ales o altă tehnică și a *modificat* decizia inițială pentru a ajunge la același rezultat nu poate afecta calificarea deciziei de modificare ca act cauzator de prejudicii pentru Spania.

adopta decizia de modificare a fost cea destinată adoptării deciziilor pe fond privind ajutoarele de stat, iar *nu* procedura administrativă mai puțin strictă rezervată pentru rectificarea simplelor erori materiale [54]. În sfârșit, această decizie era deja susceptibilă să afecteze domeniul de aplicare al obligației Spaniei de a recupera ajutoarele acordate, în ceea ce privește Hispasat.

82. Rezultă că, astfel cum a constatat în mod întemeiat Tribunalul, Spania avea, în principiu, dreptul de a fi audiată înainte de adoptarea de către Comisie a deciziei de modificare.

Aspectul dacă Comisia a respectat dreptul Spaniei de a fi audiată

83. Adoptarea deciziei de modificare nu poate fi analizată în mod izolat. Aceasta marchează punctul final în procedura inițiată prin scrisoarea Comisiei de deschidere a procedurii formale de investigare, urmată (după investigația menționată) de adoptarea deciziei inițiale.

84. Scopul procedurii prin care protecția deplină a dreptului de a fi audiat este asigurată este atins în cazul în care partea interesată a fost în măsură să ia la cunoștință elementele relevante din dosarul administrativ în *orice stadiu* al procedurii care a precedat adoptarea actului în litigiu [55]. Odată ce o astfel de posibilitate a fost acordată părții respective, dreptul său de a fi ascultată este, într-un fel, *epuizat*.

85. În special, în contextul procedurilor de control al ajutoarelor de stat, odată ce Comisia a dat statului membru în cauză posibilitatea de a comenta toate *elementele pe care s-a bazat (sau se va baza) decizia sa* [56], nu este necesar ca, înainte de adoptarea unei decizii, să informeze statul membru respectiv cu privire la analiza juridică pe care intenționează să o facă [57], să asculte opiniile sale cu privire la o astfel de analiză [58] sau să îl informeze că această decizie este iminentă [59]. De asemenea, înainte de adoptarea unei decizii de modificare sau de înlocuire, Comisia nu este ținută să repete toate etapele procedurii prevăzute în Regulamentul nr. 2015/1589 [60] și, în acest context, să transmită dosarul statului membru interesat pentru observații [61].

86. Prezenta procedură nu a permis înlăturarea îndoielilor referitoare la întrebarea dacă Comisia a avut în vedere elemente suplimentare ori noi atunci când a adoptat decizia de modificare.

87. În cazul în care Comisia are dreptate atunci când susține că decizia de modificare s-a întemeiat – în afară de elementele cuprinse în dosarul administrativ la momentul adoptării deciziei inițiale – și pe informații provenite din cererea formulată de Hispasat în cauza T-36/15, Spania nu a fost în măsură să își exprime punctul de vedere în această privință. Aceasta nu a intervenit în cauza T-36/15 și, astfel, memoriile schimbate între părțile din această cauză nu i-au fost notificate.

54 A se vedea punctul 36 de mai sus.

55 A se vedea în acest sens Concluziile prezentate de avocatul general Cosmas în cauza Germania/Comisia (C-288/96, EU:C:1999:239, punctul 62).

56 A se vedea Hotărârea din 15 noiembrie 2011, Comisia și Spania/Government of Gibraltar și Regatul Unit (C-106/09 P și C-107/09 P, EU:C:2011:732, punctele 173 și 174) (denumită în continuare „Hotărârea Gibraltar”), și Hotărârea Curții din 16 decembrie 2010, Țările de Jos și NOS/Comisia (T-231/06 și T-237/06, EU:T:2010:525, punctul 44). A se vedea de asemenea Hancher, L., Salerno, F. M., Schütte, M., „The different stages in the State aid procedure”, *State aid law of the European Union*, Oxford University Press, 2016, p. 372.

57 Hotărârea din 24 noiembrie 2011, Italia/Comisia (C-458/09 P, nepublicată, EU:C:2011:769, punctul 58), și Hotărârea Gibraltar (punctul 177).

58 Hotărârea din 21 ianuarie 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke și Lech-Stahlwerke/Comisia (T-129/95, T-2/96 și T-97/96, EU:T:1999:7, punctele 230 și 231).

59 Hotărârea din 8 iulie 2004, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisia (T-198/01, EU:T:2004:222, punctul 156).

60 A se vedea prin analogie Hotărârea din 12 noiembrie 1998, Spania/Comisia (C-415/96, EU:C:1998:533, punctul 31). În funcție de efectele juridice ale modificărilor pe care noua decizie le cuprinde, este posibil să se renunțe la deschiderea unei proceduri formale de investigare. A se vedea în acest sens Heidenhain, M., *European State aid law Handbook*, München, Beck/Oxford, Hart, 2010, capitolul 31, punctul 58.

61 O astfel de obligație ar exista, în principiu, dacă decizia inițială s-ar fi întemeiat pe informații eronate (într-un astfel de caz, Comisia ar trebui, în primul rând, să completeze dosarul administrativ prin efectuarea unei investigații suplimentare, în temeiul articolului 11 din regulamentul menționat) sau în cazul în care cadrul legislativ ar fi fost modificat de la data depunerii unor astfel de observații (a se vedea Hotărârea din 8 mai 2008, Ferriere Nord/Comisia, C-49/05 P, nepublicată, EU:C:2008:259, punctele 68 și 71).

88. Dacă, dimpotrivă, Spania susține în mod întemeiat că decizia de modificare s-a bazat pe informațiile provenite din procedurile de recuperare, atunci, în principiu, nu se poate exclude teza că Spania fusese fost deja informată cu privire la esența unei astfel de informații și că a fost în măsură să își facă cunoscut punctul de vedere în cadrul acelor proceduri.

89. Din cauza lipsei de motivare a deciziei de modificare, este aproape imposibil să se verifice care dintre ipotezele de mai sus este adevărată.

90. În astfel de cazuri, sarcina probei ar trebui să revină Comisiei. Aceasta din urmă nu a susținut niciodată că Spania a fost în măsură să formuleze observații cu privire la informațiile care au stat la baza deciziei de modificare în contextul procedurilor de recuperare și, cu atât mai puțin, nu a adus vreo probă în acest sens.

91. Pe această bază, concluzionăm că Spaniei nu i s-a acordat posibilitatea de a face cunoscut în mod efectiv punctul său de vedere asupra realității și a pertinenței tuturor faptelor, acuzațiilor și circumstanțelor pe care Comisia și-a întemeiat concluziile, în special cele de la articolul 1 din decizia de modificare, conform cărora încălcarea dreptului Uniunii constatată în decizia menționată a avut loc și ajutoarele de stat definite în aceasta ar trebui recuperate.

92. Rezultă că, în măsura în care Comisia și-a întemeiat decizia de modificare pe informațiile în raport cu care Spania nu și-a putut exprima punctul de vedere, a încălcat dreptul de a fi audiat al acestui stat membru, precum și principiul bunei administrări.

Consecințele unei încălcări a dreptului Spaniei de a fi audiată

93. La punctul 47 din hotărârea atacată, Tribunalul a statuat că o neregularitate procedurală nu determină anularea actului în cauză decât dacă se demonstrează că, în lipsa acestei neregularități, procedura ar fi condus la un rezultat diferit [62]. Cu toate acestea, la punctele care au urmat, a aplicat un criteriu diferit, și anume acela dacă decizia de modificare impunea Spaniei obligații noi. În acest temei, Tribunalul a statuat că încălcarea dreptului Spaniei de a fi audiată nu determină anularea deciziei de modificare. Spania a contestat acest raționament. În ședință, reprezentantul acesteia a susținut că o încălcare a dreptului de a fi audiat ar trebui să determine *întotdeauna* o anulare.

94. Nu putem urma raționamentul Tribunalului. Vom începe analiza noastră amintind jurisprudența relevantă.

95. Pe de o parte, Curtea a statuat că nerespectarea unei norme *fundamentale* de procedură determină anularea actului viciat [63]. În acest context, suntem de acord cu avocatul general Fennelly în sensul că numai cerințele de procedură intrinsec legate de formarea și de exprimarea intenției autorității care adoptă actul sunt esențiale. Respectarea acestora este o chestiune de interes general [64]. Aceste cerințe sunt atât de importante, încât *orice* încălcare determină anularea actului subsecvent, indiferent dacă rezultatul procedurii ar fi fost diferit în cazul în care cerințele ar fi fost respectate [65].

62 Observăm că doar una dintre hotărârile citate de instanță privea dreptul de a fi audiat: celelalte priveau alte formalități procedurale (neesențiale).

63 Hotărârea din 20 octombrie 1987, Spania/Comisia (128/86, EU:C:1987:447, punctul 25).

64 A se vedea Concluziile prezentate de acesta în cauza Comisia/ICI (C-286/95 P și C-287/95 P, EU:C:1999:578, punctele 22-26).

65 A se vedea de exemplu Hotărârea din 6 aprilie 2000, Comisia/ICI (C-286/95 P, EU:C:2000:188, punctele 42 și 52).

96. Pe de altă parte, Curtea a statuat de asemenea că o încălcare a oricărei alte formalități procedurale (neesențiale) nu justifică o anulare decât în cazul în care se poate demonstra că, în absența unei astfel de neregularități, procedura ar fi putut conduce la un rezultat diferit [66].

97. Chiar dacă raționamentul instanțelor Uniunii nu a fost întotdeauna clar în această privință [67], considerăm că dreptul unui stat membru de a fi audiat în cadrul procedurii privind ajutoarele de stat face parte în mod evident din prima categorie.

98. Suntem de acord cu avocatul general Mengozzi, care a concluzionat că obligația de a consulta statul membru în cauză poate, în cele din urmă, să fie considerată o expresie particulară a repartizării competențelor între instituții și statele membre sau a echilibrului instituțional (am putea spune „constituțional") în cadrul Uniunii Europene [68].

99. Astfel, în contextul a diferite tipuri de proceduri, Curtea a statuat că dreptul statului membru în cauză de a fi audiat este o normă fundamentală de procedură, a cărei nerespectare determină *ipso facto* consecințe importante. De exemplu, o decizie în litigiu poate fi anulată [69] sau o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor subsecventă unei asemenea proceduri poate fi declarată inadmisibilă [70].

100. Situația unui stat membru vizat de o procedură de control al ajutoarelor de stat este comparabilă cu cele menționate anterior [71]. Acesta este un argument în favoarea aplicării unei norme procedurale cu caracter analog în prezentul context, acordându-se o importanță mai mare dreptului de a fi ascultat, care – în definitiv – este un drept fundamental garantat de articolul 47 din cartă.

66 Hotărârea din 29 octombrie 1980, van Landewyck și alții/Comisia (209/78-215/78 și 218/78, EU:C:1980:248, punctul 47) (o pretinsă divulgare culpabilă de către Comisie a anumitor documente), și Hotărârea din 25 octombrie 2005, Germania și Danemarca/Comisia (C-465/02 și C-466/02, EU:C:2005:636, punctele 36 și 37) (pretinsa absență a versiunii în limba germană a unui document în cursul procedurii). Cu privire la diferența dintre aceste două categorii de nereguli procedurale, a se vedea Concluziile prezentate de avocatul general Fennelly în cauza Comisia/ICI (C-286/95 P și C-287/95 P, EU:C:1999:578, punctele 27-29).

67 Nu suntem primii care se confruntă cu această dificultate și care fac o observație în acest sens. A se vedea Concluziile prezentate de avocatul general Mengozzi în cauza Bensada Benallal [C-161/15, EU:C:2016:3, punctele 72-100 (în special punctul 92) și jurisprudența citată]. Instanțele Uniunii au susținut în mod consecvent clasificarea dreptului de a fi ascultat ca normă fundamentală de procedură (a se vedea de exemplu Hotărârea din 6 martie 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale și Land Nordrhein-Westfalen/Comisia, T-228/99 și T-233/99, EU:T:2003:57, punctul 141, și Hotărârea din 9 iulie 2003, Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap/Comisia, T-102/00, EU:T:2003:192, punctele 84-86). Cu alte ocazii, jurisprudența a menționat totuși necesitatea de a demonstra că, dacă nu ar fi existat o astfel de încălcare, rezultatul ar fi putut fi diferit (a se vedea de exemplu Hotărârea din 8 iulie 2004, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisia, T-198/01, EU:T:2004:222, punctul 203, confirmată de Curte în recurs prin Hotărârea din 11 ianuarie 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisia, C-404/04 P, nepublicată, EU:C:2007:6, punctul 131).

68 A se vedea Concluziile prezentate de acesta în cauza Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3, punctul 82).

69 A se vedea de asemenea, în contextul unei decizii de reducere a contribuției financiare din partea Fondului social european, Hotărârea din 7 mai 1991, Interhotel/Comisia (C-291/89, EU:C:1991:189, punctul 17), Hotărârea din 4 iunie 1992, Infortec/Comisia (C-157/90, EU:C:1992:243, punctul 20), și Hotărârea din 25 mai 1993, IRI/Comisia (C-334/91, EU:C:1993:211, punctul 25). A se vedea de asemenea, în contextul reexaminării, în conformitate cu articolul 106 alineatul (3) TFUE, a drepturilor speciale acordate întreprinderilor cărora le-a fost încredințată prestarea unui serviciu de interes economic general, Hotărârea din 12 februarie 1992, Țările de Jos și alții/Comisia (C-48/90 și C-66/90, EU:C:1992:63, punctele 46-49).

70 A se vedea Hotărârea din 14 aprilie 2011, Comisia/România (C-522/09, EU:C:2011:251, punctul 16 și jurisprudența citată).

71 În special, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că procedura menționată nu este decât *o variantă a acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor*, adaptată în mod specific la problemele pe care le ridică ajutoarele de stat pentru concurența în cadrul pieței interne (a se vedea de exemplu Hotărârea din 3 iulie 2001, Comisia/Belgia, C-378/98, EU:C:2001:370, punctul 24 și jurisprudența citată). De asemenea, Curtea a confirmat în mod expres că situația juridică a statului membru în cauză în procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și în procedura pentru regularizarea asistenței financiare este similară (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 aprilie 2010, Comisia/Germania, C-160/08, EU:C:2010:230, punctele 41 și 42).

101. Potrivit unei jurisprudențe constante, având în vedere rolul central pe care statul membru respectiv îl deține în cadrul procedurii de control a ajutoarelor de stat [72], în cazul în care acestui stat membru nu i s-a acordat posibilitatea de a comenta observațiile prezentate de terții interesați, Comisia *nu poate să le utilizeze în decizia sa ulterioară* [73].

102. Astfel, spre deosebire de ceea ce Tribunalul a statuat la punctul 47 din hotărârea atacată, ar trebui să fie de asemenea irelevant aspectul dacă statul membru în cauză reușește să demonstreze că, *in concreto*, în lipsa unei încălcări a acestui drept de către Comisie, decizia privind ajutoarele de stat ar fi fost diferită [74].

103. Într-adevăr, un astfel de criteriu este în mod necesar de natură speculativă și se bazează pe o serie de prezumții. Nu este clar care ar fi standardul probatoriu impus și ce nivel de detaliu ar fi necesar pentru a demonstra diferența dintre decizia efectivă și cea ipotetică. Suntem convinși că acest criteriu nu poate fi luat drept referință pentru a evalua dacă dreptul unui stat membru de a fi audiat în cadrul unei proceduri în materia ajutoarelor de stat a fost respectat.

104. În sfârșit, aceasta ar obliga statul membru și Curtea să se plaseze în poziția Comisiei și să ghicească dacă observațiile pe care statul membru respectiv le-ar fi formulat, dacă i s-ar fi acordat această posibilitate de către Comisie, ar fi modificat aprecierea acesteia din urmă asupra situației. Presupunem că, probabil, într-o astfel de situație Comisia ar afirma că în orice caz observațiile statului membru nu i-ar fi schimbat opinia. O astfel de situație ar submina și mai mult gradul de obiectivitate și, astfel, legitimitatea unui astfel de criteriu [75].

105. Dimpotrivă, Curtea ar trebui să verifice, astfel cum a procedat în numeroase rânduri [76], dacă (în mod obiectiv), înainte de adoptarea deciziei de către Comisie, statului membru în cauză i s-a oferit posibilitatea reală să își prezinte în mod util punctul de vedere cu privire la *documentele obținute de Comisie pentru a-și susține afirmația* că a existat o încălcare a dreptului Uniunii, precum și *cu privire la observațiile prezentate de terții interesați*, care au servit ca bază pentru această decizie [77].

106. Concluzionăm că, în cazul în care Comisia nu respectă această obligație, nerespectarea trebuie să atragă nulitatea deciziei prin care se dispune ca ajutorul în cauză să fie eliminat sau modificat, în măsura în care această decizie s-a întemeiat pe elemente care nu au fost prezentate statului membru în cauză pentru observații.

72 A se vedea de exemplu Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, punctul 57). Tribunalul a explicat clar natura acestor proceduri (bilaterale) și situația statului membru vizat în Hotărârea din 6 martie 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale și Land Nordrhein-Westfalen/Comisia (T-228/99 și T-233/99, EU:T:2003:57, punctele 140 și 141). În mod evident, situația unui stat membru este fundamental diferită de cea a oricărei alte părți interesate dintr-o astfel de procedură.

73 A se vedea Hotărârea din 24 septembrie 2002, Falck și Acciaierie di Bolzano/Comisia (C-74/00 P și C-75/00 P, EU:C:2002:524, punctul 81), și Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, punctul 57).

74 În opinia noastră, nu poate fi exclus *a priori* că argumentele invocate de Spania, dacă ar fi avut ocazia să le prezinte, ar fi putut influența conținutul deciziei de modificare.

75 Acceptarea unui astfel de argument ar da naștere la o altă dilemă: este o astfel de declarație obligatorie pentru Curte? Sau, mai degrabă, ar trebui să stabilească ea însăși dacă Comisia *ar fi trebuit să își modifice* poziția în lumina observațiilor statului membru? În cazul unui răspuns afirmativ, pe ce criterii ar trebui să se întemeieze această apreciere?

76 În contextul ajutorului de stat, Curtea a aplicat acest standard mai strict (încălcarea dreptului duce la anularea automată) în numeroase rânduri (a se vedea de exemplu Hotărârea din 10 iulie 1986, Belgia/Comisia, 234/84, EU:C:1986:302, punctul 30, Hotărârea din 8 martie 1988, Exécutif régional wallon și Glaverbel/Comisia, 62/87 și 72/87, EU:C:1988:132, punctele 37 și 38, Hotărârea din 10 mai 2005, Italia/Comisia, C-400/99, EU:C:2005:275, punctele 29-34, și Hotărârea Gibraltar, punctul 179). Cu alte ocazii, deși s-a referit la cerința suplimentară de a demonstra că decizia Comisiei ar fi fost diferită dacă statul membru ar fi avut posibilitatea să își prezinte observațiile, Curtea pare totuși să fi *aplicat* standardul mai strict. Totuși, în aceste cazuri, nu s-au ridicat probleme (fie pentru că documentele care nu au fost prezentate statului membru interesat pentru observații nu conțineau elementele de fond, fie pentru că decizia Comisiei nu s-a bazat pe informațiile conținute în acele documente). Astfel, Curtea ar putea concluziona cu ușurință că neregularitățile procedurale reproșate *nu erau susceptibile să fi avut vreo influență* asupra rezultatului procedurii administrative. Opinia noastră este în sensul că respectiva constatare era o simplă *consecință* a îndeplinirii acestui criteriu, mai degrabă decât o *condiție* autonomă suplimentară de conformitate (a se vedea Hotărârea din 11 noiembrie 1987, Franța/Comisia, 259/85, EU:C:1987:478, punctul 13, Hotărârea din 14 februarie 1990, Franța/Comisia, C-301/87, EU:C:1990:67, punctul 31, Hotărârea din 21 martie 1990, Belgia/Comisia, C-142/87, EU:C:1990:125, punctul 48, și Hotărârea din 5 octombrie 2000, Germania/Comisia, C-288/96, EU:C:2000:537, punctele 99-106).

77 A se vedea Hotărârea Gibraltar, punctul 165 și jurisprudența citată. A se vedea de asemenea Dony, M., *Contrôle des aides d'État*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2006, p. 357.

107. Având în vedere cele de mai sus, contrar celor reținute de Tribunal la punctul 48 și următoarele din hotărârea atacată, nu are relevanță dacă decizia de modificare a impus sau nu a impus Spaniei obligații noi. Argumentul Spaniei potrivit căruia Tribunalul ar fi interpretat în mod greșit articolul 1 din decizia inițială atunci când l-a comparat cu decizia de modificare este de asemenea irelevant.

108. Am concluzionat anterior că, prin adoptarea deciziei de modificare, Comisia ar fi încălcat dreptul Spaniei de a fi audiată[78]. Având în vedere considerațiile de mai sus și presupunând, *quod non*, că noul motiv invocat de Spania este admisibil, natura încălcării este susceptibilă să determine anularea deciziei respective.

109. Întrucât nu a decis în acest sens, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept. În consecință, în această ipoteză, hotărârea atacată trebuie să fie anulată în ceea ce privește decizia de modificare.

Consecințele anulării hotărârii atacate

110. Am concluzionat că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept omițând să indice că decizia de modificare este viciată prin două încălcări (încălcarea de către Comisie a obligației sale de motivare și încălcarea dreptului Spaniei de a fi audiată) și că, în cazul în care noul motiv invocat de Spania este admisibil, hotărârea trebuie anulată în temeiul acestui motiv.

111. În temeiul articolului 61 din Statutul Curții de Justiție, în urma anulării hotărârii Tribunalului, Curtea poate să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul, atunci când acesta este în stare de judecată, mai degrabă decât să trimită cauza Tribunalului pentru a se pronunța asupra acesteia.

112. Întrucât încălcările menționate mai sus în sine determină anularea deciziei de modificare, Curtea poate, așadar, să soluționeze în mod definitiv litigiul.

113. Prin urmare, sugerăm că, în cazul în care decide că primul motiv de recurs este admisibil, Curtea ar trebui să îl admită, să desființeze hotărârea atacată în măsura în care se referă la decizia de modificare adoptată de Comisie și să anuleze decizia respectivă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

114. Întrucât Curtea ne-a solicitat să examinăm doar primul motiv de recurs invocat de Spania și decizia finală asupra recursului va depinde de poziția pe care Curtea o va adopta nu numai în ceea ce privește acest motiv, ci și în ceea ce privește al doilea și al treilea motiv de recurs, nu facem nicio recomandare cu privire la cheltuielile de judecată.

Concluzie

115. Având în vedere cele de mai sus, fără a aduce atingere examinării celui de al doilea și a celui de al treilea motiv de recurs, propunem Curții să respingă primul motiv ca inadmisibil.

116. Cu titlu subsidiar, în cazul în care consideră că acest motiv este admisibil, Curtea ar trebui să îl admită și să anuleze hotărârea atacată în măsura în care se referă la decizia de modificare și să anuleze această decizie.

78 A se vedea punctul 92 de mai sus.