CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL NIILO JÄÄSKINEN prezentate la 25 noiembrie 2010[1]

1. Prin intermediul recursului, Comisia Comunităților Europene solicită anularea Hotărârii Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene din 10 decembrie 2008, Kronoply și Kronotex/Comisia (T-388/02, denumită în continuare „hotărârea atacată"), prin care acesta a declarat admisibilă acțiunea în anulare formulată de Kronoply GmbH & Co. KG (denumită în continuare „Kronoply") și de Kronotex GmbH & Co. KG (denumită în continuare „Kronotex") împotriva Deciziei C(2002) 2018 a Comisiei din 19 iunie 2002 de a nu ridica obiecții cu privire la ajutorul acordat de autoritățile germane în favoarea Zellstoff Stendal GmbH pentru construirea unei uzine de producere a pastei de hârtie (denumită în continuare „decizia în litigiu"). De asemenea, Comisia solicită ca acțiunea în anulare aflată pe rolul Tribunalului împotriva deciziei în litigiu să fie declarată inadmisibilă.

2. În cadrul prezentei cauze, Comisia solicită Curții să se îndepărteze de la jurisprudența actuală, cunoscută sub denumirea „Cook și Matra"[2], referitore la condițiile de admisibilitate ale acțiunilor introduse împotriva deciziilor pe care Comisia le adoptă în cadrul procedurii de control al ajutoarelor de stat în temeiul articolului 88 alineatul (3) CE[3].

3. În această privință, pronunțându-ne în favoarea unei protecții eficiente a drepturilor procedurale ale părților în cauză în sensul articolului 88 alineatul (2) CE, propunem Curții să facă anumite precizări în legătură cu jurisprudența Cook și Matra, pentru clarificarea procedurii, cu respectarea imperativului securității juridice care caracterizează administrarea justiției.

1 — Limba originală: franceza.

2 — Hotărârea din 19 mai 1993, Cook/Comisia (C-198/91, Rec., p. I-2487), Hotărârea din 15 iunie 1993, Matra/Comisia (C-225/91, Rec., p. I-3203), precum și Hotărârea din 2 aprilie 1998, Comisia/Sytraval și Brink's France (C-367/95 P, Rec., p. I-1719).

3 — În măsura în care hotărârea atacată a fost pronunțată la 10 decembrie 2008, trimiterile la dispozițiile Tratatului CE urmează numerotarea aplicabilă înainte de intrarea în vigoare a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene.

I — Situația de fapt, procedura și hotărârea atacată

A — *Situația de fapt și decizia în litigiu*

4. Kronoply și Kronotex, societăți de drept german, produc materiale derivate din lemn în spațiile de producție situate la Heiligengrabe, în landul Brandenburg (Germania).

5. Prin scrisoarea din 9 aprilie 2002, autoritățile germane au notificat Comisiei un proiect de ajutoare de stat în favoarea societății Zellstoff Stendal GmbH (denumită în continuare „ZSG"), destinat să finanțeze construirea unei instalații de producere a pastei de hârtie de înaltă calitate, precum și înființarea unei întreprinderi de aprovizionare cu lemn și a unei întreprinderi de logistică la Arneburg, în landul Saxonia Superioară.

6. Prin scrisoarea din 19 iunie 2002, Comisia a adoptat decizia în litigiu. La 28 septembrie 2002, Comisia a publicat în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene*, în conformitate cu articolul 26 alineatul (1) din Regulamentul 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), o comunicare succintă în care se menționa decizia în litigiu [4].

7. Ținând seama de lipsa supracapacităților în acest sector și de numărul de locuri de muncă directe (580 de locuri de muncă directe în cadrul fabricii de producere a pastei de hârtie) și indirecte (aproximativ 1 000 de locuri de muncă indirecte în regiunea în cauză sau în regiunile învecinate) create, Comisia a decis să autorizeze măsurile notificate, care constau într-un împrumut nerambursabil, o primă fiscală pentru investiții și o garanție.

B — *Cu privire la hotărârea atacată*

8. Prin cererea introductivă depusă la grefă la 23 decembrie 2002, Kronoply și Kronotex au sesizat Tribunalul cu o acțiune în anulare a deciziei în litigiu.

9. Prin act separat, depus la grefa Tribunalului la 25 februarie 2003, Comisia a invocat o excepție de inadmisibilitate fondată pe două motive, întemeiate, în primul rând, pe caracterul tardiv al acțiunii și, în al doilea rând, pe lipsa calității procesuale active a reclamantelor. Prin Ordonanța din 14 iunie 2005, Tribunalul a decis să unească excepția de inadmisibilitate cu fondul.

10. În cadrul hotărârii atacate, Tribunalul a respins excepția de inadmisibilitate întemeiată pe caracterul tardiv al acțiunii, admițând în același timp motivul prin care se refuza societăților reclamante calitatea procesuală activă de a contesta temeinicia deciziei în

4 — JO C 232, p. 2.

litigiu. În schimb, Tribunalul a declarat admisibilă cererea reclamantelor menționate având ca obiect apărarea garanțiilor procedurale, considerând-o însă neîntemeiată.

11. În primul rând, Tribunalul a subliniat, la punctele 57-59 din hotărârea atacată, distincția, în cadrul controlului exercitat de Comisie cu privire la compatibilitatea unui ajutor de stat cu piața comună, între faza preliminară de investigare și procedura oficială de investigare. În al doilea rând, Tribunalul s-a întemeiat, la punctele 60 și 61 din hotărârea menționată, pe jurisprudența în temeiul căreia acțiunea unei părți în cauză, în sensul articolului 88 alineatul (2) CE, îndreptată împotriva deciziei Comisiei de a nu ridica obiecții la încheierea fazei preliminare trebuie declarată admisibilă în măsura în care urmărește apărarea garanțiilor procedurale de care partea respectivă beneficiază în temeiul acestei dispoziții.

12. În schimb, după ce a precizat, la punctul 62 din hotărârea atacată, că, atunci când este vorba despre punerea în discuție a temeiniciei deciziei în litigiu, un reclamant trebuie să demonstreze statutul său special în sensul jurisprudenței Plaumann/Comisia [5], Tribunalul a considerat, la punctul 63 din aceeași hotărâre, că, prin acțiunile lor, reclamantele puneau în discuție atât refuzul Comisiei de a deschide procedura oficială de investigare, cât și temeinicia deciziei în litigiu. Astfel, acesta a realizat o examinare a calității procesuale active a reclamantelor.

5 — Hotărârea din 15 iulie 1963 (25/62, Rec., p. 197).

13. În ceea ce privește calitatea reclamantelor de a contesta temeinicia deciziei în litigiu, Tribunalul a refuzat să recunoască reclamantelor calitatea procesuală activă în măsura în care acestea nu au demonstrat că dispuneau de un statut special în sensul Hotărârii Plaumann/Comisia, citată anterior, și, în consecință, a respins această parte a acțiunii ca inadmisibilă, la punctele 64-69 din hotărârea atacată.

14. În ceea ce privește calitatea procesuală activă în vederea apărării garanțiilor procedurale, Tribunalul a apreciat, la punctul 77 din hotărârea atacată, că reclamantele au demonstrat în mod temeinic o relație de concurență și riscul de a-și vedea propria poziție afectată pe piață pentru a le putea considera părți în cauză în sensul articolului 88 alineatul (2) CE și, în consecință, a declarat acțiunea acestora admisibilă în măsura în care privește apărarea drepturilor lor procedurale.

15. Pe această bază, Tribunalul a efectuat o examinare a fiecărui motiv invocat de reclamante.

16. După ce a arătat, la punctul 80 din hotărârea atacată, că numai al doilea motiv privea lipsa deschiderii procedurii oficiale de investigare, Tribunalul a considerat, la punctele 81-83 din hotărârea menționată, că, deși nu îi revenea, în temeiul jurisprudenței, sarcina de a interpreta motivele prin care se urmărește exclusiv repunerea în discuție a temeiniciei deciziei în sensul că au ca obiect în realitate apărarea drepturilor procedurale, putea verifica dacă argumentele privind fondul nu aduceau elemente în susținerea unui motiv

cu privire la existența unor dificultăți serioase care trebuie să justifice deschiderea procedurii prevăzute la articolul 88 alineatul (2) CE. În consecință, Tribunalul a declarat admisibile primul și al doilea motiv, respingând al treilea motiv ca inadmisibil. În sfârșit, Tribunalul a stabilit că în mod corect Comisia nu deschisese procedura oficială de investigare.

II — Cu privire la recursul principal

A — *Cu privire la recursul Comisiei*

17. În susținerea recursului, Comisia invocă trei motive.

18. Prin intermediul primului motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 88 CE și a articolului 230 al patrulea paragraf CE, Comisia reproșează Tribunalului că s-a întemeiat pe o jurisprudență contrară articolelor menționate din tratat. Prin urmare, Tribunalul și-ar fi construit în mod greșit raționamentul pe principiul prezentat la punctul 60 din hotărârea atacată, potrivit căruia, atunci când, fără a deschide procedura oficială de investigare, Comisia constată compatibilitatea unui ajutor de stat printr-o decizie adoptată în temeiul articolului 88 alineatul (3) CE, garanțiile procedurale prevăzute la articolul 88 alineatul (2) CE nu pot interveni decât dacă beneficiarii acestora au posibilitatea de a contesta această decizie în fața instanței comunitare [6].

19. Prin intermediul celui de al doilea motiv, întemeiat pe o contradicție de motive în interpretarea motivelor reclamantelor, Comisia critică abordarea Tribunalului, care determină, în opinia sa, înlăturarea diferenței dintre motivele cu privire la drepturile procedurale și motivele privind fondul, rezervate numai părților în cauză ale căror drepturi sunt afectate în mod semnificativ printr-o decizie a Comisiei. Interpretarea realizată de Tribunal la punctele 82 și 83 din hotărârea atacată ar conduce astfel la extinderea conceptului de calitate procesuală activă.

20. Prin intermediul celui de al treilea motiv, întemeiat pe o eroare de drept în interpretarea noțiunii de parte în cauză, Comisia reproșează Tribunalului că s-a îndepărtat de practica actuală, considerând că și concurenților beneficiarului unui ajutor pe piața unică de aprovizionare cu materii prime trebuia să li se recunoască statutul de părți în cauză în sensul articolului 88 alineatul (2) CE.

6 — Comisia se referă la jurisprudența Cook și Matra, precum și la Hotărârea Comisia/Sytraval și Brink's France, citată anterior, și critică punctul 60 din hotărârea atacată.

III — Cu privire la memoriul în răspuns depus de ZSG

21. Comisia este susținută în recurs de ZSG, care a depus un memoriu în răspuns la 23 februarie 2009 elaborând o argumentație proprie, deși coincidentă în majoritate cu motivele Comisiei.

22. ZSG solicită Curții în primul rând să anuleze hotărârea atacată în măsura în care acțiunea formulată de Kronoply și de Kronotex este considerată admisibilă și, în al doilea rând, să respingă în integralitate acțiunea în anulare introdusă de Kronoply și de Kronotex ca inadmisibilă.

23. Observăm că ZSG precizează în mod expres în memoriul său că se limitează să emită anumite considerații suplimentare cu privire la principalele motive invocate de Comisie. În consecință, va reveni Curții sarcina de a identifica printre argumentele prezentate de ZSG pe cele care pot constitui motive pentru un recurs incident.

24. În această privință, amintim că, în conformitate cu o jurisprudență constantă, din articolul 56 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene rezultă că intervenienții în fața Tribunalului sunt considerați părți în fața acestei instanțe. Prin urmare, atunci când hotărârea Tribunalului face obiectul unui recurs, li se aplică articolul 115 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, ceea ce îi exonerează de obligația de a depune o nouă cerere de intervenție în fața Curții în conformitate cu articolele 93 și 123 din Regulamentul de procedură [7].

25. Astfel, articolul 40 al patrulea paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene nu interzice ca intervenientul să invoce argumente diferite de argumentele părții pe care o susține, cu condiția să urmărească susținerea concluziilor acestei părți [8]. Astfel, un intervenient care beneficiază de dreptul de a depune un memoriu în răspuns, în temeiul articolului 115 din Regulamentul de procedură, trebuie, în lipsa unei limitări exprese, să poată invoca motive cu privire la orice aspect de drept care constituie temeiul hotărârii atacate [9].

26. În consecință, nimic nu se opune calificării anumitor argumente invocate de ZSG drept motive ale unui recurs incident.

IV — Observații generale cu privire la natura dreptului acordat părților în cauză în temeiul articolului 88 alineatul (2) CE

27. Înainte de a examina motivele invocate în recurs, dorim să amintim câteva norme relevante ale sistemului de control al ajutoarelor de stat instituit prin Tratatul CE.

7 — Hotărârea din 11 februarie 1999, Antillean Rice Mills și alții/Comisia (C-390/95 P, Rec., p. I-769, punctul 20).

8 — Hotărârea din 8 iulie 1999, Chemie Linz/Comisia (C-245/92 P, Rec., p. I-4643).

9 — Hotărârea Antillean Rice Mills și alții/Comisia, citată anterior (punctele 21 și 22).

28. Articolul 88 CE prevede o procedură specială de organizare a examinării permanente și a controlului ajutoarelor de stat de către Comisie. Ajutoarele noi, pe care statele membre ar avea intenția de a le institui, fac obiectul unei proceduri prealabile, în lipsa căreia nicio măsură nu poate fi considerată ca fiind instituită potrivit legii. În temeiul articolului 88 alineatul (3) prima teză CE, proiectele care urmăresc să instituie sau să modifice ajutoare trebuie să fie notificate Comisiei înaintea punerii lor în aplicare. Aceasta efectuează în acel moment o primă examinare a ajutoarelor preconizate. Dacă, la finalul acestei examinări, Comisia consideră că un proiect nu este compatibil cu piața comună, inițiază fără întârziere procedura prevăzută la articolul 88 alineatul (2) primul paragraf CE [10].

29. Astfel cum a observat avocatul general Mengozzi în cauza British Aggregates/Comisia, deciziile adoptate fără deschiderea procedurii oficiale de investigare sunt acte adoptate la finalul unei examinări sumare, realizate într-un interval de timp scurt și, în majoritatea cazurilor, în cadrul unui dialog exclusiv între Comisie și statul membru în cauză. În intenția legiuitorului, aceste acte trebuiau să permită Comisiei să evite prelungirea în timp a unei anchete complete în cazurile în care absența ajutorului sau compatibilitatea acestuia cu piața comună sunt evidente *prima facie* [11].

30. Este important să subliniem că, în aprecierea sa, Comisia este obligată să respecte cerințe referitoare, în primul rând, la limitarea competenței sale de a se pronunța cu privire la compatibilitatea unui ajutor numai la măsurile care nu ridică dificultăți serioase, astfel încât acest criteriul prezintă un caracter exclusiv [12]. În al doilea rând, în cazul în care întâmpină dificultăți serioase, Comisia nu dispune de nicio putere discreționară în privința deschiderii procedurii oficiale de investigare [13]. În al treilea rând, noțiunea de dificultăți serioase are caracter obiectiv [14].

31. Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, Comisia nu se poate limita la faza preliminară de examinare prevăzută la articolul 88 alineatul (3) CE pentru a lua o decizie favorabilă unui ajutor decât în cazul în care este în măsură să dobândească convingerea, după o primă examinare, că acest ajutor este compatibil cu tratatul. În schimb, dacă această primă examinare a condus Comisia

10 — Hotărârea Comisia/Sytraval și Brink's France, citată anterior (punctele 35 și 36).

11 — Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia (C-487/06 P, Rep., p. I-10505, punctul 74).

12 — Potrivit jurisprudenței Tribunalului, Comisia nu poate refuza deschiderea procedurii oficiale de investigare prevalându-se de alte circumstanțe, precum interesul terților, considerații de economie procedurală sau orice alt motiv de ordin administrativ. A se vedea Hotărârea Tribunalului din 15 martie 2001, Prayon-Rupel/Comisia (T-73/98, Rec., p. II-867, punctul 44).

13 — Hotărârea Prayon-Rupel, citată anterior (punctul 45).

14 — A se vedea Hotărârea din 2 aprilie 2009, Bouygues și Bouygues Télécom/Comisia (C-431/07 P, Rep., p. I-2665, punctele 61 și 63).

la convingerea contrară sau chiar nu a permis să se depășească toate dificultățile ridicate de aprecierea compatibilității acestui ajutor cu piața comună, Comisia are obligația de a efectua toate consultările necesare și de a deschide, în acest scop, procedura prevăzută la articolul 88 alineatul (2) CE [15].

32. Doar în cadrul acestei ultime proceduri, care este destinată să permită Comisiei să obțină informații complete cu privire la toate datele cauzei, tratatul prevede obligația Comisiei de a solicita persoanelor interesate să își prezinte observațiile [16].

33. În această privință, subliniem că natura dreptului de a depune observații acordat prin articolul 88 alineatul (2) CE nu poate fi confundată cu cea a dreptului de a fi ascultat, interpretat ca drept la apărare propriu-zis.

34. Astfel, Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta") include, printre elementele esențiale ale principiului bunei administrări, dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere, dreptul oricărei persoane de acces la dosarul propriu și obligația administrației de a-și motiva deciziile [17].

35. Astfel, respectarea dreptului de a fi ascultat în orice procedură susceptibilă de a conduce la un act cauzator de prejudicii pentru o persoană determinată reprezintă un principiu fundamental al dreptului comunitar care trebuie respectat chiar și în absența oricărei reglementări privind procedura respectivă [18].

36. Or, în măsura în care singurul destinatar al deciziei Comisiei adoptate în temeiul articolului 88 alineatul (2) este un stat membru [19], principiul menționat trebuie să fie interpretat în mod restrictiv pentru a fi aplicat de Comisie în cadrul procedurii oficiale de investigare.

37. Astfel, este important să se sublinieze că, deși articolul 88 alineatul (2) CE dă dreptul

15 — A se vedea în special Hotărârea din 20 martie 1984, Germania/Comisia (84/82, Rec., p. 145, punctul 13), Hotărârea Comisia/Sytraval și Brink's France, citată anterior (punctul 39), Hotărârea din 17 iulie 2008, Athinaïki Techniki/Comisia (C-521/06 P, Rep., p. I-5829, punctul 34), Hotărârea Bouygues și Bouygues Télécom/Comisia, citată anterior (punctul 61), Hotărârea Prayon-Rupel/Comisia, citată anterior (punctul 42), precum și Hotărârea Tribunalului din 18 septembrie 1995, SIDE/Comisia (T-49/93, Rec., p. II-2501, punctul 58).

16 — Hotărârea Cook/Comisia, citată anterior (punctul 22), Hotărârea Matra/Comisia, citată anterior (punctul 16), Hotărârea din 13 decembrie 2005, Comisia/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (C-78/03 P, Rec., p. I-10737, punctul 34), și Hotărârea Athinaïki Techniki/Comisia, citată anterior (punctele 34 și 35 și jurisprudența citată).

17 — Cartă proclamată la Nisa la 7 decembrie 2000 (JO C 364, p. 1). Potrivit articolului 41 alineatul (1) din cartă, intitulat, „Dreptul la bună administrare", „[o]rice persoană are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii".

18 — Hotărârea din 24 octombrie 1996, Comisia/Lisrestal și alții (C-32/95 P, Rec., p. I-5373, punctul 21), precum și Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Alrosa (C-441/07 P, Rep., p. I-5949).

19 — Ca exemplu, a se vedea punctul 81 din Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Germania și alții/Kronofrance (Hotărârea din 11 septembrie 2008, C-75/05 P și C-80/05 P, Rep., p. I-6619).

părților în cauză să își prezinte observațiile, această dispoziție este interpretată în jurisprudență în sensul că părțile în cauză dispun numai de dreptul de a fi asociate procedurii administrative într-o măsură adecvată, care ține cont de circumstanțele speței [20].

38. În prezenta procedură, este esențial, în opinia noastră, să se sublinieze că articolul 88 alineatul (2) CE nu pune în discuție decât dreptul de a depune observații, iar nu dreptul la apărare [21].

39. Rezultă în mod clar din jurisprudență că părțile în cauză, altele decât statul membru responsabil de acordarea ajutorului, nu pot pretinde ele însele o dezbatere contradictorie cu Comisia precum cea existentă în beneficiul acestui stat [22]. Astfel cum a considerat Curtea în Hotărârea SFEI și alții, „pe de o parte, obligația de notificare și interdicția prealabilă de a pune în aplicare proiecte de ajutoare prevăzute la articolul 93 alineatul (3) se adresează statului membru. Pe de altă parte, acesta este în egală măsură destinatarul deciziei prin care Comisia constată incompatibilitatea unui ajutor și îi solicită să îl elimine în termenele stabilite” [23].

40. Astfel, trebuie să nu se piardă din vedere faptul că procedura de control al ajutoarelor de stat are natură administrativă, fiind lipsită de elemente cvasijurisdicționale.

V — Cu privire la primul motiv al recursului

A — *Argumentele Comisiei*

41. Prin intermediul primului motiv, Comisia susține că Tribunalul s-a întemeiat, în cadrul aprecierii calității procesuale active a reclamantelor, pe o jurisprudență contrară articolului 88 CE și articolului 230 al patrulea paragraf CE, în măsura în care aceasta acordă accesul la Curte unor reclamante care, fără a îndeplini totuși condițiile de admisibilitate impuse prin articolul 230 al patrulea paragraf

20 — Hotărârea Tribunalului din 25 iunie 1998, British Airways și alții/Comisia (T-371/94 și T-394/94, Rec., p. II-2405, punctul 60), Hotărârea Tribunalului din 6 martie 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale și Land Nordrhein-Westfalen/Comisia (T-228/99 și T-233/99, Rec., p. II-435, punctul 125), Hotărârea Tribunalului din 12 septembrie 2007, Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Comisia (T-68/03, Rep., p. II-2911, punctul 42), precum și Hotărârea Tribunalului din 26 iunie 2008, SIC/Comisia (T-442/03, Rep., p. II-1161, punctele 222-225).

21 — A se vedea în special Hotărârea Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Comisia, citată anterior (punctul 43). Contrar părților în cauză, în cadrul acestei proceduri, statul membru beneficiază de dreptul la apărare integral care îi este propriu și a cărui încălcare poate justifica anularea deciziei Comisiei dacă se demonstrează că, în lipsa acestei nereguli, procedura ar fi putut conduce la un rezultat diferit. A se vedea punctele 53-56 din Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Comisia/Scott (Hotărârea din 2 septembrie 2010, C-290/07 P, Rep., p. I-7763).

22 — Hotărârea Comisia/Sytraval și Brink's France, citată anterior (punctul 59), Hotărârea din 24 septembrie 2002, Falck și Acciaierie di Bolzano/Comisia (C-74/00 P și C-75/00 P, Rec., p. I-7869, punctul 82), și Hotărârea Tribunalului din 1 iulie 2010, ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Comisia (T-62/08, Rep., p. II-3229, punctul 162).

23 — Hotărârea din 11 iulie 1996 (C-39/94, Rec., p. I-3547, punctul 73).

CE, contestă o decizie adoptată în temeiul articolului 88 CE invocând apărarea unor drepturi procedurale despre care se pretinde că sunt prevăzute la alineatul (2) al acestui din urmă articol.

42. După sublinierea diferenței dintre procedurile prevăzute la alineatele (2) și (3) ale articolului 88 CE, Comisia precizează că părțile în cauză au posibilitatea de a-și susține argumentele numai în temeiul articolului 88 alineatul (2) CE.

43. În plus, potrivit Comisiei, în lumina tratatului, nu ar fi nicidecum necesar să se instituie o protecție juridică specifică ce ar justifica o derogare de la articolul 230 al patrulea paragraf CE pentru a se respecta principiul legalității acțiunii Comisiei și a se garanta o protecție jurisdicțională integrală în cazul adoptării unei decizii privind compatibilitatea fără deschiderea procedurii oficiale de investigare. Astfel, prin demonstrarea legăturii de cauzalitate dintre eroarea Comisiei (nedeschiderea procedurii oficiale de investigare) și pretinsa nelegalitate a deciziei acesteia, controlul jurisdicțional al unei asemenea decizii ar fi garantat în măsura în care reclamantul îndeplinește condițiile de admisibilitate menționate.

44. În sfârșit, potrivit Comisiei, din hotărârea atacată, în special din cuprinsul punctului 70, ar rezulta că Tribunalul susține teza potrivit căreia calitatea procesuală activă în vederea apărării drepturilor procedurale nu ar impune ca reclamantul să fie vizat în mod individual și direct de decizia în litigiu. Pentru a putea apăra o asemenea poziție, ar fi necesar să se demonstreze că articolul 88 alineatul (2) CE nu consacră numai o obligație juridică din partea Comisiei, ci creează și un drept pentru părțile în cauză.

45. Or, pe de o parte, articolul 88 alineatul (2) CE ar fi o dispoziție administrativă care reglementează procedura specială a controlului ajutoarelor de stat, iar nu condițiile de acces la Curte. Pe de altă parte, întrucât legiuitorul comunitar a stabilit în mod explicit condițiile de admisibilitate la articolul 230 al patrulea paragraf CE, ar fi absurd să se considere că acesta a intenționat să deroge în mod implicit prin intermediul articolului 88 CE.

B — *Admisibilitatea acțiunilor în materia ajutoarelor de stat și introducerea soluției Cook și Matra*

46. Cu titlu introductiv [24], este suficient să se amintească faptul că, în conformitate cu articolul 230 al patrulea paragraf CE, o persoană fizică sau juridică poate formula o acțiune împotriva unei decizii adresate unei

24 — Observăm că modificările introduse prin Tratatul de la Lisabona nu au avut o influență asupra examinării prezentei cauze.

alte persoane doar dacă respectiva decizie o privește în mod direct și individual [25].

47. În ceea ce privește prima condiție astfel formulată, jurisprudența este constantă în sensul că, pentru ca un particular să fie în mod direct afectat, este necesar ca măsura comunitară în cauză să producă în mod direct efecte asupra situației juridice a acestuia și să nu lase nicio putere de apreciere destinatarilor măsurii respective care sunt însărcinați cu punerea sa în aplicare, aceasta având un caracter pur automat și decurgând doar din reglementarea comunitară, fără aplicarea altor norme intermediare [26].

48. În ceea ce privește a doua condiție prevăzută la articolul 230 CE, domeniul de aplicare al noțiunii de vizat „în mod individual” a fost definit de Curte în Hotărârea Plaumann/Comisia [27], din care rezultă că o persoană fizică sau juridică, alta decât destinatarul deciziei atacate, nu poate pretinde că este vizată în mod individual decât dacă decizia în litigiu o privește din cauza anumitor calități specifice pe care le are sau a unei situații de fapt care o caracterizează în raport cu orice altă persoană [28].

49. Este cert că, în domeniul ajutoarelor de stat, Curtea a introdus soluții specifice privind admisibilitatea acțiunilor unor persoane terțe pentru a răspunde caracterului specific al procedurii aplicabile în acest domeniu. În general, în materie, condițiile de admisibilitate diferă după cum decizia atacată a fost adoptată la încheierea fazei preliminare sau la încheierea fazei oficiale de investigare.

50. În ceea ce privește acțiunile care urmăresc anularea deciziei Comisiei de a nu deschide procedura oficială de examinare, abordarea Curții, calificată de doctrină drept liberală, este centrată pe protecția drepturilor procedurale ale părților în cauză în sensul articolului 88 alineatul (2) CE, respectiv părțile care ar avea posibilitatea de a depune observații în cadrul procedurii inițiate în temeiul articolului 88 alineatul (2) CE, dar care au fost private de această posibilitate din cauza deciziei definitive adoptate de Comisie în temeiul articolului 88 alineatul (3) CE.

51. În cadrul Hotărârii Cook/Comisia [29], urmând propunerile avocatului general

25 — Hotărârea din 17 septembrie 2009, Comisia/Koninklijke FrieslandCampina (C-519/07 P, Rep., p. I-8495, punctele 47-54).

26 — Hotărârea din 5 mai 1998, Dreyfus/Comisia (C-386/96 P, Rec., p. I-2309, punctul 43 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea Comisia/Koninklijke FrieslandCampina, citată anterior (punctele 47-54).

27 — Hotărâre citată anterior, confirmată de atunci printr-o jurisprudență constantă. A se vedea Hotărârea din 19 octombrie 2000, Italia și Sardegna Lines/Comisia (C-15/98 și C-105/99, Rec., p. I-8855, punctul 33 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea Comisia/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, citată anterior (punctul 33).

28 — Hotărârea din 22 iunie 2006, Belgique și Forum 187/Comisia (C-182/03 și C-217/03, Rec., p. I-5479, punctul 59).

29 — Hotărâre citată anterior.

Tesauro [30], în loc să recurgă la criteriile reținute în Hotărârea Cofaz și alții/Comisia [31], Curtea a considerat admisibilă acțiunea unui concurent, ridicând noțiunea de parte terță în cauză în sensul articolului 88 alineatul (2) CE la rangul de principiu jurisprudențial aplicabil în contextul deciziei Comisiei adoptate în temeiul articolului 88 alineatul (3) CE și a reafirmat această abordare o lună mai târziu, în cadrul Hotărârii Matra/Comisia [32].

52. În temeiul jurisprudenței Cook și Matra, atunci când, fără a deschide procedura prevăzută la articolul 93 alineatul (2) din Tratatul CEE [devenit articolul 88 alineatul (2) CE], Comisia constată, în temeiul alineatului (3) al aceluiași articol, că măsura notificată nu constituie un ajutor de stat sau este un ajutor compatibil cu piața comună, persoanele, întreprinderile sau asocierile ale căror interese sunt eventual afectate prin acordarea ajutorului, în special întreprinderile concurente și organizațiile profesionale care, în calitate de părți în cauză, beneficiază de garanții procedurale atunci când procedura prevăzută la articolul 88 alineatul (2) CE este pusă în aplicare, trebuie să aibă posibilitatea de a introduce o acțiune în anulare împotriva deciziei prin care se realizează această constatare.

53. Prin urmare, admisibilitatea acțiunii, în conformitate cu doctrina Cook și Matra, depinde de natura mijloacelor, pe de o parte, și de calitatea reclamantului, pe de altă parte. Condițiile de admisibilitate sunt verificate prin stabilirea unei distincții între părțile care contestă fondul deciziei Comisiei și părțile care invocă protecția drepturilor lor procedurale. Ca urmare a Hotărârii Comisia/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, această distincție destul de clară stabilește criteriul aplicabil [33].

54. Soluția adoptată de Curte în Hotărârile Cook/Comisia și Matra/Comisia, citate anterior, nu primește în mod unanim acceptul doctrinei și este util să se amintească aici principalele elementele ale dezbaterii pe care le suscită [34].

55. Anumiți autori arată că, în cadrul Hotărârii Comisia/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, citată anterior, Curtea depășește sugestiile avocatului general Jacobs avansate în cauza Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul [35] pentru a simplifica condițiile de acces ale persoanelor fizice sau juridice la Curte [36].

30 — Concluziile avocatului general Tesauro prezentate în cauza Cook/Comisia.

31 — Test care prevede pentru o parte criteriul de „a fi afectată în mod substanțial" de măsură. A se vedea Hotărârea din 28 ianuarie 1986 (169/84, Rec., p. 391).

32 — Hotărâre citată anterior.

33 — Hotărâre citată anterior, în care Curtea a încercat să explice soluția Cook și Matra.

34 — Pentru un comentariu general, a se vedea Winter, J., „The rights of complainants in State aid cases: judicial review of Commission decisions adopted under article 88 (ex 93) EC", *Common Market Law Review*, 1999, nr. 36.

35 — Hotărârea din 25 iulie 2002 (C-50/00 P, Rec., p. I-6677).

36 — A se vedea Honoré, M., „The standing of third parties in State aid cases: the lessons to be drawn from the judgement case C-78/03 P, Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum v. Commission", *European state aid law quarterly, EStAL*, volumul 5 (2006), nr. 2, p. 269-284, în special p. 274.

56. Astfel, ca urmare a Hotărârilor Cook/Comisia și Matra/Comisia, categoria persoanelor care pot ataca decizia Comisiei este mai extinsă decât cea care poate contesta actul în cauză în temeiul articolului 88 alineatul (2) CE. Așadar, toate părțile în cauză în sensul articolului 88 alineatul (2) CE sunt considerate „vizate în mod individual" prin decizia Comisiei de a nu deschide procedura oficială de investigare [37]. Tribunalul a considerat chiar în mod clar că însuși faptul că părțile au avut posibilitatea de a-și susține argumentele încă din cadrul procedurii preliminare de investigare, în temeiul articolului 88 alineatul (3) CE, nu le poate priva de dreptul la respectarea garanției procedurale care le este acordat în mod expres la articolul 88 alineatul (2) CE [38].

57. Or, este cert că, în cadrul deciziei adoptate în temeiul articolului 88 alineatul (2) CE, simplul fapt că reclamantele pot fi considerate părți „în cauză" nu poate fi suficient pentru a admite admisibilitatea acțiunii, întrucât acest aspect nu le conferă, prin natura sa, calitate procesuală activă. Dimpotrivă, din moment ce acestea contestă decizia Comisiei de încheiere a procedurii oficiale de investigare, părțile trebuie să dispună de un statut special în conformitate cu jurisprudența Plaumann/Comisia, citată anterior, care cuprinde, printre altele, proba afectării substanțiale a poziției lor concurențiale printr-un ajutor autorizat în decizia Comisiei.

58. Rezultă că, în stadiul actual al jurisprudenței, reclamantele au calitate procesuală activă în măsura în care urmăresc să obțină respectarea drepturilor procedurale întemeiate pe articolul 88 alineatul (2) CE, fără să fie obligate să demonstreze că poziția lor pe piața în cauză a fost afectată substanțial prin adoptarea deciziei în litigiu [39].

59. Mai mulți avocați generali au emis deja critici serioase cu privire la consecințele jurisprudenței Cook și Matra.

60. Astfel, avocatul general Jacobs a calificat jurisprudența rezultată din Hotărârile Cook/Comisia și Matra/Comisia, citate anterior, drept nesatisfăcătoare, complexă și aparent lipsită de logică și de coerență [40]. Subliniind confuzia care constă în asimilarea criteriului calității procesuale active prevăzut la articolul 88 alineatul (2) CE și la articolul 88 alineatul (3) CE, acesta a repus de asemenea

37 — A se vedea, de exemplu, Hotărârile Comisia/Sytraval și Brink's France (punctul 41), Comisia/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (punctul 35) și British Aggregates (punctul 28), citate anterior. A se vedea Hotărârea Tribunalului din 21 martie 2001, Hamburger Hafen- und Lagerhaus și alții/Comisia (T-69/96, Rec., p. II-1037, punctul 37), și Hotărârea Tribunalului din 13 ianuarie 2004, Thermenhotel Stoiser Franz și alții/Comisia (T-158/99, Rec., p. II-1, punctul 73).

38 — Hotărârea Tribunalului din 12 februarie 2008, BUPA și alții/Comisia (T-289/03, Rep., p. II-81, punctul 76).

39 — A se vedea Hotărârea Germania și alții/Kronofrance, citată anterior (punctul 44).

40 — Concluziile prezentate în cauza Comisia/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, citată anterior (punctul 138).

în discuție însăși existența derogării de la dispozițiile articolului 230 al patrulea paragraf CE. În consecință, avocatul general a sugerat să se aplice, în toate cazurile în care reclamantul contestă o decizie adoptată în temeiul articolului 88 alineatul (3) CE, criteriul interesului direct și individual, independent de motivele pe care se întemeiază acțiunea, interpretând în același timp și criteriul interesului individual într-o manieră mai puțin restrictivă decât în jurisprudența Plaumann/Comisia, citată anterior [41].

61. Având în vedere natura actelor adoptate în temeiul articolului 88 alineatul (3) CE, avocatul general Mengozzi [42] a ridicat la rândul său întrebarea dacă nu ar fi mai oportun ca acest control al instanței comunitare asupra acestor acte să se limiteze în orice ipoteză și, prin urmare, independent de temeiul calității procesuale active a reclamantului să verifice existența condițiilor care legitimează nedeschiderea procedurii oficiale de investigare, și anume, să stabilească lipsa unor rezerve serioase în privința faptului că măsura nu constituie un ajutor sau că este, în orice ipoteză, compatibilă cu piața comună. Decizia cu privire la „chestiunile de fond" ar fi astfel amânată, în caz de anulare, până la examinarea acțiunii eventual introduse împotriva deciziei finale adoptate de Comisie la finalul procedurii sus-menționate.

62. Distincția realizată de instanța comunitară în ceea ce privește condițiile de admisibilitate ale acțiunilor introduse împotriva unei decizii adoptate în temeiul articolului 88 alineatul (3) CE l-a determinat și pe avocatul general Bot să formuleze critici [43]. Potrivit acestuia din urmă, jurisprudența Cook și Matra are drept consecință să limiteze drepturile recunoscute părților în cauză în cadrul procedurii de verificare a ajutoarelor de stat. Subliniind caracterul artificial al construcției jurisprudențiale în vigoare, avocatul general Bot a arătat că obiectivul urmărit de reclamant este identic fie că urmărește protejarea drepturilor sale procedurale, fie că acesta contestă temeinicia deciziei de apreciere a ajutorului, din moment ce acesta urmărește să determine deschiderea fazei oficiale de investigare. În consecință, avocatul general a propus Curții să admită că, atunci când o persoană contestă temeinicia aprecierii Comisiei, adoptată în urma examinării preliminare, respectiva persoană contestă în mod automat și nedeschiderea procedurii oficiale de investigare și urmărește, așadar, apărarea drepturilor sale procedurale [44].

63. În sfârșit, cauza 3F/Comisia [45] a determinat din partea avocatului general Sharpston comentarii care resping o abordare formalistă ce ar penaliza un reclamant care a prezentat

41 — *Ibidem* (punctele 139 și 141).

42 — A se vedea concluziile prezentate în cauza British Aggregates/Comisia, citată anterior (punctul 75).

43 — Concluziile prezentate în cauza Germania și alții/Kronofrance, citată anterior (punctele 106 și 109).

44 — *Ibidem* (punctul 104 și urm.).

45 — Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în această cauză (Hotărârea din 9 iulie 2009, C-319/07 P, Rep., p. I-5963, punctele 39-43).

observații auxiliare cu privire la conținutul măsurilor contestate.

C — *Cu privire la validitatea jurisprudenței Cook și Matra*

64. În primul rând, în opinia noastră, trebuie să se pornească de la premisa conform căreia tratatul acordă în mod clar părților în cauză dreptul de a depune observații în cadrul procedurii oficiale de investigare.

65. Partea în cauză trebuie să fie în măsură să își exprime în mod util punctul de vedere cu privire la realitatea și la pertinența faptelor și a împrejurărilor care fac obiectul examinării de către Comisie, din moment ce consideră că Comisia a adoptat decizia de a nu ridica obiecții în temeiul articolului 88 alineatul (3) CE fără să fi cunoscut în întregime toate datele care pot da naștere unor dificultăți în aprecierea măsurii în discuție.

66. În opinia noastră, este vorba, așadar, despre un drept procedural autonom, pentru care este necesară o protecție jurisdicțională specifică și care nu ar trebui să fie neutralizat prin lipsa calității procesuale active pentru a contesta temeinicia deciziei.

67. Această calitate procesuală activă nu este suficientă totuși pentru contestarea temeiniciei deciziei ca atare. Pentru a putea efectua acest lucru, este necesar ca persoana să dispună de statutul special definit prin Hotărârea Plaumann/Comisia, citată anterior.

68. În al doilea rând, în Concluziile prezentate în cauza British Aggregates/Comisia, citată anterior, avocatul general Mengozzi a subliniat că jurisprudența Cook și Matra, deosebit de complexă și mai degrabă formalistă, se explică prin necesitatea de a garanta că, în cazul în care acțiunea este introdusă de o persoană care nu invocă decât calitatea sa de parte în cauză în sensul articolului 88 alineatul (2) CE, controlul exercitat de instanța comunitară cu privire la decizia atacată nu depășește ceea ce este necesar pentru asigurarea respectării prerogativelor procedurale recunoscute de această dispoziție [46].

69. Desigur, este prioritar, în opinia noastră, să se examineze natura administrativă a procedurii desfășurate de Comisie, pentru a distinge chestiunea *locus standi* în vederea contestării legalității unui act de drept al

46 — Potrivit avocatului general Mengozzi, acest lucru s-ar produce dacă instanța nu s-ar limita să verifice existența condițiilor care justifică nedeschiderea procedurii oficiale de investigare, și anume, lipsa unor dificultăți serioase în calificarea măsurii ca ajutor sau în evaluarea compatibilității acesteia cu piața comună, ci ar constata existența unui ajutor (sau a unor elemente constitutive ale unui ajutor pe care Comisia le-a considerat inexistente) sau lipsa condițiilor invocate de Comisie pentru declararea compatibilității cu tratatul. Astfel, această situație ar permite reclamantului nu numai să obțină o eventuală deschidere a procedurii oficiale de investigare, ci și să oblige Comisia să țină seama de constatările instanței comunitare și să prestabilească, cel puțin în parte, conținutul deciziei care va fi adoptată la finalul acestei proceduri, respectiv al unui act pe care nu l-ar fi putut ataca în mod legitim doar în calitatea sa de parte în cauză în sensul articolului 88 alineatul (2) CE (punctul 71 din concluziile menționate).

Uniunii de problema drepturilor procedurale de care se beneficiază în faţa unei autorităţi administrative.

70. Astfel, observăm că articolul 88 alineatul (2) CE stabileşte o normă a procedurii administrative europene, în timp ce articolul 230 CE prevede o normă a contenciosului administrativ european.

71. În această privinţă, trebuie să se sublinieze relevanţa principiului bunei administrări. Acest principiu, apărut ca o creaţie a jurisprudenţei, consacrat recent la articolul 41 din cartă, este un principiu general al dreptului comunitar [47].

72. Întrucât principiul menţionat impune o examinare diligentă şi imparţială [48], considerăm că dreptul de a putea solicita deschiderea procedurii prevăzute la articolul 88 alineatul (2) CE pentru apărarea prerogativelor procedurale rezultă din obligaţia ce revine Comisiei de a adopta decizia, în lipsa unor dificultăţi serioase, în temeiul articolului 88 alineatul (3) CE.

73. Curtea a considerat recent că participarea la procedurile de adoptare a deciziilor privind mediul în condiţiile prevăzute de Directiva 85/337/CEE [49] este distinctă şi are o altă finalitate decât calea de atac, aceasta din urmă putând fi formulată, dacă este cazul, împotriva deciziei adoptate la sfârşitul acestor proceduri. Prin urmare, această participare nu are efecte asupra condiţiilor de exercitare a căii de atac [50]. Fără a urmări apropierea dreptului de a fi asociat la procedură în temeiul articolului 88 alineatul (2) CE de dreptul de a participa la o procedură administrativă în materia mediului, am dori să subliniem că acesta din urmă este definit într-o manieră mai extinsă decât dreptul de a acţiona pe fond.

74. În al treilea rând, observăm că aplicarea jurisprudenţei Matra/Comisia, citată anterior, nu riscă să extindă drepturile procedurale pe care tratatul şi dreptul derivat le acordă părţilor în cauză în cadrul procedurilor de control al ajutoarelor de stat.

75. Dimpotrivă, este vorba despre afirmarea unui drept acordat în mod expres prin tratat în cadrul procedurii în care se aplică pe deplin noţiunea de parte în cauză. Astfel, obiectivul jurisprudenţei Matra/Comisia constă în

47 — A se vedea explicaţiile referitoare la textul complet al cartei (http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_fr.pdf). A se vedea Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Comisia/Scott, citate anterior (punctul 60 şi jurisprudenţa citată), precum şi Hotărârea din 22 februarie 2005, Comisia/max.mobil (C-141/02 P, Rec., p. I-1283, punctul 72). A se vedea de asemenea Hotărârea din 19 octombrie 1983, Lucchini Siderurgica/Comisia (179/82, Rec., p. 3083, punctul 27), şi Hotărârea din 31 martie 1992, Burban/Parlamentul European (C-255/90 P, Rec., p. I-2253).

48 — Hotărârea Comisia/Sytraval şi Brink's France, citată anterior (punctul 62), precum şi Hotărârea Tribunalului din 30 ianuarie 2002, max.mobil/Comisia (T-54/99, Rec., p. II-313, punctul 48).

49 — Directiva 85/337/CEE a Consiliului din 27 iunie 1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice şi private asupra mediului (JO L 175, p. 40, Ediţie specială, 15/vol. 1, p. 174), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2003/35/CE a Parlamentului European şi a Consiliului din 26 mai 2003 (JO L 156, p. 17, Ediţie specială, 15/vol. 10, p. 8).

50 — Hotărârea din 15 octombrie 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, Rep., p. I-9967, punctul 38).

confirmarea unui drept recunoscut în cadrul procedurii oficiale de examinare, iar nu în recunoașterea unui drept nou în cadrul procedurii preliminare.

76. Pe de altă parte, astfel cum rezultă din jurisprudența citată anterior, natura dreptului care decurge din articolul 88 alineatul (2) CE este limitată la existența unei asocieri cu procedura de investigare și nu acordă în niciun mod părților în cauză o calitate care să poată compromite condițiile prevăzute la articolul 230 al patrulea paragraf CE.

77. În al patrulea rând, având în vedere criticile doctrinei, precum și solicitările mai multor avocați generali, înclinăm a considera că este momentul pentru Curte, menținând ideea directoare a protecției jurisdicționale a drepturilor părților în cauză în cadrul procedurii oficiale de investigare, să clarifice definitiv normele care reglementează admisibilitatea acțiunilor împotriva deciziilor Comisiei adoptate în temeiul articolului 88 alineatul (3) CE.

78. Este evident de acum că normele care reglementează calitatea procesuală activă a persoanelor fizice și juridice care urmăresc să conteste deciziile adoptate de Comisie în temeiul articolului 88 alineatul (3) CE sunt în prezent nesigure și confuze. Astfel, considerăm că este imposibil la ora actuală, atât pentru părți, cât și pentru Tribunal, să identifice cu claritate într-un amalgam de mijloace pe cele care urmăresc protejarea drepturilor procedurale și pe cele care privesc fondul.

79. Mai multe exemple întemeiate pe jurisprudență demonstrează o anumită incertitudine în privința rezultatului examinării și în privința tratamentului [51]. În plus, ultimele hotărâri ale Tribunalului, cum sunt cele pronunțate în cauzele Kronoply [52], Deutsche Post și DHL International/Comisia [53] și Scheucher-Fleisch și alții/Comisia [54], au generat în doctrină rezerve cu privire la respectarea securității juridice, întrucât Tribunalul urmărește să aleagă dintre argumentele privind fondul argumentele referitoare, în opinia sa, la mijloacele care privesc protecția drepturilor procedurale [55]. Pe de altă parte, în cadrul recursului, Comisia susține că o asemenea abordare determină afectarea dreptului său la apărare și a principiului egalității armelor.

80. În această privință, observăm că, potrivit jurisprudenței amintite la punctele 30 și 31

51 — A se vedea Honoré, M, *op. cit.*, analiza comparativă a cauzelor (p. 275 și urm.).

52 — Hotărârea atacată.

53 — Hotărârea Tribunalului din 10 februarie 2009 (T-388/03, Rep., p. II-199), care face obiectul recursului în cauza Belgia/Deutsche Post și alții (C-148/09 P), aflată pe rolul Curții.

54 — Hotărârea Tribunalului din 18 noiembrie 2009 (T-375/04, Rep., p. II-4155).

55 — Maitrepierre, A., „Aides d'État – Qualité et intérêt à agir: Le TPICE admet la recevabilité d'un recours mixte contre une décision de la Commission de ne pas soulever d'objections à l'encontre d'une prétendue mesure d'aide d'État, dès lors que les requérantes ont la qualité de concurrentes directes du bénéficiaire de cette mesure (Deutsche Post AG – DHL)", *Concurrences*, nr. 2-2009, nr. 25983, p. 154 și 155; Peytz, H., și Mygind T., „Direct Action in State Aid Cases – Tightropes and Legal Protection", *EStAL*, 2/2010, punctul 331 și urm.

din prezentele concluzii, Comisia nu poate considera un ajutor ca fiind compatibil decât dacă nu are nicio rezervă cu privire la această compatibilitate. Astfel, reclamantul trebuie să demonstreze că au fost întâmpinate dificultăţi serioase de către Comisie la aprecierea măsurilor în discuţie. Or, obiectivul unui reclamant care atacă decizia Comisiei adoptată la finalul procedurii preliminare de investigare este deschiderea etapei oficiale în temeiul articolului 88 alineatul (2) CE. Deşi obiectivul urmărit de reclamant putea consta în anularea pe fond a deciziei Comisiei, potrivit logicii procedurale, reclamantul urmăreşte să constrângă Comisia să efectueze o examinare mai amănunţită care poate conduce la o modificare a aprecierii sale.

81. Admitem că noţiunea de dificultăţi serioase are o aplicare complexă, chiar artificială, întrucât problema reală este dacă ar fi fost adoptată de către Comisie o decizie diferită pe baza procedurii oficiale de investigare. Cu toate acestea, este cert că economia generală a dispoziţiilor care reglementează controlul ajutoarelor de stat este caracterizată în mod incontestabil de un anume formalism. Acest formalism care a generat critici în doctrină [56] şi care este reflectat în jurisprudenţa Cook şi Matra poate contribui, în mod paradoxal, la clarificarea normelor aplicabile şi la consolidarea securităţii juridice a justiţiabililor în formularea motivelor în faţa instanţei Uniunii.

82. În opinia noastră, motivul invocat în faţa Tribunalului pentru apărarea prerogativelor procedurale trebuie să fie în mod explicit procedural, şi anume, acela că procedura în temeiul articolului 88 alineatul (2) CE ar fi trebuit să fie deschisă, însă argumentele prezentate în susţinerea acestuia pot privi faptele sau indiciile care ar fi trebuit să determine Comisia să aibă rezerve serioase. Aceste elemente sunt în mod necesar de natură materială, întrucât constituie fondul procedurii administrative. Criteriul stabilit în Hotărârea Plaumann/Comisia, citată anterior, se aplică pe deplin în condiţiile în care reclamantul solicită anularea deciziei pentru motivul că măsura constituie un ajutor de stat ilegal sau un ajutor incompatibil cu piaţa comună.

83. Spre această alegere s-a orientat Curtea în Hotărârea 3F/Comisia [57]. Astfel, Curtea a considerat că, „[d]esigur, astfel cum rezultă din articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 659/1999, Comisia adoptă o decizie de a nu ridica obiecţii atunci când constată că nu există îndoieli privind compatibilitatea unei măsuri notificate cu piaţa comună. În cazul în care un reclamant solicită anularea unei astfel

56 — A se vedea Concluziile prezentate în cauza Comisia/Scott, citată anterior (punctul 55).

57 — Hotărâre citată anterior (punctul 35). În această privinţă, a se vedea Haasbeek, L., „A Step in the Right Direction", *EStAL,* 1/2010, p. 147.

de decizii, acesta pune în discuție în principal faptul că decizia privind ajutorul a fost adoptată fără inițierea unei proceduri oficiale de investigare de către Comisie, încălcându-se prin aceasta drepturile sale procesuale. Pentru ca acțiunea sa să se bucure de succes, recurentul poate încerca să demonstreze că ar fi trebuit să existe îndoieli privind compatibilitatea măsurii în cauză. Cu toate acestea, utilizarea unor astfel de argumente nu poate avea drept consecință transformarea obiectului acțiunii și nici să îi modifice condițiile de admisibilitate".

84. În sfârșit, din punct de vedere constituțional, considerăm că, din moment ce o instanță supremă acordă particularilor un mijloc de protecție jurisdicțională dincolo de cuprinsul textului legislativ, această protecție care a apărut ca o creație a jurisprudenței nu poate fi definitiv refuzată decât de legiuitorul însuși. Prin urmare, Curtea ar trebui să depună eforturi să explice modalitățile de executare a dreptului conferit în jurisprudență, însă nu poate să condamne un asemenea mijloc. Este numai de competența puterii constitutive a Uniunii să închidă poarta deschisă prin jurisprudența Cook și Matra.

85. Având în vedere toate cele prezentate mai sus, Curtea are mai multe opțiuni care să îi permită să adapteze jurisprudența Cook și Matra.

86. În ceea ce privește criteriul de admisibilitate care trebuie aplicat, Curtea poate considera în mod explicit că, independent de natura motivului, este necesară o singură condiție, alegerea între formula strictă din jurisprudența Plaumann/Comisia, citată anterior, și criteriul, mult mai flexibil, al părții în cauză[58]. Aplicarea jurisprudenței Plaumann ar determina pur și simplu invalidarea soluției care permite părților în cauză în sensul articolului 88 alineatul (2) CE să beneficieze de calitate procesuală activă împotriva deciziilor Comisiei adoptate în temeiul alineatului (3) al aceluiași articol.

87. În ceea ce privește natura motivelor care trebuie invocate, Curtea ar putea abandona distincția dintre motivele procedurale și motivele privind fondul.

88. În ceea ce privește cercul potențialilor reclamanți, Curtea ar putea limita noțiunea de parte în cauză astfel încât să se excludă orice risc de înmulțire a litigiilor întemeiate pe articolul 88 alineatul (3) CE.

D — *Cu privire la hotărârea atacată*

89. În speță, după evidențierea, la punctele 57-59 din hotărârea atacată, a distincției dintre faza preliminară de investigare și procedura oficială de investigare care caracterizează controlul compatibilității unui ajutor de stat

58 — Buendia Sierra, J.-L., „Standing before the Community Courts in the context of State aid litigation", *EStAL*, noiembrie 2007, p. 11.

cu piaţa comună exercitat de Comisie, Tribunalul a subliniat, la punctul 60 din aceeaşi hotărâre, că acţiunea în anulare a unei părţi în cauză, în sensul articolului 88 alineatul (2) CE, îndreptată împotriva deciziei Comisiei de a nu ridica obiecţii la finalul fazei preliminare trebuie să fie declarată admisibilă în măsura în care, prin acţiunea respectivă, aceasta urmăreşte să solicite apărarea drepturilor procedurale rezultate din această dispoziţie.

90. Precizând, la punctul 62 din hotărârea atacată, că pe calitatea de parte în cauză nu se putea întemeia totuşi decât calitatea procesuală activă în cadrul unei acţiuni limitate la apărarea drepturilor procedurale, întrucât calitatea procesuală activă a unui reclamant împotriva temeiniciei unei decizii trebuie să îndeplinească condiţiile prevăzute de jurisprudenţa Plaumann/Comisia, citată anterior, Tribunalul a constatat că, prin motivele lor, reclamantele pun în discuţie în speţă atât refuzul Comisiei de a deschide procedura oficială de investigare, cât şi temeinicia deciziei în litigiu.

91. În măsura în care apărăm legalitatea soluţiei adoptate de Curte în Hotărârile Cook/Comisia şi Matra/Comisia, citate anterior, în ceea ce priveşte recunoaşterea apărării drepturilor procedurale, propunem Curţii să respingă primul motiv al Comisiei, din moment ce raţionamentul Tribunalului constituie o aplicare corectă a jurisprudenţei menţionate. În schimb, este evident că, în cazul în care Curtea ar alege să se îndepărteze de jurisprudenţa în discuţie, raţionamentul Tribunalului ar fi afectat de o eroare de drept.

92. În sfârşit, al doilea şi al treilea motiv ale recursului nu trebuie examinate decât dacă jurisprudenţa Cook şi Matra este menţinută. Dimpotrivă, dacă primul motiv ar fi admis, hotărârea atacată ar trebui anulată, iar Curtea ar putea să se pronunţe cu privire la admisibilitatea acţiunii introduse de Kronoply şi de Kronotex.

VI — Cu privire la al doilea motiv

A — *Argumentele Comisiei*

93. Comisia, susţinută de ZSG, reproşează Tribunalului că, în pofida faptului că precizat la punctul 81 din hotărârea atacată că nu îi revenea sarcina de a interpreta motivele reclamantelor pentru a stabili în ce măsură ar contesta temeinicia deciziei în litigiu sau ar avea ca obiect apărarea drepturilor lor procedurale, a efectuat exact o asemenea interpretare la punctul 82 din hotărârea atacată.

94. În această privinţă, Comisia citează Hotărârea Stadtwerke Schwäbisch Hall şi alţii/

Comisia [59], din care rezultă în mod clar că Tribunalul nu era competent să recalifice, astfel cum a procedat, la punctul 51 din hotărârea atacată, obiectul acțiunii. Or, procedând în acest mod, pe de o parte, Tribunalul și-ar depăși competențele, întrucât este legat de acțiune astfel cum rezultă din memoriile depuse în fața sa. O asemenea abordare ar determina, pe de altă parte, privilegierea reclamantelor și, așadar, încălcarea principiului egalității armelor, aflat la dispoziția părților la procedura în fața Tribunalului.

95. Comisia subliniază în special că, având în vedere punctul 83 din hotărârea atacată, Tribunalul avea intenția de a lua în considerare toate motivele, înlăturând astfel diferența existentă între invocarea unor drepturi procedurale și invocarea unor motive privind fondul.

96. ZSG adaugă că, procedând astfel, Tribunalul anticipează, în mod greșit, examinarea pe care o va realiza a unei decizii a Comisiei adoptate la încheierea procedurii oficiale de investigare.

B — *Cu privire la hotărârea atacată și la problematica unei recalificări a acțiunii inițiale introduse în primă instanță*

97. Cu titlu introductiv, astfel cum a amintit avocatul general Mengozzi în Concluziile prezentate în cauza British Aggregates/ Comisia, trebuie să subliniem că este exclusă de către Curte orice posibilitate de a atenua lipsa motivelor întemeiate în mod expres pe încălcarea garanțiilor procedurale recunoscute la articolul 88 alineatul (2) CE sau pe încălcarea obligației Comisiei de a deschide procedura oficială de investigare. Pe de altă parte, Curtea exclude practic orice posibilitate de a atenua lipsa invocării acestor motive printr-o recalificare a celor care au fost invocate în mod expres [60].

98. Astfel, Curtea a considerat că reprezintă o eroare de drept, deși concluziile prezentate în fața Tribunalului și toate motivele invocate în susținerea acestora urmăreau anularea pe fond a deciziei în litigiu, recalificarea de către Tribunal a obiectului însuși al acțiunii cu care era sesizat și care l-a determinat să aprecieze în mod greșit că reclamantele urmăreau apărarea garanțiilor procedurale de care ar fi trebuit să beneficieze [61].

99. O asemenea reinterpretare a acțiunii, care echivalează cu recalificarea obiectului acesteia, a fost cenzurată de Curte în Hotărârea Comisia/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum. Astfel, Curtea a considerat lipsite de temei obiectiv constatările Tribunalului potrivit cărora, chiar și în lipsa unui motiv întemeiat în mod explicit pe încălcarea de către Comisie a obligației de deschidere a procedurii prevăzute la articolul 88

59 — Hotărârea din 29 noiembrie 2007 (C-176/06 P).

60 — Concluzii citate anterior (punctul 70).

61 — Hotărârea Atadtwerke Schwäbisch Hall și alții/Comisia, citată anterior (punctul 25).

alineatul (2) CE, acțiunea trebuie să fie interpretată, ținând seama de motivele de anulare invocate în susținerea acesteia, în sensul că se reproșează Comisiei faptul că nu a deschis, în pofida dificultăților serioase în aprecierea compatibilității ajutoarelor în cauză, procedura oficială de investigare prevăzută și că urmărește, în ultimă instanță, să solicite apărarea drepturilor procedurale conferite de aceasta [62].

100. În speță, după ce a amintit, în mod corect, jurisprudența care reglementează examinarea unei acțiuni de către Tribunal, acesta a considerat, la punctul 82 din hotărârea atacată, că o asemenea limitare a competenței de interpretare a motivelor de către Tribunal nu are ca efect să îl împiedice să examineze argumentele privind fondul prezentate de un reclamant pentru a verifica dacă conțin și elemente în susținerea unui motiv, formulat tot de reclamant, prin care se invocă în mod expres existența unor dificultăți serioase care ar fi justificat deschiderea procedurii prevăzute la articolul 88 alineatul (2) CE.

101. În plus, la punctul 83 din hotărârea atacată, Tribunalul a considerat că, în vederea pronunțării cu privire la admisibilitatea celui de al doilea motiv, trebuie să examineze toate celelalte motive avansate de reclamante împotriva deciziei în litigiu, pentru a aprecia dacă argumentele prezentate în cadrul primului și al celui de al treilea motiv pot să aibă legătură cu motivul întemeiat pe nerespectarea garanțiilor procedurale, în sensul că acestea ar urmări identificarea unei dificultăți serioase în fața căreia Comisia ar fi fost obligată să deschidă procedura oficială de investigare.

102. Or, este de la sine înțeles că, procedând astfel, Tribunalul a căutat în toate celelalte motive invocate în fața sa și care pun în discuție temeinicia deciziei în litigiu elemente care pot sta la baza unui motiv întemeiat pe nerespectarea garanțiilor procedurale.

103. Cu toate că demersul în speță nu este identic cu cel prevăzut în jurisprudența Stadtwerke Schwäbisch Hall și alții/Comisia, citată anterior, considerăm că este criticabil și poate constitui, în opinia noastră, o eroare de drept în raport cu jurisprudența menționată [63].

104. În această privință, observăm că, în conformitate cu o jurisprudență clasică, instanța comunitară trebuie să interpreteze motivele invocate de un reclamant mai degrabă prin prisma conținutului decât din perspectiva calificării acestora [64] și că Tribunalul a

62 — Hotărâre citată anterior (punctele 44 și 45).

63 — Încălcarea jurisprudenței Stadtwerke Schwäbisch Hall și alții/Comisia, pe de o parte, și a jurisprudenței Cook și Matra, pe de altă parte.

64 — Hotărârea din 15 decembrie 1961, Fives Lille Cail și alții/Înalta Autoritate (19/60, 21/60, 2/61 și 3/61, Rec., p. 559, p. 588).

adoptat deja această abordare pentru a verifica dacă reclamantul prezintă de asemenea elemente în susținerea unui motiv cu privire la existența unor dificultăți serioase care ar fi justificat deschiderea procedurii prevăzute la articolul 88 alineatul (2) CE [65].

105. Este cert că Tribunalul este obligat să aplice adagiul cunoscut „dă-mi faptele, îți voi spune dreptul” [66]. Cu toate acestea, ne întrebăm dacă, după invocarea calității de parte în cauză, precum și a nerespectării drepturilor sale procedurale, o parte se poate limita să prezinte o descriere sumară a constatărilor de fapt ale Comisiei despre care se pretinde a fi eronate, fără a explica totuși de ce și în ce măsură ar putea aceste constatări să justifice, dincolo de nelegalitatea deciziei în litigiu, existența unor dificultăți serioase în sensul unei jurisprudențe constante. În speță, Tribunalul a examinat dacă argumentele prezentate în cadrul celui de al treilea motiv al cererii pot avea legătură cu motivul întemeiat pe nerespectarea garanțiilor procedurale, deși conținutul celui de al doilea motiv nu poate fi interpretat în sensul că se referă în egală măsură, în afară de primul motiv, la al treilea motiv al cererii depuse la Tribunal.

106. Am dori să subliniem că, în cadrul aplicării jurisprudenței Cook și Matra, trebuie să se stabilească o distincție netă între, pe de o parte, recunoașterea unui drept părților în cauză, și anume, posibilitatea de a invoca un motiv care privește apărarea drepturilor procedurale, și, pe de altă parte, protecția judiciară *ex officio*, și anume, obligația Tribunalului de a depune eforturi să găsească printre argumentele de fapt care urmăresc punerea în discuție a temeiniciei deciziei în litigiu elemente care ar putea justifica totodată motivul întemeiat pe un drept procedural recunoscut de jurisprudență. Pare evident că un instrument de protecție jurisdicțională conceput în acest fel nu a fost acordat de Curte părților în cauză în sensul articolului 88 alineatul (2) CE.

107. Astfel, într-o asemenea situație, instanța ar trebui să se pronunțe numai cu privire la cererea părților, cărora le revine sarcina să delimiteze cadrul litigiului și să identifice cu claritate argumentele de fapt prin care se urmărește demonstrarea existenței unor dificultăți serioase în cadrul aplicării articolului 88 alineatul (3) CE, justificând deschiderea procedurii oficiale de investigare de către Comisie. Nu revine Tribunalului sarcina să se substituie părților pentru a identifica în cerere elemente pe care se poate fonda motivul întemeiat pe încălcarea drepturilor procedurale.

65 — Hotărârea Thermenhotel Stoiser Franz și alții/Comisia, citată anterior (punctele 148, 155, 161 și 167), precum și Hotărârea Tribunalului din 20 septembrie 2007, Fachvereinigung Mineralfaserindustrie/Comisia (T-254/05, punctul 124).

66 — Adagiul *„Da mihi factum, dabo tibi ius”*, potrivit căruia instanța trebuie să aplice normele de drept corespunzătoare faptelor astfel cum sunt prezentate de părți. Acest adagiu decurge din principiul general *„iura novit curia”*, consacrat de dreptul continental. A se vedea punctul 33 din Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza van Schijndel și van Veen (Hotărârea din 14 decembrie 1995, C-430/93 și C-431/93, Rec., p. I-4705).

108. În consecință, apreciem că revine reclamantului obligația de a preciza cu claritate un motiv „procedural" prin explicarea naturii dificultăților serioase care ar fi putut justifica deschiderea procedurii oficiale de investigare de către Comisie și prin expunerea astfel a unor fapte care constituie elemente privind fondul.

109. În sfârșit, este important să se sublinieze că Tribunalul s-a angajat recent, în mai multe cauze, pe calea reinterpretării motivelor. Acest lucru necesită un răspuns clar din partea Curții în privința legalității unei asemenea abordări [67].

110. Având în vedere considerațiile precedente, trebuie să se constate că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept și, în consecință, să se admită al doilea motiv al Comisiei.

VII — Cu privire la al treilea motiv

A — *Argumentele Comisiei*

111. Prin intermediul acestui motiv, întemeiat pe o eroare de drept la interpretarea noțiunii de parte în cauză, Comisia reproșează Tribunalului că s-a îndepărtat de uzanțe considerând că unor concurenți ai beneficiarului unui ajutor pe piața unică de aprovizionare cu materii prime trebuia să li se recunoască statutul de părți în cauză în sensul articolului 88 alineatul (2) CE.

112. Interpretarea avută în vedere de hotărârea atacată ar echivala, potrivit Comisiei, cu autorizarea, prin intermediul noțiunii de parte în cauză, a unei forme de acțiune populară împotriva deciziilor în materie de ajutoare de stat. Comisia subliniază că acordarea dreptului de a introduce o acțiune unor pretinși concurenți pe alte piețe decât cele pe care își desfășoară activitatea întreprinderea beneficiară conduce la un risc de explozie a contenciosului comunitar.

113. În această privință, ZSG precizează că pentru activitatea sa este necesar în principal lemn pentru celuloză, însă că utilizează și alte componente în cadrul producției. Din moment ce ar trebui să se considere în egală măsură consumatorii de apă sau de electricitate ca fiind părți în cauză, hotărârea atacată ar avea drept consecință extinderea excesivă a cercului de întreprinderi care ar avea posibilitatea de a contesta o decizie în materie de ajutor de stat. În consecință, această noțiune ar trebui să fie limitată la concurenții direcți ai beneficiarului unui ajutor de stat, activi pe piața pe care își desfășoară activitatea beneficiarul respectiv.

67 — Hotărârile Scheucher Fleisch și alții/Comisia și Deutsche Post și DHL International/Comisia, citate anterior.

B — *Apreciere*

1. Cu privire la noțiunea „parte în cauză”

114. Noțiunea de subiecți „în cauză” [68] face obiectul unor interpretări care evoluează în jurisprudența Curții. În special în domeniul concurenței, părților în cauză li s-au atribuit posibilități destul de extinse pentru contestarea deciziilor Comisiei [69].

115. În primul rând, trebuie să se evoce hotărârea Eridania și alții/Comisia [70], în care Curtea a considerat că numai împrejurarea potrivit căreia un act poate exercita o influență asupra raporturilor de concurență existente pe piața pe care acționează nu poate fi suficientă pentru ca orice operator economic care se află în orice fel de raport de concurență cu destinatarul actului să poată fi considerat ca fiind vizat în mod direct și individual de acesta din urmă. Astfel, numai existența unor împrejurări specifice ar putea îndreptăți un justițiabil, care pretinde că actul se repercutează asupra poziției sale pe piață, să introducă o cale de atac în temeiul articolului 173 din Tratatul CEE (devenit, după modificare, articolul 230 CE).

116. Noțiunea „parte în cauză” în sensul articolului 88 alineatul (2) CE a fost precizată în Hotărârea Intermills/Comisia [71]. În prezent, este cert că părțile în cauză în sensul articolului 88 alineatul (2) CE, care pot astfel, în conformitate cu articolul 230 al patrulea paragraf CE, să introducă o acțiune în anulare pentru nerespectarea drepturilor lor procedurale, sunt persoanele, întreprinderile sau asociațiile ale căror interese sunt eventual afectate prin acordarea unui ajutor, și anume, în special întreprinderile concurente ale beneficiarilor acestui ajutor și organizațiile profesionale [72].

117. Noțiunea menționată, în sensul articolului 88 alineatul (2) CE, a fost formulată, așadar, de Curte într-o manieră foarte extinsă. Rezultă că oricărei întreprinderi care se prevalează de un raport de concurență, chiar și potențial, i se poate recunoaște calitatea de „parte în cauză” în sensul articolului 88 alineatul (2) CE și poate dispune, în această

68 — Cu privire la rolul părților în cauză în cadrul procedurii administrative inițiate în temeiul articolului 88 alineatul (2) CE, a se vedea articolul 20 din Regulamentul nr. 659/1999 și Hotărârea din 12 iulie 1973, Comisia/Germania (70/72, Rec., p. 813, punctul 19), Hotărârea Germania/Comisia, citată anterior (punctul 13), Hotărârea Comisia/Sytraval și Brink's France citată anterior (punctul 59), precum și Hotărârea din 6 octombrie 2005, Scott/Comisia (C-276/03 P, Rec., p. I-8437, punctul 34).

69 — Cu privire la considerațiile privind articolele 81 CE și 82 CE, a se vedea Kapteyn & VerLoren van Themaat, *The Law of the European Union and the European Communities*, Kluwer, 2008, p. 462.

70 — Hotărârea din 10 decembrie 1969 (10/68 și 18/68, Rec., p. 459, punctul 7).

71 — Hotărârea din 14 noiembrie 1984 (323/82, Rec., p. 3809).

72 — Hotărârile Comisia/Sytraval și Brink's France (punctul 41) și Comisia/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (punctul 36), citate anterior.

calitate, de garanţiile procedurale care îi permit să depună observaţii [73].

118. Jurisprudenţa rezultată din Hotărârea Intermills/Comisia, citată anterior, a fost consacrată la articolul 1 litera (h) din Regulamentul nr. 659/1999 [74].

119. Este important să subliniem că jurisprudenţa precizează anumite limite pentru noţiunea de parte în cauză, în sensul că o persoană fizică sau juridică, în vederea recunoaşterii calităţii de parte în cauză în sensul articolului 88 alineatul (2) CE [75], trebuie să poată arăta că are un interes legitim ca măsurile de ajutor în discuţie să fie sau să nu fie puse în aplicare ori să fie menţinute atunci când au fost deja acordate. În ceea ce priveşte o întreprindere, un asemenea interes legitim poate consta, printre altele, în protecţia poziţiei sale concurenţiale pe piaţă, în măsura în care aceasta ar fi afectată de măsurile de ajutor [76].

120. Potrivit Tribunalului, recunoaşterea calităţii de parte în cauză în sensul articolului 88 alineatul (2) CE oricărei persoane care are, în privinţa măsurilor de stat puse în discuţie, un interes pur general sau indirect ar constitui o interpretare în mod vădit incompatibilă cu dispoziţiile articolului 88 alineatul (2) CE şi ar avea drept consecinţă lipsirea de orice valoare juridică a noţiunii „persoană vizată în mod individual", în sensul articolului 230 al patrulea paragraf CE, în cadrul acţiunilor în anulare îndreptate împotriva deciziilor adoptate în temeiul articolului 88 alineatul (3) CE [77], prin transformarea acestei căi de atac într-un fel de *actio popularis*.

121. Cu toate acestea, observăm că Hotărârea Waterleiding Maatschappij/Comisia, citată anterior, confirmată implicit prin cauza BP Chemicals/Comisia [78], pledează în favoarea unei interpretări extinse a noţiunii de parte în cauză, spre deosebire de jurisprudenţa Kahn Scheepvaart/Comisia [79], care implica inadmisibilitatea unei acţiuni din cauza domeniului general de aplicare al măsurii aprobate de Comisie. Astfel, acest domeniu general de aplicare nu se mai opune posibilităţii ca operatorii în cauză în sensul articolului 88 alineatul (2) CE să poată acţiona împotriva unei decizii a Comisiei prin care aceasta aprobă, fără

73 — A se vedea Concluziile prezentate în cauza Germania şi alţii/Kronofrance, citate anterior (punctul 89).

74 — Acest regulament prevede că noţiunea de persoană interesată înseamnă „orice stat membru şi orice persoană, întreprindere sau asociaţie de întreprinderi ale căror interese pot fi afectate de acordarea unui ajutor, în special beneficiarul ajutorului, întreprinderile concurente şi asociaţiile profesionale".

75 — Hotărârile Cook/Comisia (punctul 23), Matra/Comisia (punctul 17) şi Comisia/Sytraval şi Brink's France (punctul 47), citate anterior, precum şi Hotărârea Tribunalului din 15 septembrie 1998, Gestevisión Telecinco/Comisia (T-95/96, Rec., p. II-3407, punctul 64).

76 — A se vedea în acest sens Hotărârile Cook/Comisia (punctul 25), Matra/Comisia (punctul 19) şi Gestevisión Telecinco/Comisia (punctul 66), citate anterior.

77 — Hotărârea Tribunalului din 16 septembrie 1998, Waterleiding Maatschappij/Comisia (T-188/95, Rec., p. II-3713, punctul 68), precum şi Ordonanţa Tribunalului din 25 iunie 2003, Pérez Escolar/Comisia (T-41/01, Rec., p. II-2157, punctul 36).

78 — Hotărârea Tribunalului din 27 septembrie 2000 (T-184/97, Rec., p. II-3145, punctele 33-40).

79 — Hotărârea Tribunalului din 5 iunie 1996 (T-398/94, Rec., p. II-477).

a fi deschis procedura oficială de investigare, o serie de măsuri de ajutor care figurează în legislația națională.

122. În ceea ce privește evoluția mai recentă, Tribunalul a considerat că nu este necesar ca reclamantul să dovedească existența unui raport de concurență concret și direct cu fiecare beneficiar al ajutoarelor denunțate pentru a fi considerat drept parte în cauză în sensul articolului 88 alineatul (2) CE. Într-adevăr, este suficient ca acesta să demonstreze că există un astfel de raport de concurență cu unii beneficiari ai ajutorului [80]. Astfel, un concurent, chiar dacă este viitor sau pur și simplu potențial, al beneficiarului ajutorului denunțat a fost considerat drept parte în cauză în sensul articolului 88 alineatul (2) CE [81].

123. În sfârșit, în ceea ce privește jurisprudența Curții, aceasta a admis, în cadrul Hotărârii 3F/Comisia, că organisme ce reprezintă lucrătorii întreprinderilor beneficiare ale unui ajutor pot fi considerate drept părți în cauză în sensul articolului 88 alineatul (2) CE [82].

80 — Hotărârea Tribunalului din 11 iulie 2007, Asklepios Kliniken/Comisia (T-167/04, Rep., p. II-2379, punctul 55).

81 — *Ibidem* (punctul 50).

82 — Hotărâre citată anterior (punctul 70).

2. Cu privire la hotărârea atacată

124. În primul rând, subliniem că răspunsul la acest motiv este condiționat de răspunsul formulat la primul motiv.

125. Astfel, în cazul în care Curtea s-ar exprima în favoarea opiniei potrivit căreia jurisprudența Cook și Matra trebuie să fie invalidată – poziție la care nu aderăm –, acest lucru ar determina automat adoptarea definiției mai restrânse a părții cu calitate procesuală activă. Concepția care aplică părților în cauză criteriile clasice ale jurisprudenței Plaumann/Comisia, citată anterior, în conformitate cu cerințele prevăzute la articolul 230 CE, pentru a-și putea apăra drepturile procedurale va reduce în mod semnificativ cercul reclamanților care pot introduce o acțiune.

126. În caz contrar, nu considerăm că analiza Tribunalului este în contradicție cu orientarea jurisprudențială adoptată de Curte cu privire la noțiunea de parte în cauză. Considerăm mai degrabă că raționamentul Tribunalului constituie o evoluție, în oarecare măsură naturală și logică, a abordării foarte extinse urmate în jurisprudența Curții și, astfel cum rezultă în urma lecturii sale, acesta pare logic din punctul de vedere al realităților economice.

127. Subliniind, la punctul 74 din hotărârea atacată, că se pot produce efecte care nu pot

fi neglijate asupra concurenței pe pieţele situate în amonte sau în aval și că, prin urmare, poziția întreprinderilor care își desfășoară activitatea pe aceste piețe poate fi afectată, Tribunalul a explicat, la punctele 75 și 76 din hotărârea menționată, elementele de fapt care l-au determinat să ia în considerare existența afectării potențiale a poziției întreprinderilor Kronoply și Kronotex pe piață. În consecință, Tribunalul a considerat că situația reclamantelor este o problemă legată de noțiunea de parte în cauză și că acestea pot introduce o acțiune cu privire la apărarea unor drepturi procedurale.

128. Deși este cert că Curtea a mers foarte departe în definirea noțiunii de parte în cauză, faptul că Tribunalul a luat în considerare în speță piața în amonte nu pare a fi din start lipsit de temei.

129. Astfel, logica ce stă la baza acestei abordări se întemeiază pe expresia „de a fi eventual afectat". În consecință, nu se poate exclude posibilitatea ca piața materiilor prime să joace un rol în cadrul unei asemenea analize în sectoarele economice în care rentabilitatea activității depinde de aprovizionarea continuă la distanță. În ceea ce privește sectorul forestier, un producător de pastă de hârtie este activ pe mai multe piețe atât în amonte, cât și în aval. În acest sector, aprovizionarea cu lemn depinde în mod decisiv de distanțe, precum și de accesul la surse de energie stabile și la prețuri interesante.

130. Considerăm că justificarea abordării adoptate de Tribunal figurează la punctul 75 din hotărârea atacată, din care decurge că reclamantele și beneficiara ajutorului nu sunt, cu siguranță, nici actuale și nici potențiale concurente pe aceleași piețe de produse, însă utilizează în cadrul procesului de producție aceleași materii prime, care nu sunt disponibile în mod nelimitat în regiunea vizată de proiectul de investiții în cauză. Întrucât o asemenea disponibilitate trebuie să fie apreciată în funcție de zonele de aprovizionare ale diferiților operatori stabiliți în această regiune, precum și în funcție de costurile de transport al acestor materii prime, trebuie să se considere că există o relație între poziția reclamantelor și poziția societății ZSG pe piață.

131. Cu toate acestea, intenționăm să formulăm câteva observații cu privire la consecințele unei asemenea aprecieri a Tribunalului.

132. După ce a considerat că reclamantele și beneficiara ajutorului nu erau nici actuale și nici potențiale concurente pe aceleași piețe de produse, Tribunalul a apreciat că există totuși un raport de concurență în ceea ce privește accesul la materiile prime. Prin urmare, a optat pentru concurență la achiziționarea produselor, iar nu la vânzarea acestora.

133. O asemenea extindere a raportului de concurență eventual conduce totuși în mod clar la extinderea dreptului de a acționa în

temeiul articolului 88 alineatul (3) CE. Prin urmare, problema constă în definirea domeniului de aplicare al noțiunii de concurență în jurisprudența referitoare la partea în cauză în sensul articolului 88 alineatul (2) CE, și anume, dacă este vorba despre o concurență directă sau indirectă și dacă este posibil ca numai concurența pe piața vizată de măsură să fie luată în considerare.

134. Jurisprudența nu clarifică decât în mică măsură problema formulată mai sus. Rezultă de aici că Tribunalul nu este obligat să impună părții care invocă statutul său de parte în cauză pe piața vizată să demonstreze că a fost afectată în mod substanțial de decizia în litigiu [83]. În plus, jurisprudența Tribunalului înclină spre o concurență potențială [84].

135. Este suficient să se precizeze la modul general că, în cadrul concurenței directe, întreprinderile își desfășoară activitatea pe aceeași piață și produsele vândute se află în concurență [85]. Totuși, un raport de concurență directă poate exista de asemenea între cumpărători, ceea ce explică existența cartelurilor de cumpărători [86]. Concurența indirectă provine de la întreprinderile care își desfășoară activitatea pe piețe diferite, chiar dacă este vorba despre piețe învecinate [87]. În plus, luarea în considerare a unei concurențe globale se poate de asemenea justifica din moment ce Comisia poate fi nevoită, în vederea aprecierii poziției concurențiale deținute de o întreprindere, să țină seama de „efectul de portofoliu” [88].

136. Cu toate acestea, în vederea examinării noțiunii „parte în cauză”, considerăm că între piețele de vânzare și piețele de cumpărare nu există o diferență fundamentală din punctul de vedere al concurenței [89]. Concurența poate exista pe piața de cumpărare a

83 — Hotărârea Germania și alții/Kronofrance, citată anterior (punctul 44), în care Curtea a considerat că Tribunalul nu era în niciun mod obligat, având în vedere în special Hotărârile Cook/Comisia și Matra/Comisia, citate anterior, să impună de asemenea să se demonstreze că poziția întreprinderii Kronofrance pe piața în cauză era afectată în mod substanțial prin adoptarea deciziei în litigiu. A se vedea Quigley, C., *European State Aid Law and Policy*, Hart Publishing, Oxford, 2009, p. 522.

84 — Hotărârea Tribunalului din 10 mai 2006, Air One/Comisia (T-395/04, Rec., p. II-1343), și Hotărârea Tribunalului Asklepios Kliniken/Comisia, citată anterior.

85 — A se vedea, cu privire la raportul de concurență în cadrul deciziei în temeiul articolului 88 alineatul (2) CE, Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Sniace/Comisia (Hotărârea din 22 noiembrie 2007, C-260/05 P, Rep., p. I-10005, punctul 34 și urm.).

86 — Astfel, „prețurile de cumpărare sau de vânzare” sunt menționate ca obiecte ale restricțiilor privind concurența la articolul 81 alineatul (1) CE și la articolul 82 alineatul (2) CE.

87 — A se vedea Concluziile avocatului general Tizzano prezentate în cauza Comisia/Tetra Laval (Hotărârea din 15 februarie 2005, C-12/03 P, Rec., p. I-987, punctul 152).

88 — Hotărârea Tribunalului din 3 aprilie 2003, BaByliss/Comisia (T-114/02, Rec., p. II-1279, punctul 343), potrivit căreia „Comisia poate fi nevoită, în vederea aprecierii poziției concurențiale deținute de o întreprindere, să țină seama de portofoliul de mărci deținut de aceasta sau de împrejurarea potrivit căreia întreprinderea deține părți importante ale pieței pe numeroase piețe de produse în cauză (denumit în continuare «efectul de portofoliu»)”.

89 — De exemplu, abuzul de poziție dominantă pe piața de materii prime, respectiv un „upstream monopoly”, a fost recunoscut de Curte în anii ’70. A se vedea Hotărârea Curții din 6 martie 1974, Istituto Chemioterapico Italiano și Commercial Solvents/Comisia (6/73 și 7/73, Rec., p. 223), potrivit căreia „[u]n abuz de poziție dominantă pe piața de materii prime poate avea repercusiuni și poate restrânge concurența pe piața pe care se vând produsele derivate care trebuie luate în considerare la aprecierea efectelor încălcării chiar dacă piața produselor derivate nu constituie o piață ca atare.”

produselor (cumpărători concurenți pe piața în amonte) [90]. În special pe piața lemnului, se găsesc exemple în dreptul concurenței american și finlandez [91].

137. Astfel, relația de concurență directă constituie o problematică distinctă de efectul direct al măsurii care poate constitui un ajutor de stat. Cumpărătorii sunt concurenții direcți ai altor cumpărători, iar vânzătorii sunt concurenții direcți ai altor vânzători. Cumpărătorii sau vânzătorii produsului A pot fi concurenți indirecți ai cumpărătorilor/vânzătorilor produsului B dacă există o interschimbabilitate între A și B.

90 — A se vedea Hotărârea Tribunalului din 8 octombrie 2002, M6/Comisia (T-185/00, T-216/00, T-299/00 și T-300/00, Rec., p. II-3805, punctul 63), în care se menționează că, „[î]n ceea ce privește efectele sistemului Eurovision asupra concurenței, astfel cum rezultă din decizia atacată (punctele 71-80), acesta presupune două tipuri de restrângeri. Pe de o parte, dobândirea unor drepturi de televiziune pentru manifestările sportive în comun, împărțirea acestora și schimbarea semnalului restrâng sau chiar elimină concurența dintre membrii UER care sunt concurenți atât pe piața în amonte, respectiv piața de dobândire a drepturilor, cât și pe piața în aval, respectiv piața de retransmisie televizată a manifestărilor sportive. Pe de altă parte, acest sistem determină restrângeri ale concurenței față de terți prin faptul că aceste drepturi, astfel cum s-a arătat la punctul 75 din decizia atacată, sunt vândute în general în condiții de exclusivitate, împrejurare care face ca persoanele care nu sunt membre ale UER să nu aibă în principiu acces la acestea".

91 — În ceea ce privește Republica Finlanda, a se vedea hotărârea pronunțată de Korkein hallinto-oikeuden (Curtea Supremă Administrativă) la 20 decembrie 2001 (KHO 20.12.2001/3179), cu privire la un cartel de cumpărători de lemn între cele trei mari întreprinderi ale industriei forestiere. Cartelul de același tip a făcut obiectul examinării de către markkinaoikeus (tribunalul în domeniul concurenței) la 3 decembrie 2009 (MAO: 614/09). În ceea ce privește dreptul american, a se vedea hotărârea Curții Supreme (U. S. Supreme Court) din 20 februarie 2007, Weyerhaeuser Co. v. Ross-Simmons Hardwood Lumber Co., nr. 05-381. Comentarii pe pagina de internet a Curții Supreme (http://www.oyez.org/cases/2000-2009/2006/2006_05_381), precum și la adresa http://www.calt.iastate.edu/predatorybuying.html

138. În lumina jurisprudenței citate anterior, este important să subliniem că noțiunea de parte în cauză prevăzută la articolul 88 alineatul (2) CE nu este limitată la concurenți, ci poate acoperi în egală măsură o serie de organizații sau de colectivități publice care pot fi părți în cauză în sensul procedurii administrative, chiar dacă acestea nu ar avea calitate procesuală activă pe fond.

139. Astfel, în stadiul jurisprudenței actuale, motivul Comisiei nu ar putea fi admis, în opinia noastră, decât dacă Curtea ar opta pentru o interpretare mai restrictivă a noțiunii de parte în cauză.

140. Având în vedere cele prezentate mai sus, din moment ce Comisia nu reproșează Tribunalului că a denaturat faptele pentru demonstrarea relației de concurență dintre reclamante și societatea care beneficiază de ajutor, propunem Curții să respingă al treilea motiv ca neîntemeiat.

VIII — Cu privire la memoriul în răspuns al societății ZSG

141. În cadrul memoriului în răspuns, în afara mai multor observații de ordin general, ZSG a invocat, în susținerea Comisiei, argumente care pot fi calificate drept motive autonome, care par a fi totuși în parte inadmisibile și în parte par să acopere aceeași problematică cu cea evocată de Comisie.

142. În această privință, potrivit unei jurisprudențe constante, din articolul 225 CE, din articolul 58 primul paragraf din Statutul Curții și din articolul 112 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul de procedură rezultă că un recurs trebuie să indice în mod precis elementele criticate din hotărârea a cărei anulare este solicitată, precum și argumentele juridice care susțin în mod specific această cerere [92].

143. Nu răspunde cerințelor de motivare care rezultă din aceste dispoziții un recurs care se limitează la a repeta sau la a reproduce textual motivele și argumentele care au fost prezentate în fața Tribunalului. În realitate, un asemenea recurs constituie o solicitare prin care se urmărește obținerea unei simple reexaminări a cererii depuse la Tribunal, ceea ce nu este de competența Curții [93].

144. Cu toate acestea, dacă un recurent contestă interpretarea sau aplicarea dreptului comunitar de către Tribunal, problemele de drept analizate în primă instanță pot fi rediscutate în cadrul unei proceduri de recurs. Dacă un recurent nu ar putea să se bazeze în acest mod în recurs pe motive și pe argumente utilizate deja în fața Tribunalului, procedura de recurs ar fi lipsită de o parte din sens [94].

145. Astfel, în primul rând, în ceea ce privește argumentele referitoare la lipsa calității procesuale active a reclamantelor prin aceea că nu ar fi vizate în mod individual în sensul articolului 230 al patrulea paragraf CE, subliniem că problematica menționată a făcut obiectul unei excepții de inadmisibilitate invocate de Comisie, susținută de ZSG. Reiese în special din cuprinsul punctului 37 din hotărârea atacată că aceste părți invocaseră, în comun, beneficiul criteriilor rezultate din jurisprudența Plaumann/Comisia, citată anterior, problemă la care Tribunalul a răspuns în mod clar, declarând acțiunea introdusă de întreprinderile Kronoply și Kronotex inadmisibilă pe fond, la punctul 69 din hotărârea atacată. Astfel, trebuie să se considere ca inadmisibilă argumentația referitoare la calitatea procesuală activă.

146. În ceea ce privește interpretarea extensivă a noțiunii de concurenți în scopul stabilirii noțiunii de parte în cauză în sensul articolului 88 alineatul (2) CE, având în vedere considerațiile referitoare la al treilea motiv al Comisiei, nu este necesar ca aceasta să fie examinată.

147. În al doilea rând, susținând că Tribunalul nu s-a limitat să aprecieze drepturile procedurale, ZSG reproșează Tribunalului faptul că a recalificat o acțiune care punea în discuție temeinicia deciziei în litigiu ca acțiune prin care se urmărea apărarea unor drepturi procedurale. În sfârșit, aceasta precizează că jurisprudența Cook și Matra trebuie interpretată restrictiv.

92 — A se vedea printre altele Hotărârea din 19 ianuarie 2006, Comunità montana della Valnerina/Comisia (C-240/03 P, Rec., p. I-731, punctul 105).

93 — *Ibidem* (punctul 106).

94 — Hotărârea British Aggregates/Comisia, citată anterior (punctul 121 și urm.).

148. În această privință, considerăm că, având în vedere răspunsul dat la această problematică în cadrul examinării celui de al doilea motiv, care a condus la reținerea unei erori de drept a Tribunalului, nu este necesar să fie examinată în mod autonom.

IX — Cu privire la reglementarea cheltuielilor de judecată

149. În cadrul concluziilor formulate în recurs, Comisia solicită Curții obligarea întreprinderilor Kronoply și Kronotex la plata cheltuielilor de judecată. La rândul său, ZSG solicită obligarea în solidar a întreprinderilor Kronoply și Kronotex la plata cheltuielilor de judecată.

150. Prin urmare, am dori să facem o observație cu privire la soluționarea cheltuielilor de judecată în cadrul unui recurs introdus de un recurent instituțional care a obținut deja câștig de cauză pe fond în primă instanță și îndreptat exclusiv împotriva părții din hotărârea atacată care privește admisibilitatea acțiunii. Astfel, ne punem întrebări, în aceste împrejurări specifice, cu privire la nivelul de protecție juridică în fața Curții al unei părți care a căzut în pretenții pe fond în primă instanță și care nu intenționează să ia parte la procedura de recurs.

151. În speță, în conformitate cu dispozitivul hotărârii atacate, Kronoply și Kronotex au fost obligate să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, și pe cele efectuate de Comisie, precum și de celelalte două părți la procedură.

152. Or, ca urmare a recursului Comisiei, Kronoply și Kronotex sunt angajate din oficiu în cadrul unei proceduri în fața Curții, al cărei rezultat nu urmărește decât să clarifice sau să modifice jurisprudența referitoare la admisibilitatea acțiunilor în materie de ajutoare de stat, iar nu să conteste dispozitivul hotărârii atacate.

153. În consecință, în ipoteza în care, cum este cazul în speță, Comisia acționează „în interesul legii", ar părea judicios ca partea care nu a avut nici inițiativa sesizării Curții și nici pe aceea de a depune observații în cadrul recursului să fie exonerată de Curte de plata cheltuielilor de judecată efectuate de Comisie și de celelalte părți la recurs, indiferent de rezultatul recursului.

154. În opinia noastră, o asemenea soluție, care poate fi dedusă din textul articolului 69 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, ar fi mai în măsură să respecte cerințele dreptului la un proces echitabil.

X — Concluzie

155. Având în vedere toate cele de mai sus și întrucât solicităm Curții de Justiție a Uniunii Europene să reafirme jurisprudența rezultată din Hotărârea din 19 mai 1993, Cook/Comisia (C-198/91), și din Hotărârea din 15 iunie 1993, Matra/Comisia (C-255/91):

Propunem să fie respinse primul și al treilea motiv ale recursului principal al Comisiei Comunităților Europene.

Propunem însă Curții de Justiție a Uniunii Europene să admită al doilea motiv al recursului principal și să anuleze hotărârea Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene din 10 decembrie 2008, Kronoply și Kronotex/Comisia (T-388/02), în măsura în care acesta a declarat admisibil cel de al doilea motiv, privind protecția garanțiilor procedurale ale reclamantelor, deși acestea nu indicaseră cu claritate și în conformitate cu jurisprudența constantă motivele pentru care Comisia Comunităților Europene ar fi trebuit să deschidă procedura oficială de investigare în sensul articolului 88 alineatul (2) CE. Întrucât se poate admite că reclamantele nu au introdus o acțiune care poate fi admisibilă în temeiul apărării drepturilor lor procedurale, considerăm că Curtea este îndreptățită să se pronunțe definitiv asupra litigiului și, pentru motive de economie de procedură, propunem să fie declarată inadmisibilă acțiunea inițială în primă instanță, fără a se retrimite cauza spre judecare Tribunalului Uniunii Europene.

În ceea ce privește cheltuielile de judecată, propunem ca atât Comisia Europeană, cât și Zellstoff Stendal GmbH să suporte propriile cheltuieli de judecată.