CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NILS WAHL
prezentate la 13 februarie 2014[1]

Cauza C-527/12

Comisia Europeană
împotriva

Republicii Federale Germania

„Acțiune întemeiată pe articolului 108 alineatul (2) TFUE — Ajutor de stat — Recuperarea ajutorului incompatibil — Obligație de rezultat — Imposibilitate absolută — Procedură națională — Dreptul la protecție jurisdicțională efectivă”

1. Este posibil ca recuperarea unui ajutor declarat incompatibil cu piața internă să fie absolut imposibilă din cauza obligației de a respecta dreptul la protecție jurisdicțională efectivă de care se bucură beneficiarul ajutorului și, în cazul unui răspuns afirmativ, în ce condiții și pentru cât timp?

2. Aceasta este, în esență, principala problemă care trebuie examinată pentru a pronunța o hotărâre în prezenta acțiune, care a fost introdusă de Comisie împotriva Republicii Federale Germania ca urmare a pretinsei nerecuperări a ajutorului incompatibil acordat grupului Biria.

I – **Cadrul juridic**

3. Articolul 14 din Regulamentul (CE) nr. 659/1999[2], intitulat „Recuperarea ajutorului”, prevede:

„(1) Atunci când adoptă decizii negative în cazuri de ajutor ilegal, Comisia decide ca statul membru în cauză să ia toate măsurile necesare pentru recuperarea ajutorului de la beneficiar [...] Comisia nu solicită recuperarea ajutorului în cazul în care aceasta ar contraveni [...] drept[ului] [UE].

[...]

(3) Fără a aduce atingere unui ordin emis de Curtea de Justiție a [Uniunii Europene] în temeiul articolului [278 TFUE], recuperarea se efectuează fără întârziere și în conformitate cu procedurile legislației naționale a statului membru în cauză, cu condiția ca acestea să permită executarea imediată și efectivă a deciziei Comisiei. În acest scop și în eventualitatea unei proceduri derulate în fața instanțelor naționale, statele membre în cauză parcurg toate etapele necesare permise de legislațiile naționale respective, inclusiv măsuri provizorii, fără a aduce atingere dreptului [UE].”

1 — Limba originală: engleza.

2 — Regulamentul Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului [108 TFUE] (JO L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41).

4. Articolul 23 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999 prevede:

„(1) Atunci când statul membru în cauză nu respectă deciziile condiționale sau negative, mai ales în situațiile prevăzute la articolul 14, Comisia poate sesiza direct Curtea [...] în conformitate cu articolul [108 alineatul (2) TFUE] [...]”

II – **Situația de fapt**

5. În 2001, Bike Systems GmbH & Co (denumită în continuare „Bike Systems”) a primit finanțare sub forma unei „participații pasive” din partea gbb-Beteiligungs AG (denumită în continuare „gbb”). Respectiva participație nu a fost notificată Comisiei în conformitate cu normele UE privind ajutoarele de stat.

6. Întreprinderii Bike Systems i s-a substituit în drepturi întâi MB System GmbH & Co KG (denumită în continuare „MB System”) și ulterior MB Immobilien Verwaltungs GmbH (denumită în continuare „MB Immobilien”). Toate aceste societăți sunt membre ale grupului Biria. Atât Bike Systems, cât și MB System fabricau biciclete până la încetarea producției în 2005, când singurul obiect de activitate al societății a fost modificat pentru a deveni administrarea bunurilor imobiliare.

7. La momentul acordării ajutorului, gbb era filială deținută integral de Kreditanstalt für Wiederaufbau (denumită în continuare „KfW”), bancă germană de dezvoltare de drept public. În 2003, gbb și-a încetat activitatea și toate activele ei au fost transferate către Technologie-Beteiligungsgesellschaft mbH (denumită în continuare „tbg”), care este, de asemenea, o filială deținută integral de KfW.

8. În urma unei proceduri oficiale de investigare privind trei presupuse măsuri de ajutor de stat, Decizia 2007/492/CE a Comisiei [3] (denumită în continuare „prima decizie a Comisiei”) a declarat ilegalitatea ajutorului acordat întreprinderii Bike Systems în 2001. Ulterior, MB System și MB Immobilien au atacat Decizia 2007/492 în fața Tribunalului. Prin Hotărârea din 3 martie 2010, Tribunalul a anulat decizia întrucât nu este suficient motivată [4]. La 14 decembrie 2010, Comisia a adoptat Decizia 2011/471/UE (denumită în continuare „decizia atacată a Comisiei”), explicând mai detaliat motivele pentru care a apreciat că ajutorul acordat a fost incompatibil cu piața internă și dispunând recuperarea ajutorului respectiv [5]. Din nou, MB System a atacat decizia în fața Tribunalului. Respectiva instanță a respins o cerere de măsuri provizorii a MB System [6] și ulterior a confirmat decizia atacată a Comisiei prin Hotărârea din 3 iulie 2013 [7].

9. Republica Federală Germania trebuia să pună în aplicare decizia atacată a Comisiei în termen de patru luni de la data notificării [8]. În acest scop, tbg, acționând în numele Republicii Federale Germania, a depus la MB System o cerere de drept privat la 16 februarie 2007 prin care urmărea punerea în aplicare a primei decizii a Comisiei. Când MB System a refuzat plata, tbg a introdus la 10 aprilie 2008 o acțiune în fața Landgericht Mühlhausen pentru recuperarea ajutorului în cauză (denumită în continuare „procedura națională de recuperare”). În plus față de prima decizie a Comisiei, respectiva acțiune se bazează pe încălcarea articolului 108 alineatul (3) TFUE, pentru că nu a fost notificat ajutorul în cauză. În conformitate cu articolul 134 din Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) (Codul civil german) și cu jurisprudența constantă a instanțelor germane, un contract încheiat cu încălcarea articolului 108 TFUE este nul. Din acest motiv, în vederea asigurării recuperării ajutorului în

3 — Decizia Comisiei din 24 ianuarie 2007 privind ajutorul de stat C 38/2005 acordat de Germania grupului Biria (JO L 183, p. 27).

4 — Hotărârea Tribunalului din 3 martie 2010, Freistaat Sachsen și alții/Comisia, (T-102/07 și T-120/07, Rep., p. II-585).

5 — Decizia Comisiei din 14 decembrie 2010 privind ajutorul de stat C 38/2005 acordat de Germania grupului Biria (JO 2011, L 195, p. 55).

6 — Hotărârea din 21 iunie 2011, MB System/Comisia (T-209/11 R).

7 — Hotărârea 3 iulie 2013, MB System/Comisia (T-209/11).

8 — A se vedea articolul 3 alineatul (2) din Decizia 2011/471.

cauză, tbg s-a putut baza exclusiv pe o încălcare a articolului 108 alineatul (3) TFUE. Prin urmare, acțiunea în fața Landgericht Mühlhausen nu a fost afectată în mod direct de anularea primei decizii a Comisiei. Cererea de drept privat continuă să existe, indiferent dacă există sau nu există o decizie finală ori un ordin al Comisiei.

10. În cursul procedurii naționale de recuperare s-au adoptat diverse hotărâri provizorii și ordonanțe privind măsurile provizorii. La 26 noiembrie 2008, Landgericht Mühlhausen a pronunțat o hotărâre provizorie executorie în lipsă împotriva MB System. Cu toate acestea, la 19 decembrie 2008, MB System a atacat această hotărâre. După ce MB System a acordat o garanție sub forma unei garanții bancare, Landgericht Mühlhausen a suspendat sechestrul pus pe bunurile MB System prin Ordonanța din 9 ianuarie 2009. În martie 2009, luând în considerare procedura pendinte din acel moment în fața Tribunalului, instanța națională a suspendat, de asemenea, procedura națională de recuperare. tbg a formulat noi căi de atac împotriva respectivei decizii, întâi către Oberlandesgericht Jena și ulterior către Bundesgerichtshof. Întrucât, între timp, se încheiase acțiunea privind Decizia 2007/492 introdusă în fața Tribunalului, Bundesgerichtshof a considerat la 16 septembrie 2010[9] că respectiva cale de atac cu care era sesizat a rămas fără obiect și că procedura principală poate fi reluată.

11. Prin urmare, în martie 2011, a fost depusă o cerere la Amtsgericht Nordhausen prin care s-a solicitat constituirea pe cale judiciară a unei garanții asupra bunurilor MB System prin înregistrarea unei ipoteci în favoarea creditorului în capitolele relevante din cartea funciară. După ce constituirea ipotecilor a fost publicată, tbg a solicitat la 21 iulie 2011 vânzarea silită a bunurilor MB System. În acest scop, Amtsgericht Nordhausen a dispus efectuarea unei expertize privind valoarea de piață a bunurilor în cauză. Cu toate acestea, la 8 septembrie 2011, MB System a formulat o cerere reconvențională împotriva vânzării silite a bunurilor acesteia. Cererea a fost respinsă ca nefondată, iar MB System a atacat hotărârea în fața Oberlandesgericht Jena. Calea de atac a fost retrasă în mai 2012.

12. Procedura națională de recuperare în fața Landgericht Mühlhausen a fost suspendată pentru a doua oară la 30 martie 2011. Calea de atac formulată de tbg la Oberlandesgericht Jena a fost respinsă. În cele din urmă, o nouă cale de atac formulată de tbg a fost admisă de Bundesgerichtshof, care a anulat suspendarea prin Ordonanța din 13 septembrie 2012[10].

13. Bunurile MB System urmau să fie vândute prin licitația publică din 10 aprilie 2013, însă, cu această ocazie, nu a fost depusă nicio ofertă.

III – **Procedura în fața Curții și concluziile părților**

14. Prin cererea introductivă din 20 noiembrie 2012, Comisia Europeană solicită Curții:

— constatarea faptului că, prin neadoptarea în termen a măsurilor necesare pentru respectarea Deciziei 2011/471/UE a Comisiei din 14 decembrie 2010 privind ajutorul de stat acordat de Germania grupului Biria, Republica Federală Germania a încălcat obligațiile care îi revin în temeiul articolului 288 alineatul (4) și al articolului 108 alineatul (2) TFUE, în aplicarea principiului efectivității, în temeiul articolului 14 alineatul (3) din Regulamentul nr. 659/1999 și al articolelor 2 și 3 din Decizia 2011/471;

— obligarea Republicii Federale Germania la plata cheltuielilor de judecată.

15. Republica Federală Germania solicită Curții:

— respingerea acțiunii;

9 — Decizia din 16 septembrie 2010, III ZB/18/10.

10 — Ordonanța din 13 septembrie 2012, III ZB/3/12.

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

16. Atât guvernul german, cât și Comisia și-au susținut argumentația în cadrul ședinței din 4 decembrie 2013.

IV – **Analiză**

17. În înscrisurile voluminoase depuse, precum și în cadrul ședinței, ambele părți au prezentat mai multe argumente pentru susținerea solicitărilor în cauză. Vom prezenta mai detaliat argumentele respective atunci când le vom analiza pe fond.

18. În acest stadiu, este suficient să menționăm criticile aduse de Comisie guvernului german pentru faptul că, în perioada stabilită în decizia atacată a Comisiei, ajutorul incompatibil acordat grupului Biria nu a fost rambursat. Guvernul german, la rândul său, neagă încălcările invocate și susține că s-a conformat deciziei atacate a Comisiei în termenul stabilit. În subsidiar, guvernul respectiv susține că orice întârziere în recuperarea efectivă a fost cauzată de imposibilitatea absolută de executare a deciziei atacate a Comisiei.

19. Acestea fiind menționate, este important să precizăm că părțile sunt de acord că: (i) beneficiarul ajutorului nu a rambursat ajutorul incompatibil până la finalul perioadei specificate în decizia atacată a Comisiei, (ii) ajutorul nu a fost recuperat până la 4 decembrie 2013, data ședinței în prezenta procedură și (iii) ajutorul care trebuie recuperat este în valoare de 651 007 EUR, plus dobândă.

20. Considerăm că, pentru a se pronunța o hotărâre în prezenta acțiune, Curtea va trebui să ia poziție cu privire la o serie de aspecte juridice referitoare la semnificația și la consecințele obligației statelor membre de a se conforma deciziilor Comisiei prin care se dispune recuperarea unui ajutor incompatibil.

A – *Care este obiectul acțiunii întemeiate pe articolul 108 alineatul (2) TFUE?*

21. Un aspect preliminar pe care considerăm că trebuie să îl abordăm se referă la obiectul prezentei proceduri. Atât în observațiile scrise, cât și în cele orale, părțile dezbat pe larg dacă autoritățile germane ar fi putut – și, după caz, ar fi trebuit – să facă uz de atribuțiile lor administrative pentru a recupera ajutorul acordat în mod ilegal grupului Biria.

22. În esență, guvernul german susține că, în ordinea juridică germană, forma în care este acordat ajutorul determină procedura pentru recuperarea acestuia (principiul *actus contrarius*). În consecință, ajutorul acordat prin contracte de drept privat (precum ajutorul acordat grupului Biria), poate fi recuperat doar printr-o procedură de drept privat. Viceversa, ajutorul nu poate fi recuperat printr-o procedură administrativă, deoarece, în dreptul german, nu există niciun temei legal special care să abiliteze autoritățile publice să recupereze ajutorul incompatibil printr-un act administrativ.

23. Cu toate că nu a prezentat în mod formal un motiv specific în acest sens, Comisia contestă argumentul invocat de guvernul german. Comisia susține că, în temeiul efectului direct al articolelor 108 și 288 TFUE și al articolului 14 din Regulamentul nr. 659/1999, autoritățile germane au un temei juridic suficient în acest sens. Potrivit Comisiei, acest punct de vedere este susținut de două hotărâri pronunțate de Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandeburg [11] și, respectiv, de Verwaltungsgericht Trier [12].

11 — Hotărârea din 7 noiembrie 2005, 8 S 93/05.

12 — Hotărârea din 8 martie 2013, 1 L 83/13. Din motive de exhaustivitate, trebuie evidențiat că guvernul german susține că toate aceste hotărâri constituie cazuri izolate, care nu au fost menținute de instanțele sale superioare.

24. Aceste argumente necesită o scurtă explicație a diferențelor dintre o procedură inițiată în temeiul articolului 108 alineatul (2) TFUE și o procedură întemeiată pe articolul 258 TFUE.

25. Articolul 108 alineatul (2) TFUE prevede în mod expres că procedura în cauză este o derogare de la dispozițiile articolelor 258 și 259 TFUE. Astfel, după cum a observat Curtea, procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE nu este decât o variantă a acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor prevăzute de tratat, adaptată în mod specific la problemele deosebite create de ajutoarele de stat în ceea ce privește concurența pe piața comună [13].

26. Este important de arătat că faza precontencioasă a procedurii, care este un pas necesar în procedurile standard de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, nu este necesară pentru o acțiune întemeiată pe articolul 108 alineatul (2) TFUE. Pe baza acestei dispoziții, accesul la Curte este mai rapid și mai ușor [14]. Motivul este faptul că schimbul oficial de opinii cu statul membru și (după caz) cu alte părți interesate a avut deja loc în cadrul procedurii administrative care a condus la adoptarea deciziei Comisiei relevantă în cauză [15].

27. În consecință, Curtea a precizat că, din cauza caracteristicilor speciale ale procedurii în cauză, comportamentul unui stat membru împotriva căruia s-a introdus o acțiune în temeiul articolului 108 alineatul (2) TFUE trebuie apreciat numai în lumina obligațiilor impuse acestui stat membru prin decizia Comisiei relevantă în cauză [16].

28. Din aceste motive, considerăm că o procedură bazată pe articolul 108 alineatul (2) TFUE poate privi doar problema dacă, referitor la o anumită decizie a Comisiei, statul membru în cauză și-a respectat obligația de a desființa sau a modifica ajutorul incompatibil în termenul stabilit. Prin urmare, decizia Comisiei este cea care determină limitele finale ale procedurii întemeiate pe articolul 108 alineatul (2) TFUE.

29. Rezultă că nicio altă cerere nu poate fi depusă în temeiul respectivei dispoziții procedurale derogatorii. În special, cererile cu un obiect mai general sau care au caracter orizontal sunt inadmisibile în contextul unei proceduri întemeiate pe articolul 108 alineatul (2) TFUE. De exemplu, problema dacă normele juridice germane aflate în vigoare în prezent sunt de fapt inadecvate pentru a asigura recuperarea rapidă și eficientă a ajutorului incompatibil în anumite cazuri (precum situația în care ajutorul este acordat prin contracte de drept privat) sau dacă există o încălcare structurală ori sistemică a normelor privind ajutoarele de stat din partea autorităților germane este o chestiune care – dacă este cazul – ar putea fi tratată numai în cadrul unei proceduri standard de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE.

30. Acest lucru ne convinge că nu este rolul Curții să interpreteze legile germane și nici să se pronunțe dacă autoritățile publice germane sunt sau ar trebui să fie abilitate să adopte acte administrative în vederea recuperării ajutorului incompatibil acordat prin contracte de drept civil. Prin urmare, propunem Curții să nu ia în considerare niciunul dintre argumentele care abordează aceste aspecte și să ia o decizie numai cu privire la existența sau la inexistența unei încălcări a obligațiilor prevăzute de decizia atacată a Comisiei.

13 — Hotărârea din 14 februarie 1990, Franța/Comisia (C-301/87, Rec., p. I-307, punctul 23).

14 — Chiar Curtea a descris acțiunea întemeiată pe articolul 258 TFUE drept o „procedură mai complicată” în Hotărârea din 2 iulie 1974, Italia/Comisia (C-173/73, Rec., p. 709, punctul 9).

15 — A se vedea Concluziile avocatului general Mayras din 19 iunie 1973 prezentate în cauza Comisia/Germania (70/72, Rec., p. 813).

16 — Hotărârea din 2 februarie 1988, Comisia/Țările de Jos (C-213/85, Rec., p. 281, punctele 7 și 8).

B – *Articolul 288 alineatul (4) TFUE și articolul 108 alineatul (2) TFUE impun o obligație de diligență sau o obligație de rezultat?*

31. Prima problemă importantă ridicată în prezenta cauză este aceea dacă obligația prevăzută la articolul 288 alineatul (4) și la articolul 108 alineatul (2) TFUE de a recupera ajutorul incompatibil este o obligație de diligență sau una de rezultat.

32. Guvernul german susține că, în cele patru luni menționate în decizia atacată a Comisiei, autoritățile publice au adoptat toate măsurile necesare pentru a asigura recuperarea efectivă a ajutorului în cauză. Potrivit guvernului german, principala apreciere în temeiul articolului 14 din Regulamentul nr. 659/1999 nu este dacă recuperarea este efectiv realizată, ci dacă măsurile adoptate au capacitatea *in abstracto* de a asigura respectarea acestei dispoziții.

33. La fel ca și Comisia, nu putem identifica niciun sprijin în favoarea argumentelor guvernului german nici în textul dispozițiilor relevante ale dreptului Uniunii, nici în jurisprudența Curții.

34. În primul rând, considerăm că este destul de limpede că modul de redactare a Regulamentului nr. 659/1999 sugerează o obligație de rezultat, nu de diligență. O decizie a Comisiei nu ar fi executată „imediat și efectiv”, iar recuperarea nu ar fi efectuată „fără întârziere”, astfel cum prevede respectivul instrument juridic, dacă ar fi fost suficient ca un stat membru doar să inițieze procesul de recuperare pentru a se asigura că, la un moment dat în viitor, va avea loc rambursarea efectivă.

35. Jurisprudența Curții oferă sprijin suplimentar pentru o astfel de interpretare. În conformitate cu jurisprudența consacrată, un stat membru care este destinatarul unei decizii de recuperare este liber să aleagă mijloacele prin care va executa obligația care rezultă din respectiva decizie, în conformitate cu propriile norme interne [17], cu condiția ca măsurile alese să nu afecteze domeniul de aplicare și efectivitatea dreptului UE [18]. Acest lucru implică faptul că măsurile luate de statul membru trebuie să ducă la o recuperare efectivă a sumelor datorate [19].

36. Important este faptul că Curtea a precizat deja că recuperarea trebuie să se efectueze în termenul stabilit în decizia Comisiei adoptată în temeiul articolului 108 alineatul (1) TFUE sau, după caz, în termenul stabilit ulterior de Comisie. În principiu, o recuperare tardivă – mai precis, o recuperare după expirarea termenelor stabilite de Comisie – nu îndeplinește cerințele prevăzute de tratate [20].

37. În hotărârea sa recentă, pronunțată în cauza Comisia/Slovacia, Curtea a respins, chiar pentru aceste motive, un argument similar cu cel invocat de guvernul german în prezenta procedură [21].

38. Prin urmare, considerăm că articolul 288 alineatul (4) și articolul 108 alineatul (2) TFUE impun o obligație de rezultat în sarcina unui stat membru căruia i se adresează o decizie de recuperare. Astfel, statul membru nu respectă în mod efectiv decizia Comisiei până când ajutorul incompatibil nu a fost rambursat în întregime statului de către beneficiarul ajutorului.

17 — A se vedea Hotărârea din 20 octombrie 2011, Comisia/Franța (C-549/09, punctul 29), și Hotărârea din 17 octombrie 2013, Comisia/Italia (C-344/12, punctul 40).

18 — A se vedea Hotărârea din 12 decembrie 2002, Comisia/Germania (C-209/00, Rec., p. I-11695, punctul 34), și Hotărârea din 22 decembrie 2010, Comisia/Slovacia (C-507/08, Rep., p. I-13489, punctul 51).

19 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 1 iunie 2006, Comisia/Italia (C-207/05, punctele 36 și 37), și Hotărârea din 14 aprilie 2011, Comisia/Polonia (C-331/09, Rep., p. I-2933, punctul 54 și următoarele).

20 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 14 februarie 2008, Comisia/Grecia (C-419/06, punctele 38 și 61), și Hotărârea din 13 octombrie 2011, Comisia/Italia (C-454/09, punctul 37).

21 — Hotărârea Comisia/Slovacia, citată anterior, punctele 47-52.

39. Trebuie să adăugăm că un stat membru care consideră că termenul acordat de Comisie este prea scurt sau care se confruntă cu dificultăți în recuperarea ajutorului poate solicita oricând Comisiei o prelungire sau mai multe prelungiri. În acest scop, statul trebuie să explice exact motivele cererii sale și, după caz, să prezinte dovezi în sprijinul afirmațiilor sale pentru a permite Comisiei să ia o decizie judicioasă [22]. Într-un astfel de caz, având în vedere obligația de cooperare consacrată la articolul 4 alineatul (3) TUE, Comisia ar avea obligația de a examina solicitarea statului membru și, în măsura posibilului, de a asista acest stat membru în vederea depășirii dificultăților existente prin acordarea prelungirii solicitate, în cazul în care se îndeplinesc condițiile necesare [23].

40. În cazul în care statul membru consideră că, în pofida schimbului de opinii cu Comisia, termenul final stabilit de această instituție este în continuare nerezonabil și în mod obiectiv imposibil de a fi respectat, poate contesta termenul în fața instanțelor UE.

41. În acest sens, dorim să subliniem că, în cadrul procedurilor inițiate în temeiul articolului 108 alineatul (2) TFUE, termenul prevăzut într-o decizie a Comisiei de recuperare a ajutorului are aceeași funcție ca termenul stabilit într-un aviz motivat, în conformitate cu articolul 258 TFUE [24]. În opinia noastră, acest lucru înseamnă că jurisprudența Curții cu privire la caracterul rezonabil al termenului prevăzut în avizele motivate ar trebui să se aplice, *mutatis mutandis*, deciziilor Comisiei adoptate în temeiul articolului 108 TFUE. Conform unei jurisprudențe constante cu privire la articolul 258 TFUE, Comisia trebuie să ofere statelor membre un termen rezonabil pentru a se conforma avizelor motivate [25]. Legalitatea unui astfel de termen este supusă controlului Curții [26]. Pentru a determina dacă termenul acordat este rezonabil, Curtea trebuie să ia în considerare toate circumstanțele fiecărui caz în parte [27].

42. Prin urmare, din cele de mai sus concluzionăm că termenul prevăzut într-o decizie a Comisiei poate fi extins sau poate fi chiar atacat în instanță de statul membru în cauză. Cu toate acestea, în principiu, recuperarea efectivă trebuie să aibă loc în cadrul acestui termen sau în termenul stabilit ulterior.

C – *Este posibil ca procedura națională să facă recuperarea ajutorului absolut imposibilă?*

43. După ce s-a ajuns la concluzia provizorie că ajutorul trebuie să fie recuperat în mod imperativ în termenul stabilit de Comisie și din moment ce părțile sunt de acord că ajutorul nu a fost rambursat în termenul stabilit în decizia atacată a Comisiei, trebuie să se analizeze dacă nerespectarea termenului poate fi justificată.

44. Guvernul german susține că nu poate fi considerat responsabil pentru întârzierea apărută, deoarece beneficiarul ajutorului s-a opus recuperării în fața instanțelor naționale. În acest sens, grupul Biria pur și simplu a făcut uz de dreptul său constituțional la protecție jurisdicțională efectivă. În plus, guvernul menționat susține, de asemenea, că tbg a făcut tot posibilul pentru a executa decizia atacată a Comisiei și că nu poate fi criticat pentru acțiunile instanțelor germane care au aplicat în mod eronat normele UE privind ajutoarele de stat, întârziind astfel procedura de recuperare.

22 — A se vedea Hotărârea din 17 octombrie 2013, Comisia/Grecia (C-263/12, punctele 30-32).

23 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 13 noiembrie 2008, Comisia/Franța (C-214/07, Rep., p. I-8357, punctul 45 și jurisprudența citată).

24 — A se vedea în special Hotărârea din 24 ianuarie 2013, Comisia/Spania (C-529/09, punctele 70 și 71).

25 — A se vedea printre altele Hotărârea din 13 decembrie 2001, Comisia/Franța (C-1/00, Rec., p. I-9989, punctul 65), și Hotărârea din 28 octombrie 1999, Comisia/Austria (C-328/96, Rec., p. I-7479, punctul 51).

26 — A se vedea în special Hotărârea din 10 noiembrie 1981, Comisia/Italia (C-28/81, Rec., p. 2577, punctul 6).

27 — A se vedea jurisprudența citată la nota de subsol 25.

45. În esență, argumentele invocate de guvernul german ridică problema dacă respectarea unei decizii a Comisiei poate deveni absolut imposibilă ca urmare a faptului că beneficiarii ajutorului au recurs la procedura națională.

46. În lumina celor de mai sus, vom examina, mai întâi, liniile generale ale „imposibilității absolute” și ulterior vom explica împrejurările în care o astfel de apărare ar putea, în principiu, să fie acceptabilă într-un caz privind recuperarea ajutorului de stat. Ulterior, vom trata caracteristicile specifice ale cauzei de față.

1. Noțiunea „imposibilitate absolută”

47. Potrivit unei jurisprudențe constante, singura modalitate de apărare care poate fi invocată de un stat membru împotriva unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor de către un stat membru, formulată de Comisie în temeiul a ceea ce este în prezent articolul 108 alineatul (2) TFUE, este cea întemeiată pe o imposibilitate absolută de executare a deciziei în cauză [28].

48. Noțiunea „imposibilitate absolută”, desemnată adesea prin termenul francez „force majeure” [„forță majoră”], trebuie să fie înțeleasă în general „în sensul de împrejurări străine celui care le invocă, neobișnuite și imprevizibile, ale căror consecințe nu ar fi putut să fie evitate, în pofida diligenței manifestate” [29].

49. Principalele elemente constitutive ale noțiunii „imposibilitate absolută” sunt, prin urmare, pe de o parte, producerea unui eveniment care nu poate fi influențat de persoana care dorește să invoce această apărare (element obiectiv) și, pe de altă parte, depunerea tuturor eforturilor rezonabile de către acea persoană pentru a evita consecințele evenimentului în discuție (element subiectiv) [30].

50. În opinia noastră, într-un astfel de caz, o apărare bazată pe imposibilitatea absolută poate fi concepută în două cazuri.

51. Primul caz privește imposibilitatea *faptică*: mai precis, în cazul în care recuperarea efectivă a sumei de rambursat este în mod obiectiv și inevitabil imposibil de realizat. De obicei, acesta este cazul beneficiarului ajutorului care este o societate care nu mai există în momentul în care Comisia adoptă decizia sa. În această situație, nu există nicio entitate de la care poate fi solicitată rambursarea și nici nu există active sau sume de bani asupra cărora se poate pune sechestru [31]. În acest caz, cu condiția ca nicio altă societate să nu fi succedat – *de facto* sau *de iure* – societății dizolvate, rezultatul fiind că aceasta continuă să beneficieze de ajutorul incompatibil [32].

28 — A se vedea în special Hotărârea din 2 iulie 2002, Comisia/Spania (C-499/99, Rec., p. I-6031, punctul 21), și Hotărârea din 18 octombrie 2007, Comisia/Franța (C-441/06, Rep., p. I-8887, punctul 27).

29 — Hotărârea din 5 octombrie 2006, Comisia/Germania (C-105/02, Rec., p. I-9659, punctul 89), Hotărârea din 5 octombrie 2006, Comisia/Belgia (C-377/03, Rec., p. I-9733, punctul 95).

30 — A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Kokott din 30 septembrie 2010 prezentate în cauza Comisia/Italia (C-334/08, Rep., p. I-6869, punctele 21-24).

31 — A se vedea printre altele Hotărârea din 2 iulie 2002, Comisia/Spania (C-499/99, Rec., p. I-6031, punctul 37), și Hotărârea din 13 noiembrie 2008, Comisia/Franța (C-214/07, Rep., p. I-8357, punctul 64).

32 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 11 decembrie 2012, Comisia/Spania (C-610/10, punctul 106), și Hotărârea din 29 aprilie 2004, Germania/Comisia (C-277/00, Rec., p. I-3925, punctul 86). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Van Gerven din 7 iunie 1991 prezentate în cauza C-305/89, Italia/Comisia (Rec., p. I-1603, punctele 22 și 23).

52. Al doilea caz privește imposibilitatea *legală*. Articolul 14 din Regulamentul nr. 659/1999 prevede: „Comisia nu solicită recuperarea ajutorului în cazul în care aceasta ar contraveni unui principiu general de drept [al UE]” [33].

53. În ambele situații, imposibilitatea poate fi doar *temporară*, ceea ce înseamnă că poate fi depășită după un timp, sau poate fi *de durată*, ceea ce înseamnă că aceasta va împiedica permanent respectarea deciziei.

54. Principiul general al legislației UE la care guvernul german face trimitere în cazul de față este acela al protecției jurisdicționale efective.

55. În acest sens, amintim că, în conformitate cu jurisprudența consacrată, atunci când aplică dreptul UE, instanțele naționale trebuie să respecte și exigențele unei protecții jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul UE, astfel cum este aceasta garantată la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [34]. Considerăm că acest lucru este valabil mai ales în cazul în care punerea în aplicare a dreptului UE influențează statutul juridic al persoanelor fizice într-un mod negativ.

56. Pe de altă parte, cu toate acestea, trebuie să observăm că articolul 3 alineatul (3) TUE prevede că Uniunea Europeană instituie o piață internă care, conform Protocolului nr. 27 privind piața internă și concurența [35], anexat la Tratatul de la Lisabona, include un sistem care să garanteze faptul că nu există denaturări ale concurenței.

57. Articolele 107 TFUE și 108 TFUE sunt unele dintre normele de concurență la care face trimitere articolul 3 alineatul (1) litera (b) TFUE ca fiind necesare funcționării pieței interne menționate. Asemenea norme urmăresc tocmai obiectivul de a evita denaturarea concurenței în detrimentul interesului public, al întreprinderilor individuale sau al consumatorilor, contribuind astfel la bunăstarea în cadrul Uniunii Europene [36].

58. Desigur, există o stare de tensiune inerentă între dreptul beneficiarilor de ajutor de a ataca în fața unei instanțe acte care ar putea fi în detrimentul lor și dreptul concurenților acestora de a beneficia de restabilirea cât mai curând posibil a unei situații de legalitate și de existența unor condiții egale.

59. Deoarece ambele drepturi sunt vitale pentru o Uniune bazată pe statul de drept, iar una din pietrele de temelie ale acesteia este piața internă, suntem de părere că niciuna dintre acestea nu ar trebui să fie sacrificată necondiționat de dragul celeilalte.

60. Din acest motiv, nu se poate exclude faptul că necesitatea de a asigura o protecție jurisdicțională efectivă pentru beneficiarii ajutorului poate, în anumite împrejurări, să justifice nerecuperarea ajutorului pe motivul imposibilității *legale* absolute.

61. Se pune următoarea întrebare: în ce condiții și pentru cât timp poate un stat membru să invoce în mod valabil existența procedurilor judiciare la nivel național ca justificare pentru neîndeplinirea obligațiilor?

33 — Respectivul principiu a fost deja stabilit de Curte prin Hotărârea Deutsche Milchkontor și alții (205/82-215/82, Rec., p. I-2633, punctul 33), și Hotărârea din 20 martie 1997, Alcan Deutschland (C-24/95, Rec., p. I-1591, punctul 25). Din motive de completivitate, trebuie să menționăm că, în respectivele cazuri, Curtea a aplicat principiul în mod restrictiv. Pentru o evaluare critică, a se vedea Gambaro, E., și Papi Rossi, A., „Recovery of Unlawful and Incompatible Aid”, Santa Maria, A. (Ed.), în *Competition and State Aid – An Analysis of the EC Practice*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rhijn: 2007, p. 183-220.

34 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 21 februarie 2013, Banif Plus Bank (C-472/11, punctul 29), și Hotărârea din 2 decembrie 2009, Comisia/Irlanda și alții (C-89/08 P, Rep., p. I-11245, punctele 50 și 54).

35 — JO 2010, C 83, p. 309.

36 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 22 octombrie 2002, Roquette Frères (C-94/00, Rec., p. I-9011, punctul 42), și Hotărârea din 17 februarie 2011, TeliaSonera Sverige (C-52/09, Rep., p. I-527, punctele 20-22).

2. Cerințele pentru „imposibilitatea absolută”

62. Existența unor proceduri judiciare în fața instanțelor naționale poate fi considerată un caz de imposibilitate absolută doar în condițiile în care cele două cerințe menționate la punctul 49 sunt îndeplinite.

63. În ceea ce privește prima cerință – aceea ca evenimentul care împiedică recuperarea să nu fi fost influențat de persoana care invocă această apărare – considerăm că ea poate fi îndeplinită frecvent.

64. Evident, statele membre nu pot face nimic pentru a-l împiedica pe beneficiarul unui ajutor să se opună recuperării în cadrul procedurilor judiciare inițiate de autoritățile publice în scopul efectuării recuperării. De asemenea, nici în situația în care administrația publică acționează prin intermediul actelor administrative, statele membre nu pot împiedica o eventuală cale de atac utilizată de beneficiarul ajutorului împotriva respectivelor acte. Prin urmare, procedurile judiciare împotriva acțiunilor de recuperare nu pot fi niciodată excluse *a priori*.

65. Această ipoteză este valabilă cu excepția situației în care chiar autoritățile publice sunt cele responsabile pentru litigiul existent la nivel național. Este posibil ca acestea să fi acționat fără gradul de atenție necesar: de exemplu, se poate să fi calculat greșit dobânda datorată sau să fi făcut alte greșeli în cursul procedurii de recuperare.

66. În consecință, posibilitatea existenței unui litigiu pare ceva care, cel puțin în majoritatea cazurilor, nu poate fi influențat sau controlat de autoritățile statelor membre.

67. Pe de altă parte, considerăm că cea de a doua cerință pentru imposibilitatea absolută pare a fi mult mai dificil de îndeplinit.

68. Un stat membru care susține imposibilitatea absolută trebuie să demonstreze că autoritățile sale au făcut toate eforturile posibile pentru a evita sau a minimiza consecințele evenimentului respectiv. Curtea s-a pronunțat fără echivoc asupra faptului că această apărare nu se aplică în situația în care, în mod obiectiv, o persoană diligentă și prudentă ar fi putut să ia măsurile necesare pentru a evita consecințele negative rezultate din producerea evenimentului neprevăzut [37].

69. În această privință, considerăm că gradul de diligență și prudență pe care un stat membru trebuie să îl manifeste poate fi privit, în general, ca fiind în funcție de probabilitatea producerii evenimentului neprevăzut: cu cât probabilitatea producerii evenimentului este mai mare, cu atât mai importante sunt eforturile *ex ante* care trebuie depuse de administrația publică.

70. În ceea ce privește recuperarea ajutorului de stat, considerăm că este evident că autoritățile statelor membre ar trebui să anticipeze că unii beneficiari ai ajutoarelor de stat s-ar putea opune recuperării prin intermediul procedurilor judiciare. Prin urmare, în măsura în care apariția unui litigiu nu este neprevăzută, statele membre ar trebui să manifeste un nivel de diligență și de prudență ridicat în mod corespunzător [38].

71. Diligența și prudența respective ar trebui să se reflecte, în primul rând, atunci când aleg din paleta de posibilități pe care o au la dispoziție procedura care trebuie urmată pentru a asigura recuperarea într-un anumit caz. Cu toate că autoritățile administrative se bucură de o anumită marjă de apreciere în această privință, această marjă de apreciere nu este nelimitată.

37 — A se vedea prin analogie Ordonanța din 18 ianuarie 2005, Zuazaga Meabe/OAPI (C-325/03 P, Rec., p. I-403, punctul 25), și Hotărârea din 12 iulie 1984, Ferriera Valsabbia/Comisia (C-209/83, Rec., p. 3089, punctul 22).

38 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 4 martie 2010, Comisia/Italia (C-297/08, Rep., p. I-1749, punctele 80-86).

72. Considerăm că autoritățile au obligația de a alege o procedură care, încă de la început, să fie adecvată pentru a asigura executarea promptă și efectivă a respectivei decizii a Comisiei, chiar și în contextul opoziției beneficiarului ajutorului.

73. Nu este exclus ca acest demers să implice, în anumite cazuri, recurgerea la măsuri administrative. De fapt, pot exista chiar și circumstanțe, oricât de excepționale ar fi, în care autoritățile publice trebuie să se implice pentru a asigura respectarea cu promptitudine a normelor UE privind ajutorul de stat. De exemplu, ce se întâmplă în cazul în care entitatea care a acordat ajutorul printr-un contract de drept privat a intrat în lichidare și nu există un succesor legal al acesteia? Acest lucru ar însemna că unele ajutoare incompatibile nu ar putea fi recuperate niciodată, atât timp cât nu mai există o entitate abilitată să acționeze în fața instanțelor de drept civil sau comercial care au competență în cazurile respective?

74. În mod evident, această variantă nu ar constitui o interpretare solidă a normelor UE. Curtea a respins întotdeauna argumentele statelor membre care invocau lipsa unui temei legal adecvat în dreptul național pentru recuperarea promptă a unui ajutor incompatibil [39]. Astfel, dacă ordinea juridică națională a unui stat membru nu conține mecanismele necesare care să îi permită să își îndeplinească obligațiile rezultate din dreptul UE, este obligația acestui stat membru să le creeze ca o consecință a caracterului obligatoriu pe care îl au deciziile în temeiul articolului 288 TFUE [40]. De asemenea, Curtea a statuat în mod constant în sensul că instanțele naționale trebuie să se abțină de la aplicarea normelor naționale care ar putea obstrucționa recuperarea efectivă [41]. De asemenea, Curtea nu a acceptat niciodată că simplul fapt că procedurile naționale sunt complexe și de lungă durată poate fi suficient pentru a justifica o întârziere în executarea unei decizii a Comisiei [42].

75. Pe lângă alegerea procedurii adecvate pentru recuperarea ajutorului, autoritățile administrative au obligația de a manifesta diligență și prudență în poziția lor în timpul procesului de recuperare.

76. Aceasta înseamnă, de exemplu, că autoritățile, în cazul în care se confruntă cu opoziții sau cu întârzieri în procedurile judiciare, ar trebui să ia în considerare recurgerea la proceduri accelerate sau la proceduri pentru acordarea de măsuri provizorii. În acest context, dorim să reamintim că, în conformitate cu jurisprudența constantă, instanța națională sesizată cu o cauză căreia îi este aplicabil dreptul comunitar trebuie să fie în măsură să încuviințeze măsuri provizorii în vederea garantării deplinei eficacități a hotărârii judecătorești care se va pronunța cu privire la existența drepturilor invocate în temeiul dreptului UE [43].

77. Aceasta implică de asemenea faptul că autoritățile ar putea să fie nevoite să acționeze prin intermediul altor proceduri decât cele alese inițial pentru recuperare, atunci când acestea din urmă se dovedesc imposibile, ineficiente sau prea lungi [44]. Astfel cum a precizat în mod convingător avocatul general Sharpston, excepția imposibilității absolute este legată de *rezultatul* care trebuie atins: recuperarea ajutorului ilegal. Dacă aceasta ar putea fi invocată în legătură cu *modul* în care a fost efectuată această recuperare, ar fi mult prea simplu pentru un stat membru să aleagă o procedură care s-a dovedit imposibilă și apoi să pretindă că este absolvit de obligația de recuperare a ajutorului [45].

39 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 21 martie 1991, Italia/Comisia (C-303/88, Rec., p. I-1433, punctele 56 și 60).

40 — A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Sharpston din 12 iunie 2008 prezentate în cauza Comisia/Franța (C-214/07, Rep., p. I-8357, punctul 76).

41 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 5 octombrie 2006, Comisia/Franța (C-232/05, Rec., p. I-10071, punctul 53).

42 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 10 octombrie 2013, Italia/Comisia (C-353/12, punctul 41).

43 — A se vedea Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet (C-432/05, Rep., p. I-2271, punctul 75), și Hotărârea din 19 iunie 1990, Factortame și alții (C-213/89, Rep., p. I-2433, punctul 23).

44 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 13 noiembrie 2008, Comisia/Franța (citată anterior, punctul 56).

45 — A se vedea Concluziile avocatului general Sharpston din 12 iunie 2008 prezentate în cauza Comisia/Franța (citate anterior, punctul 44).

78. Pentru a concluziona cu privire la acest subiect, problema dacă cerința diligenței și prudenței este îndeplinită de autoritățile unui stat membru într-o anumită situație trebuie apreciată de Curte de la caz la caz. În cele din urmă, este de prisos să subliniem în acest cadru că sarcina dificilă de a demonstra că sunt îndeplinite cerințele pentru un caz de imposibilitate absolută revine statului membru care invocă respectiva apărare [46].

3. Dimensiunea temporală

79. Odată explicate circumstanțele în care un stat membru poate invoca în mod valabil imposibilitatea absolută, considerăm că există un aspect suplimentar care merită atenție. Acesta vizează perioada în care o astfel de apărare ar putea fi valabilă.

80. Suntem de părere că, în temeiul principiului protecției jurisdicționale efective, instanțele naționale trebuie să fie în măsură să asigure destinatarilor ajutoarelor un termen rezonabil în care să își prezinte apărarea. În plus, respectivele instanțe ar trebui să beneficieze de timp suficient pentru a-și exercita funcția jurisdicțională într-un mod adecvat.

81. Cu toate acestea, nu este însă realist să se considere că instanțele naționale vor putea pronunța întotdeauna o hotărâre definitivă în astfel de cazuri în perioada stabilită în deciziile corespondente ale Comisiei (de obicei patru luni). Durata totală a procedurii judiciare poate varia în funcție de diverși factori.

82. Cu toate acestea, în același timp, considerăm, de asemenea, că există o necesitate să se apere efectul util al deciziilor Comisiei. Strategiile cu efect dilatoriu practicate de beneficiarii ajutoarelor, inerția sau neglijența din partea administrațiilor naționale și a instanțelor naționale nu ar trebui să prevaleze asupra dreptului legitim al societăților afectate de ajutorul incompatibil de a elimina o dată pentru totdeauna denaturarea concurenței.

83. Obținerea echilibrului între cele două interese aflate în competiție nu reprezintă o sarcină ușoară.

84. În acest punct, dorim să precizăm faptul că, în numeroase cauze, Curtea a precizat în mod clar că un argument bazat pe imposibilitatea absolută poate fi acceptat doar pentru perioada necesară „unei administrații care dă dovadă de o diligență normală pentru a pune capăt [evenimentului neprevăzut] independent de voința sa” [47]. În opinia noastră, aceste considerații sunt aplicabile *mutatis mutandis* activităților instanțelor naționale. Considerăm, în consecință, că o întârziere în recuperarea ajutorului incompatibil cauzată de procedurile judiciare naționale pendinte poate fi acceptată doar temporar: mai precis, atunci când perioada suplimentară corespunde minimului de timp necesar unei instanțe care acționează cu un grad rezonabil de diligență pentru a se pronunța în cauza dedusă judecății.

85. În acest context, apare ca nefiind necesar să fie subliniat faptul că o întârziere ocazionată de aplicarea greșită de respectivele instanțe a normelor UE pertinente nu poate fi justificată [48]. În fapt, o instanță diligentă va aplica respectivele norme pe baza jurisprudenței consacrate și, în caz de dubiu, va adresa Curții întrebări privind interpretarea sau validitatea în cadrul procedurii preliminare.

46 — A se vedea printre altele Hotărârea Comisia/Slovacia, citată anterior, punctele 61-64.

47 — Hotărârea din 4 martie 2010, Comisia/Italia (C-297/08, punctul 48 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Jacobs din 16 martie 2000 prezentate în cauza Comisia/Belgia (C-236/99, Rec., p. I-5657, punctele 20 și 25).

48 — Conform jurisprudenței consacrate, un stat membru nu este exonerat de răspundere în cazul în care o încălcare a obligațiilor sale privind UE poate fi atribuită, în tot sau în parte, unor erori de interpretare sau de aplicare a normelor UE relevante de către instanțele sale naționale. A se vedea în special Avizul 1/2009 (Rep., p. I-1137, punctul 87), și Hotărârea din 12 noiembrie 2009, Comisia/Spania (C-154/08). O serie de hotărâri recente ale Curții în domeniul controlului ajutorului de stat ilustrează bine acest punct de vedere. A se vedea în special Hotărârea din 6 octombrie 2011, Comisia/Italia, C-302/09, Hotărârea din 22 decembrie 2010, Comisia/Italia, C-304/09 (Rep., p. I-13903), și Hotărârea din 29 martie 2012, Comisia/Italia, C-243/10.

86. Acestea fiind spuse, trebuie recunoscut că este imposibil de identificat, *a priori*, un termen suplimentar care ar putea fi considerat acceptabil în toate împrejurările sau parametri preciși și suficient de specifici pentru a permite Curții să calculeze, pentru fiecare caz, termenul potrivit. La întrebarea dacă o întârziere este justificabilă se poate răspunde doar de la caz la caz.

87. Considerăm însă că, în această privință, două situații principale pot fi identificate în funcție de tipul de cerere introdus de beneficiarul ajutorului înaintea instanțelor naționale.

88. Pe de o parte, o societate poate să aducă în discuție direct sau indirect legalitatea deciziei Comisiei care este pusă în aplicare de autoritățile naționale. Pe de altă parte, aceasta poate contesta pur si simplu măsurile luate pentru a efectua recuperarea, fără a aduce în discuție legalitatea deciziei Comisiei. În cele ce urmează, vom examina aceste două situații, pe rând:

a) Punerea în discuție a legalității deciziei Comisiei

89. Trebuie reamintit faptul că deciziile Comisiei se bucură de o prezumție de validitate și, prin urmare, produc efecte juridice atât timp cât nu au fost revocate, anulate sau declarate ca fiind lipsite de validitate în urma unei trimiteri preliminare sau a unei excepții de nelegalitate [49]. Hotărârile prin care se declară deciziile Comisiei ca lipsite de validitate sunt de competența instanțelor UE. Instanțele naționale care au dubii în această privință trebuie să adreseze o trimitere preliminară către Curte [50]. În plus, simplul fapt că o decizie este atacată în fața instanțelor UE nu permite, în sine, instanțelor naționale să suspende validitatea acesteia. În principiu, o astfel de suspendare ar trebui să facă obiectul unei cereri în fața instanțelor UE, introdusă de părți cu îndeplinirea condițiilor necesare, în temeiul articolelor 278 și 279 TFUE.

90. Cu toate acestea, în mod excepțional, suspendarea unei decizii a Comisiei poate fi cerută și în fața instanțelor naționale. Curtea a statuat în mod constant asupra faptului că instanțele naționale pot adopta măsuri de suspendare privind acte ale UE doar în momentul în care sunt îndeplinite condițiile stabilite prin jurisprudența *Zuckerfabrik* [51], și anume: (i) instanța națională are îndoieli serioase în legătură cu validitatea actului Uniunii și, în cazul în care Curtea nu a fost deja sesizată cu privire la problema validității actului contestat, adresează ea însăși această întrebare Curții, (ii) există o urgență, în sensul că măsurile provizorii sunt necesare pentru a se evita suportarea de către partea care le solicită a unui prejudiciu grav și ireparabil, (iii) această instanță ia în considerare în mod corespunzător interesul Uniunii și (iv) în aprecierea tuturor acestor condiții, instanța națională trebuie să respecte deciziile instanțelor UE pronunțate cu privire la legalitatea actului Uniunii sau o ordonanță privind măsurile provizorii prin care se urmărește, la nivelul Uniunii Europene, acordarea de măsuri provizorii similare.

91. Este important de precizat faptul că, de asemenea, Curtea a clarificat faptul că, în contextul procedurilor în domeniul ajutorului de stat, cerințele stabilite prin jurisprudența *Zuckerfabrik* sunt aplicabile și acțiunilor prin care se solicită suspendarea procedurilor în care sunt atacate măsurile naționale de recuperare a ajutorului ilegal [52]. Astfel, atacarea măsurilor de recuperare în baza faptului că acestea pun în aplicare o decizie a Comisiei lipsită de validitate este echivalentă cu atacarea deciziei respective în mod direct.

49 — A se vedea Hotărârea din 5 octombrie 2004, Comisia/Grecia (C-475/01, Rec., p. I-8923, punctul 18 și jurisprudența citată).

50 — Hotărârea din 22 octombrie 1987, Foto-Frost (314/85, Rec., p. 4199, punctele 9-18), și Hotărârea din 10 ianuarie 2006, IATA și ELFAA (C-344/04, Rec., p. I-403, punctele 27-32).

51 — Hotărârea din 21 februarie 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik Soest (C-143/88 și C-92/89, Rec., p. I-415), și Hotărârea din 9 noiembrie 1995, Fruchthandelsgesellschaft și alții (I) (C-465/93, Rec., p. I-3761).

52 — Hotărârea din 22 decembrie 2010, Comisia/Italia (C-304/09, Rep., p. I-13903, punctul 47).

92. Astfel, în cazurile în care sunt îndeplinite condițiile menționate anterior, autoritățile naționale sunt în mod evident obligate să respecte orice măsuri provizorii adoptate de instanțele naționale și, în consecință, poate fi imposibil din punct de vedere *legal* ca acestea să continue recuperarea.

93. Totuși, o astfel de situație de imposibilitate durează doar atât timp cât instanțele UE nu au luat o decizie în procedura pendinte pe rolul lor. Astfel, dacă instanțele UE confirmă legalitatea deciziei Comisiei, instanțele naționale trebuie să deducă dintr-o astfel de hotărâre consecințele care se impun. Deciziile adoptate de Comisie în temeiul articolului, în prezent, 108 TFUE, care au devenit finale *în privința* beneficiarului ajutorului, au caracter obligatoriu pentru instanțele naționale [53]. Respectivele instanțe sunt obligate, în temeiul articolului 14 alineatul (3) din Regulamentul nr. 659/1999, să garanteze efectivitatea deplină a deciziei prin care se dispune recuperarea ajutorului ilegal și să ajungă la o soluție conformă cu finalitatea acestei decizii [54].

94. Același lucru este valabil pentru orice decizie adoptată de o instituție a UE care nu a fost atacată de destinatarul acesteia în termenele prevăzute la articolul 263 TFUE. Curtea a statuat chiar cu privire la faptul că nu este posibil ca un beneficiar al ajutorului de stat care ar fi putut în mod incontestabil să atace decizia Comisiei în fața instanțelor UE, dar care a permis depășirea termenului limită imperativ, să pună în discuție legalitatea respectivei decizii în fața instanțelor naționale, în cadrul unei acțiuni prin care să atace măsurile adoptate de autoritățile naționale pentru punerea în aplicare a respectivei decizii [55].

95. Pe baza celor prezentate mai sus, dorim să concluzionăm că, în momentul în care un beneficiar al ajutorului pune în discuție, direct sau indirect, în fața instanțelor naționale legalitatea deciziei Comisiei prin care se dispune recuperarea, o întârziere în procesul de recuperare poate fi acceptată doar dacă aceasta reprezintă termenul minim de care o instanță diligentă ar avea nevoie pentru a verifica dacă cerințele jurisprudenței *Zuckerfabrik* sunt îndeplinite. Dacă acestea sunt îndeplinite, o apărare bazată pe imposibilitatea absolută poate fi acceptată și, prin urmare, poate justifica întârzierea, dar doar atât timp cât aceste cerințe continuă să fie îndeplinite. În caz contrar, în opinia noastră, nicio întârziere suplimentară nu este acceptabilă.

b) Nepunerea în discuție a legalității deciziei Comisiei

96. Pe de altă parte, pot exista cazuri în care beneficiarul ajutorului nu pune în discuție, direct sau indirect, legalitatea deciziei Comisiei. Această situație se poate regăsi în mai multe cazuri.

97. În primul rând, această situație poate apărea în cazul în care Comisia ia o decizie privind o schemă de ajutor și nu identifică toți beneficiarii ajutorului sau omite să cuantifice valoarea ajutorului. În astfel de împrejurări, o societate care face obiectul măsurilor de recuperare poate susține în fața instanțelor naționale că nu îndeplinește criteriile pentru identificarea beneficiarilor sau că, la aplicarea parametrilor stabiliți de Comisie, valoarea ajutorului care trebuie recuperată este, în cazul său, zero sau mai mică decât cea pretinsă de stat. În al doilea rând, se poate de asemenea ca beneficiarul ajutorului să conteste doar calculul dobânzii datorate pentru ajutorul care trebuie recuperat. În cele din urmă, o societate poate să conteste doar *quomodo*-ul recuperării. Având în vedere că acest aspect este, în principiu, guvernat de principiul autonomiei procedurale, este posibil ca un beneficiar al ajutorului să conteste doar modul în care decizia Comisiei este pusă în executare la nivel național.

98. În lumina tuturor acestor factori, nu poate fi exclusă existența unor cazuri în care chiar și o instanță diligentă să aibă nevoie de mai mult de patru luni pentru a soluționa un litigiu.

53 — Hotărârea din 9 martie 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Rep., p. I-833, punctul 26).

54 — Hotărârea din 20 mai 2010, Scott și Kimberly Clark (C-210/09, Rep., p. I-4613, punctul 29).

55 — A se vedea printre altele Hotărârea TWD Textilwerke Deggendorf, punctele 13, 17 și 20, și Hotărârea din 22 octombrie 2002, National Farmers' Union (C-241/01, Rec., p. I-9079, punctele 34 și 35).

99. Cu toate acestea, în opinia noastră, în temeiul principiului cooperării loiale, instanțele naționale nu pot examina cereri formulate de beneficiarii ajutorului fără a lua în considerare interesul Uniunii Europene de a elimina denaturarea concurenței [56].

100. Considerăm chiar că cele expuse anterior privind necesitatea de a reconcilia dreptul beneficiarilor de ajutoare la o protecție jurisdicțională efectivă cu dreptul concurenților acestora de a fi eliminată orice denaturare a concurenței generate de ajutorul nelegal este valabilă în egală măsură pentru instanțele naționale.

101. Astfel, Curtea a statuat că instanțele naționale trebuie să aibă, de asemenea, anumite obligații *în ce privește* persoanele ale căror interese ar putea fi prejudiciate prin acordarea ajutorului nelegal [57]. În special, Curtea a subliniat în mai multe cauze recente faptul că una dintre sarcinile conferite instanțelor naționale în domeniul ajutoarelor de stat este tocmai aceea de a adopta măsuri adecvate pentru remedierea punerii în aplicare a ajutorului ilegal, astfel încât ajutorul să nu fie în continuare la libera dispoziție a beneficiarului în perioada rămasă până la adoptarea deciziei de către Comisie [58].

102. Considerăm că observațiile Curții par cu atât mai valabile atunci când Comisia a adoptat o decizie finală.

103. Cu toate că respectivele considerații au fost dezvoltate de Curte în cauze care priveau proceduri naționale inițiate de societăți presupus afectate de acordarea ajutorului ilegal, nu vedem de ce nu ar fi relevante și în contextul unor acțiuni inițiate de beneficiarii ajutoarelor în scopul opririi sau al întârzierii recuperării unui astfel de ajutor.

104. Pe acest temei, suntem de părere că, atunci când instanța națională este sesizată cu proceduri care, din cauza duratei lor, ar putea întârzia respectarea unei decizii a Comisiei, prelungind astfel denaturarea concurenței pe piața internă, instanța respectivă ar trebui să ia in considerare în mod corespunzător interesele persoanelor care ar putea suferi încă prejudicii cauzate de respectiva întârziere. În special, o instanță națională diligentă, în opinia noastră, ar trebui să ia în considerare dacă este posibilă adoptarea de măsuri provizorii pentru a asigura respectarea, cel puțin parțial sau temporar.

105. Protejând interesele Uniunii Europene în ansamblul său, această variantă ar permite instanței naționale să dispună de tot timpul necesar pentru soluționarea litigiului.

106. Astfel cum s-a menționat anterior, o cerere în acest scop ar trebui, în opinia noastră, să fie formulată din oficiu de autoritățile publice, parte la această procedură națională [59]. Cu toate acestea, considerăm că, dacă este cazul, instanțele naționale sunt de asemenea competente să examineze o astfel de variantă *ex officio*.

107. În lumina acestor principii vom analiza pe fond, în cele ce urmează, motivul de imposibilitate absolută invocat de guvernul german.

56 — A se vedea prin analogie Hotărârea Atlanta Fruchthandelsgesellschaft și alții (I), punctele 28, 29 și 42-45.

57 — A se vedea în special Hotărârea din 21 noiembrie 1991, Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires și Syndicat National des Négociants et Transformateurs de Saumon („FNCE”) (C-354/90, Rec., p. I-5505, punctele 11 și 12), și Hotărârea din 11 iulie 1996, SFEI și alții (C-39/94, Rec., p. I-3547, punctele 39 și 40).

58 — A se vedea Hotărârea din 21 noiembrie 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, punctul 31 și jurisprudența citată).

59 — A se vedea punctul 76 de mai sus.

4. Aprecierea motivului

108. Încă de la început, trebuie să arătăm că nu suntem convinși de argumentele Comisiei care pretinde o lipsă de diligență în alegerea făcută de autoritățile germane în 2007 în privința modului de recuperare a ajutorului în discuție. În opinia noastră, nu există nimic în dosarul cauzei care să indice că procedura aleasă a fost, *a priori*, neadecvată pentru atingerea respectivului obiectiv sau că ar fi fost cert că un act administrativ putea conduce la o recuperare mai rapidă.

109. În schimb, totuși, considerăm că, în circumstanțele cauzei, autoritățile germane pot fi criticate pentru o anume lipsă de diligență și promptitudine în continuarea procedurii.

110. În primul rând, astfel cum se menționează anterior, nu se contestă că ajutorul incompatibil acordat grupului Biria nu fusese rambursat până la data ședinței, care a avut loc la doi ani și jumătate după încheierea termenului stabilit de decizia atacată a Comisiei.

111. Faptul că, de la sfârșitul perioadei respective, a trecut o perioadă atât de lungă fără [a avea loc] nicio recuperare este în sine un indiciu că este posibil ca autoritățile germane să nu fi făcut tot posibilul pentru a respecta decizia atacată a Comisiei cât mai repede posibil [60].

112. Putem accepta faptul că, în măsura în care recuperarea a presupus o vânzare silită de bunuri, un termen suplimentar era într-adevăr necesar pentru ca autoritățile naționale să încheie toate procedurile necesare. De asemenea, putem accepta și că faptul că la prima licitație nu a fost depusă nicio ofertă nu poate fi imputat autorităților germane.

113. Cu toate acestea, considerăm că respectiva licitație ar fi trebuit să aibă loc mult mai devreme și nu după mai mult de doi ani de la adoptarea deciziei atacate a Comisiei. În cazul în care procedura de vânzare silită ar fi progresat mai rapid, autoritățile germane ar fi fost în măsură să ceară fără întârziere lichidarea societății în condițiile în care nu s-ar fi găsit un ofertant potrivit [61]. Astfel, ar fi putut fi evitată deteriorarea și mai accentuată a situației financiare a beneficiarului ajutorului.

114. În al doilea rând, observăm că autoritățile germane nu au solicitat niciodată Comisiei o prelungire sau o prorogare a termenului limită stabilit prin decizia atacată a Comisiei. Acestea s-au limitat să informeze Comisia cu privire la *situația* procesului de recuperare și a dificultăților pe care le-au întâmpinat în acest context. Mai mult, pe acest fond, este, de asemenea, important că autoritățile nu au propus Comisiei nicio modalitate alternativă pentru a încerca să depășească respectivele dificultăți și, în consecință, să poată executa decizia mai rapid [62].

115. În al treilea rând, guvernul german recunoaște că, în pofida faptului că era posibil să acționeze în acest mod, autoritățile publice nu au solicitat niciodată *măsuri provizorii* prin intermediul cărora ajutorul incompatibil ar fi putut fi scos din cadrul bunurilor beneficiarului pentru restul procedurii naționale.

60 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 12 decembrie 2013, Comisia/Italia (C-411/12, punctul 35), și Hotărârea din 14 iulie 2011, Comisia/Italia (C-303/09, punctul 32).

61 — Potrivit unei jurisprudențe constante, înscrierea creanței corespunzătoare restituirii ajutorului incompatibil în tabelul creanțelor al unei societăți aflate în lichidare reprezintă o modalitate permisă de efectuare a recuperării (a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 11 decembrie 2012, Comisia/Spania, C-610/10, punctul 72 și jurisprudența citată).

62 — Potrivit jurisprudenței consacrate, condiția unei imposibilități absolute de executare nu este îndeplinită atunci când statul membru pârât se limitează să comunice Comisiei dificultăți juridice, politice sau practice pe care le prezintă punerea în aplicare a deciziei, fără a realiza demersuri efective pe lângă întreprinderile în cauză în vederea recuperării ajutorului și fără a propune Comisiei modalități alternative de punere în aplicare a deciziei, care să permită depășirea dificultăților (a se vedea printre multe altele Hotărârea din 5 mai 2011, Comisia/Italia, C-305/09, Rep., p. I-3225, punctul 33 și jurisprudența citată).

116. În această privință, guvernul german susține că nu era necesar, din moment ce tbg era deja abilitat în mod provizoriu să efectueze recuperarea, în conformitate cu hotărârea în lipsă pronunțată de Landgericht Mühlhausen la 26 noiembrie 2008. Cu toate acestea, după cum a subliniat și Comisia în mod corect, acest drept putea fi suspendat în schimbul depunerii unei garanții. Și exact acest lucru s-a și întâmplat, deoarece Landgericht Mühlhausen chiar a suspendat efectele hotărârii pronunțate în lipsă, autorizând grupul Biria să asigure plata garanției sub forma unei garanții personale în acest scop.

117. În legătură cu acest aspect, ar trebui observat că – în mod contrar afirmațiilor guvernului german – simpla acordare a unei garanții personale, în pofida angajării unor costuri în sarcina beneficiarului ajutorului, nu produce același efect în privința neutralizării ajutorului precum plasarea întregii sume a ajutorului într-un cont blocat [63] (având în vedere faptul că suma integrală a ajutorului rămâne la dispoziția beneficiarului ajutorului) [64]. De fapt, după cum a subliniat în mod corect Bundesgerichtshof în Decizia din 13 septembrie 2012, această din urmă măsură ar fi trebuit să fie adoptată de Landgericht Mühlhausen.

118. În al patrulea rând, nu considerăm că autoritățile publice au acționat atât de prompt pe cât ar fi trebuit, din moment ce se cunoștea faptul că termenul alocat pentru recuperare în temeiul deciziei atacate a Comisiei era totuși destul de scurt (patru luni). De exemplu, tbg nu a introdus o cerere pentru executarea silită a datoriei MB System decât la trei luni după adoptarea deciziei atacate a Comisiei. Până atunci, trei sferturi din perioada acordată pentru respectarea deciziei atacate a Comisiei trecuse deja.

119. În cel de al cincilea și ultimul rând, guvernul german însuși a recunoscut că s-a acumulat o întârziere considerabilă din cauza mai multor decizii eronate luate de instanțele naționale în fața cărora grupul Biria a inițiat proceduri pentru a se opune recuperării.

120. În acest context, observăm că grupul Biria pune în discuție în fața instanțelor naționale și legalitatea deciziei atacate a Comisiei. Cu toate acestea, din dosar pare să rezulte că procedura de recuperare a fost suspendată de cel puțin două ori de Landgericht Mühlhausen doar pentru că grupul Biria demarase proceduri în fața instanțelor UE împotriva deciziei Comisiei din prezenta cauză. Instanța nu a efectuat nicio apreciere reală a criteriilor din jurisprudența *Zuckerfabrik*, după cum reiese din Decizia Bundesgerichthof din 13 septembrie 2012 de anulare a Ordonanțelor de suspendare pronunțate de Landgericht Mühlhausen la 30 martie 2011 și de Oberlandesgericht Jena la 28 decembrie 2011.

121. În orice caz, este evident că respectivele cerințe nu mai puteau fi îndeplinite după 21 iunie 2011, când președintele Tribunalului a respins cererea MB System de suspendare a aplicării deciziei atacate a Comisiei [65].

122. Într-adevăr, Ordonanța președintelui Tribunalului (denumită în continuare „ordonanța”) are, pe alocuri, un mod de redactare deficitar, întrucât pare să sugereze că, pentru a obține protecție provizorie în fața Tribunalului, MB System ar fi trebuit să demonstreze că nu avea la dispoziție nicio cale de atac efectivă în ordinea juridică germană [66]. În primul rând, acest raționament pare a confunda regula cu excepția. Considerăm a fi evident că, atunci când o parte are calitate procesuală activă în fața instanțelor UE și și-a exercitat dreptul de a introduce o acțiune având ca obiect anularea deciziei Comisiei, „instanța de drept comun” care trebuie să decidă dacă aplicarea deciziei respective ar trebui

63 — A se vedea Hotărârea din 11 martie 2010, CELF și Ministre de la Culture et de la Communication (C-1/09, Rep., p. I-2099, punctul 37).

64 — A se vedea în acest sens punctul 70 din Comunicarea Comisiei intitulată „Pentru o punere în aplicare eficientă a deciziilor Comisiei de obligare a statelor membre să recupereze ajutorul de stat ilegal și incompatibil” (JO 2007, C 272, p. 4).

65 — În acest context, este aproape inutil să adăugăm faptul că decizia atacată a Comisiei fusese, în plus, menținută la 3 iulie 2013, când Tribunalul a respins acțiunea în anulare introdusă de MB System.

66 — Ordonanța din 21 iunie 2011, MB System/Comisia (T-209/11 R, punctele 46-52).

suspendată este instanța UE care are competență să judece acțiunea principală. Astfel, protecția provizorie acordată de instanțele naționale în temeiul jurisprudenței *Zuckerfabrik* ar trebui considerată o excepție, iar nu o regulă. În al doilea rând, raționamentul ordonanței pare să impună, de asemenea, o *probatio diabolica* din partea solicitanților săi, deoarece vizează îndeplinirea condiției urgenței.

123. Cu toate acestea, în pofida posibilelor deficiențe din raționamentul ordonanței – care totuși nu a fost niciodată atacată de MB System – nu vedem cum suspendarea repetată și de durată a procedurii naționale în această cauză ar putea fi justificată în condițiile în care chiar și Bundesgerichtshof a considerat că este eronată.

124. În concluzie, nu considerăm că guvernul german a reușit să demonstreze că obligația de recuperare stabilită prin decizia atacată a Comisiei privind ajutorul incompatibil acordat grupului Biria era în mod obiectiv imposibil de îndeplinit.

V – **Concluzie**

125. În lumina considerațiilor de mai sus, propunem Curții următoarele:

— Să declare că, prin nerespectarea Deciziei 2011/471/UE a Comisiei din 14 decembrie 2010 privind ajutorul de stat acordat de Germania grupului Biria, Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 288 alineatul (4) și al articolului 108 alineatul (2) TFUE, al articolului 14 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului [108 TFUE] și în temeiul articolelor 2 și 3 din Decizia 2011/471/UE.

— Să oblige Republica Federală Germania la plata cheltuielilor de judecată.