HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a patra)

11 iulie 2007 *

În cauza T-167/04,

Asklepios Kliniken GmbH, cu sediul în Königstein-Falkenstein (Germania), reprezentată de K. Füßer, avocat,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Comunităților Europene, reprezentată de domnii V. Kreuschitz și M. Niejahr, în calitate de agenți,

pârâtă,

susținută de

Republica Federală Germania, reprezentată inițial de domnul C.-D. Quassowski și doamna A. Tiemann și ulterior de domnul W.-D. Plessing și doamna C. Schulze-Bahr, în calitate de agenți,

* Limba de procedură: germana.

și de

Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, reprezentat inițial de domnul M. Bethell și ulterior de doamnele C. Gibbs și E. O'Neill, în calitate de agenți,

intervenienți,

având ca obiect o cerere de constatare, în conformitate cu articolul 232 CE, a faptului că, prin neluarea unei decizii în temeiul articolului 4 alineatul (2), (3) sau (4) din Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului [88] CE (JO L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41), în urma plângerii depuse de reclamantă referitoare la acordarea de ajutoare, pretins a fi nelegale, unor spitale deținute de sectorul public din Germania, Comisia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în baza articolului 88 CE, precum și a articolului 10 alineatul (1) și a articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999,

TRIBUNALUL DE PRIMĂ INSTANȚĂ
AL COMUNITĂȚILOR EUROPENE (Camera a patra),

compus din domnul H. Legal, președinte, doamna I. Wiszniewska-Białecka și domnul E. Moavero Milanesi, judecători,

grefier: doamna K. Andová, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 8 martie 2007,

pronunță prezenta

Hotărâre

Cadrul juridic

1 Articolul 4 din Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului [88] CE (JO L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41) prevede:

„(1) Comisia examinează notificarea imediat după primirea acesteia. […] Comisia adoptă o decizie în temeiul alineatului (2), (3) sau (4).

(2) În cazul în care, după o examinare preliminară, Comisia constată că măsura notificată nu constituie un ajutor, ea consemnează acest lucru printr-o decizie.

(3) În cazul în care, după o examinare preliminară, Comisia constată că nu există îndoieli privind compatibilitatea unei măsuri notificate cu piața comună, în măsura în care intră în sfera de aplicare a articolului [87] alineatul (1) [CE], aceasta decide că măsura este compatibilă cu piața comună […] Decizia precizează excepția aplicată în temeiul tratatului.

(4) În cazul în care, după o examinare preliminară, Comisia constată că există îndoieli privind compatibilitatea unei măsuri notificate cu piața comună, aceasta decide să inițieze procedura prevăzută la articolul [88] alineatul (2) [CE] […]”

2 Articolul 10 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999 prevede:

„În cazul în care deține informații privind un ajutor pretins ilegal, indiferent de sursa acestora, Comisia va examina aceste informații fără întârziere.”

3 Conform articolului 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999:

„După ce îi acordă statului membru în cauză posibilitatea de a-și prezenta observațiile, Comisia poate adopta o decizie prin care îi solicită statului membru să suspende acordarea oricărui ajutor ilegal până la adoptarea de către Comisie a unei decizii privind compatibilitatea ajutorului cu piața comună […]”

4 Articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999 enunță:

„În urma examinării posibilului ajutor ilegal, se adoptă o decizie în temeiul articolului 4 alineatul (2), (3) sau (4). În cazul deciziilor de a deschide o procedură oficială de investigare, procedura se încheie printr-o decizie […] În cazul în care un stat membru nu respectă un ordin de furnizare a informațiilor, decizia se adoptă pe baza informațiilor disponibile.”

5 Conform articolului 20 alineatul (2) din Regulamentul nr. 659/1999:

„Orice parte interesată poate informa Comisia asupra oricărui presupus ajutor ilegal, precum și asupra oricărei presupuse utilizări abuzive a unui ajutor. În cazul în care consideră, pe baza informațiilor pe care le deține, că nu există suficiente motive pentru examinarea cazului, Comisia informează partea interesată asupra acestui fapt. Atunci când adoptă o decizie într-un caz cu privire la obiectul informației furnizate, Comisia transmite o copie a deciziei respective părții interesate."

Istoricul cauzei

6 Asklepios Kliniken GmbH este o societate germană de drept privat al cărei capital este deținut în întregime de către persoane private; aceasta este specializată în gestionarea spitalelor.

7 La 20 ianuarie 2003, reclamanta a depus o plângere la Comisie cu scopul de a denunța acordarea de ajutoare, pretins a fi nelegale, unor spitale publice de către autoritățile publice din Germania, constituite din compensarea, în funcție de caz, a eventualelor pierderi din exploatare ale acestora, precum și din acordarea unor garanții de către organismele publice respective în favoarea acestor spitale. Reclamanta a solicitat Comisiei, pe de o parte, să efectueze cercetări privind aceste practici pretins a fi nelegale pe baza informațiilor pe care i le-a furnizat, precum și să o informeze asupra tuturor deciziilor luate în cursul acestei proceduri preliminare de examinare și, pe de altă parte, în ipoteza în care măsurile denunțate urmau să fie considerate ajutoare de stat, să ordone suspendarea lor până în momentul în care va lua o decizie. Au fost anexate la plângere o expertiză judiciară cuprinzând informații referitoare la reclamantă și la spitalele a căror gestionare o asigură, relația sa de concurență cu spitalele din sectorul public și o analiză a aplicării articolului 86 CE la ajutoarele denunțate.

8 Printr-o scrisoare din 6 februarie 2003, Comisia a confirmat primirea acestei plângeri și a adus la cunoștința reclamantei că Direcția Generală Concurență din cadrul Comisiei va examina informațiile transmise și va efectua cercetările necesare în această privință.

9 În cursul anului 2003, reclamanta a adresat Comisiei mai multe cereri de informații.

10 Printr-o scrisoare din 26 ianuarie 2004, reclamanta a somat Comisia să continue procedura privind plângerea sa. Aceasta a cerut în egală măsură Comisiei, în primul rând, să ordone Republicii Federale Germania să suspende compensațiile respective, cel puțin până în momentul în care Comisia va lua o decizie, în conformitate cu articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, în al doilea rând, să ia o decizie în cadrul examinării preliminare a ajutoarelor denunțate, în temeiul articolului 4 alineatul (2), (3) sau (4) din regulamentul citat anterior, conform articolului 13 alineatul (1) din acesta și, în al treilea rând, să o informeze cu privire la deciziile adoptate în conformitate cu articolul 20 alineatul (2) din același regulament.

11 Printr-o scrisoare din 30 ianuarie 2004, Comisia a confirmat primirea somației.

12 La 18 februarie 2004, Comisia a adoptat un proiect de decizie privind aplicarea articolului 86 CE în cazul ajutoarelor de stat acordate sub forma compensației pentru obligația de serviciu public, acordat anumitor întreprinderi cărora le-a fost încredințată prestarea unui serviciu de interes economic general (denumit în continuare „proiect de decizie”).

13 La 28 noiembrie 2005, Comisia a adoptat Decizia 2005/842/CE privind aplicarea articolului 86 alineatul (2) [CE] la ajutorul de stat, sub forma compensației pentru obligația de serviciu public, acordat anumitor întreprinderi cărora le-a fost încredințată prestarea unui serviciu de interes economic general (JO L 312, p. 67, Ediție specială, 08/vol. 2, p. 186).

Procedura și concluziile părților

14 Printr-o cerere depusă la grefa Tribunalului la 13 mai 2004, reclamanta a introdus prezenta acțiune.

15 Prin cereri depuse la grefa Tribunalului la 20 și, respectiv, 23 septembrie 2004, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord și Republica Federală Germania au solicitat să intervină în susținerea concluziilor Comisiei.

16 Prin Ordonanța președintelui Camerei a patra a Tribunalului din 27 octombrie 2004, cererile de intervenție au fost admise.

17 Printr-o scrisoare din 20 decembrie 2004, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord a informat grefa Tribunalului că renunță la prezentarea unui memoriu în intervenție, însă ar dori eventual să intervină în cursul procedurii orale.

18 La 26 ianuarie 2005, Republica Federală Germania a depus un memoriu în intervenție.

19 În cadrul măsurilor de organizare a procedurii, părțile au fost invitate să prezinte Tribunalului, pentru continuarea procedurii, observațiile lor privind adoptarea Deciziei 2005/842, iar acestea au dat curs cererii respective în termenul acordat.

20 Pe baza raportului judecătorului raportor, Tribunalul (Camera a patra) a decis să deschidă procedura orală.

21 Părțile și-au prezentat pledoariile și au răspuns la întrebările orale adresate de Tribunal în ședința din 8 martie 2007.

22 Reclamanta solicită Tribunalului să declare că, prin neadoptarea unei decizii în conformitate cu articolul 4 alineatul (2), (3) sau (4) din Regulamentul nr. 659/1999 în urma plângerii sale depuse la 20 ianuarie 2003, Comisia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 88 CE, a articolului 10 alineatul (1) și a articolului (13) alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999.

23 Comisia, susținută de Republica Federală Germania, solicită Tribunalului:

— respingerea acțiunii ca inadmisibilă și, în subsidiar, ca neîntemeiată;

— obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

Cu privire la admisibilitate

Argumentele părților

24 Fără a ridica în mod oficial o excepție de inadmisibilitate, Comisia susține că acțiunea nu este admisibilă pentru două motive.

25 În primul rând, cererea introductivă nu ar îndeplini condițiile menționate la articolul 44 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul de procedură al Tribunalului. Comisia amintește faptul că, pentru ca o acțiune să fie admisibilă, este necesar ca elementele esențiale de fapt și de drept pe care se întemeiază aceasta să reiasă, cel puțin în mod sumar, dar ușor de înțeles, din însuși textul cererii. O trimitere globală la alte înscrisuri, chiar și anexate la cerere, nu poate remedia lipsa elementelor esențiale din aceasta. În speță, cererea introductivă ar fi trebuit să identifice spitalele din sectorul public german care erau în relație concurențială concretă cu spitalele gestionate de reclamantă. Expertiza judiciară prezentată în anexă de către reclamantă nu ar compensa caracterul insuficient al cererii sale introductive.

26 În al doilea rând, reclamanta nu ar avea calitate procesuală activă. Comisia amintește jurisprudența constantă conform căreia articolul 232 al treilea paragraf CE trebuie interpretat în sensul că un particular poate formula o acțiune în constatarea abținerii de a acționa împotriva unei instituții care nu ar fi adoptat un act ce îl vizează direct și individual în sensul articolului 230 al patrulea paragraf CE. Reclamanta ar fi vizată direct de o decizie referitoare la plângerea sa, însă aceasta nu ar fi vizată în mod individual.

27 Pentru a fi vizat individual, autorul unei plângeri referitoare la ajutoare de stat pretins a fi nelegale ar trebui să facă parte din grupul de beneficiari ai garanțiilor de procedură prevăzute la articolul 88 alineatul (2) CE. Ar fi astfel vizate, în afară de întreprinderea sau întreprinderile favorizate de ajutor, persoanele, întreprinderile sau asociațiile ale căror interese ar fi eventual afectate de acordarea ajutorului, în special întreprinderile concurente și organizațiile profesionale. Or, conform jurisprudenței, numai întreprinderile a căror poziție concurențială este afectată în mod concret și direct de acordarea ajutorului ar putea fi considerate ca fiind concurente ale beneficiarilor ajutorului. Prin urmare, posibilitatea teoretică de a afecta interesele unei întreprinderi prin acordarea unui ajutor nu ar fi suficientă.

28 În speță, reclamanta nu ar fi dat în cererea sa introductivă o indicație concretă care să permită stabilirea faptului că aceasta se află într-un raport de concurență concret și direct cu spitalele publice germane. În consecință, reclamanta nu s-ar putea prevala de calitatea de persoană interesată, în sensul articolului 88 alineatul (2) CE.

29 Astfel, reclamanta nu ar fi în măsură să solicite Tribunalului să examineze pretinsa abținere a Comisiei de a acționa în privința compensațiilor acordate tuturor spitalelor aparținând sectorului public în Germania. Însăși reclamanta ar recunoaște, în cererea sa, că nu este în relație concurențială cu „cel puțin unele" dintre spitalele publice germane; or, ar exista mai mult de 700 de astfel de spitale. În orice caz, pasajele din expertiza judiciară la care trimite reclamanta nu ar menționa decât patru cazuri de relații concurențiale concrete. În plus, afirmația reclamantei conform căreia „se pot ușor imagina exemple similare pentru celelalte clinici menționate care se află în răspunderea mandantei în Bavaria și în Hessen" nu ar fi coroborate cu nici un element de probă.

30 În plus, compensațiile vărsate de stat spitalelor publice care sunt contestate de către reclamantă nu ar constitui un regim general de ajutoare, ci ar reprezenta, dimpotrivă, un număr mare de ajutoare individuale. Reclamanta ar fi trebuit deci să

dovedească, pentru fiecare caz individual, că spitalul public respectiv se afla într-o relație concurențială concretă cu unul dintre spitalele pe care le gestionează.

31 Republica Federală Germania consideră că reclamanta nu poate avea calitatea de persoană interesată, în sensul articolului 88 alineatul (2) CE pentru unicul motiv că a depus o plângere la Comisie și că administrează spitale private. Cererea introductivă ar fi trebuit să precizeze diferitele tipuri de clinici, precum și prestațiile medicale sau domeniile medicale vizate și să delimiteze zonele geografice în cauză.

32 Reclamanta susține că acțiunea sa este admisibilă. Aceasta amintește că articolele 230 CE și 232 CE constituie expresia uneia și aceleiași căi de atac și că articolul 232 al treilea paragraf CE trebuie interpretat în sensul că o persoană fizică sau juridică poate formula o acțiune în constatarea abținerii de a acționa împotriva unei instituții care nu ar fi adoptat un act ce l-ar fi vizat direct și individual. Existența căilor de atac naționale nu influențează admisibilitatea unei acțiuni în constatarea abținerii de a acționa.

33 Reclamanta susține că ar fi fost vizată direct și individual de decizia pe care Comisia ar fi trebuit să o adopte în temeiul articolului 4 alineatul (2), (3) sau (4) din Regulamentul nr. 659/1999 în cadrul procedurii preliminare de examinare a ajutoarelor.

34 În ceea ce privește condiția ca reclamanta să fie vizată direct, aceasta arată că un concurent al entității beneficiare al unui ajutor este considerat ca fiind direct vizat de o decizie a Comisiei în materie de ajutoare de stat atunci când nu există niciun dubiu referitor la voința autorităților naționale de a da curs proiectului lor de ajutor și, cu atât mai mult, atunci când ajutoarele financiare au fost deja și vor continua să fie acordate. Prin urmare, nu ar exista niciun dubiu că ar fi direct vizată, ținând cont de circumstanțele din prezenta cauză.

35 În ceea ce privește condiția ca reclamanta să fie vizată în mod individual, aceasta susține că, în materie de ajutoare de stat, persoanele vizate individual sunt acelea ale căror interese pot fi afectate de acordarea unui ajutor, cu alte cuvinte, în special concurenții persoanei care a beneficiat de ajutor. În plus, conform jurisprudenței, părțile în cauză, în sensul articolului 88 alineatul (2) CE, ar putea contesta în fața instanței comunitare o decizie a Comisiei care stabilește că o măsură nu este ajutor de stat sau că, deși constituie un ajutor de stat, aceasta este compatibilă cu piața comună. În acest cadru, Tribunalul ar trebui să se limiteze cel mult la a verifica dacă nu poate fi exclusă în mod vădit o relație concurențială cu beneficiarul ajutorului. Prin urmare, având în vedere similitudinea care există între condițiile de admisibilitate ale acțiunii în anulare și ale acțiunii în constatarea abținerii de a acționa, ar trebui urmată o abordare identică în cadrul aplicării articolului 232 al treilea paragraf CE.

36 Reclamanta consideră că ar fi fost vizată individual de decizia pe care Comisia nu a luat-o, întrucât aceasta ar fi într-o relație concurențială concretă cu anumite spitale publice care beneficiază de aceste ajutoare. Inacțiunea Comisiei ar priva-o astfel de drepturile procedurale de care ar fi beneficiat în cazul în care ar fi fost deschisă o procedură formală de examinare.

37 Mai precis, cu privire la relația sa concurențială concretă cu anumite spitale publice germane care beneficiază de ajutoarele denunțate, reclamanta afirmă că gerează 39 de clinici private în Germania, în concurență intensă cu aceste spitale publice, și face trimitere la expertiza anexată la cerere.

38 Pe de altă parte, limitarea noțiunii de parte interesată numai la persoanele a căror poziție concurențială este afectată în mod concret și direct de acordarea ajutoarelor, susținută de Comisie, ar aduce atingere principiului general de drept comunitar al protecției jurisdicționale efective.

Aprecierea Tribunalului

— Cu privire la conformitatea cererii introductive cu articolul 44 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul de procedură

39 În temeiul articolului 44 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, cererea introductivă de instanță trebuie să conțină o expunere sumară a motivelor invocate. Această expunere trebuie să fie suficient de clară și de precisă pentru a permite pârâtei să își pregătească apărarea, iar Tribunalului să se pronunțe asupra acțiunii, eventual, fără să se bazeze pe alte informații.

40 Conform unei jurisprudențe constante, în vederea garantării securității juridice și a bunei administrări a justiției, este necesar, pentru ca o acțiune să fie admisibilă, ca elementele esențiale de fapt și de drept pe care se întemeiază aceasta să rezulte, cel puțin în mod sumar, dar coerent și comprehensibil, din chiar textul cererii introductive (Ordonanța Tribunalului din 28 aprilie 1993, De Hoe/Comisia, T-85/92, Rec., p. II-523, punctul 20, și Hotărârea Tribunalului din 7 februarie 2007, Clotuche/Comisia, T-339/03, nepublicată încă în Repertoriu, punctul 133). Dacă cererea introductivă poate fi susținută și completată cu privire la aspecte specifice, prin trimiteri la anumite pasaje din înscrisurile anexate, o trimitere globală la alte înscrisuri, chiar anexate la cererea introductivă, nu poate suplini absența elementelor esențiale ale argumentării în drept, care, în temeiul dispoziției menționate anterior, trebuie să figureze în cererea introductivă (Ordonanța Tribunalului din 21 mai 1999, Asia Motor France și alții/Comisia, T-154/98, Rec., p. II-1703, punctul 49). În plus, nu intră în competența Tribunalului să caute și să identifice în anexe motivele și argumentele care ar putea fi considerate drept temei al acțiunii, anexele având o funcție pur probatorie și auxiliară (Hotărârea Tribunalului din 7 noiembrie 1997, Cipeke/Comisia, T-84/96, Rec., p. II-2081, punctul 34).

41 În speță, reclamanta solicită Tribunalului să constate că, prin neadoptarea unei decizii, conform articolului 4 alineatul (2), (3) sau (4) din Regulamentul nr. 659/1999, în urma plângerii depuse de aceasta la 20 ianuarie 2003, Comisia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 88 CE, precum și al articolului 10 alineatul (1) și al articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999. Prin urmare, cererea introductivă identifică, fără ambiguitate, abținerea pe care Tribunalul ar trebui să o constate și conține o expunere clară și precisă a motivului invocat. În plus, cererea introductivă prezintă elementele esențiale de fapt și de drept privind ajutoarele denunțate prin plângere, existența unei obligații de a acționa în sarcina Comisiei și pretinsa abținere a acesteia după expirarea unui termen despre care se pretinde că a depășit limite rezonabile.

42 În ceea ce privește pretinsa absență din cererea introductivă a indicației care să demonstreze existența unei relații de concurență suficiente, trebuie constatat că reclamanta precizează în cerere că este gestionara unor spitale în Germania și că se află într-o relație concurențială concretă cu spitalele publice din Germania care beneficiază de ajutoarele pe care le consideră ilegale. Aceasta citează cu titlu de exemplu spitale situate în Bavaria, făcând trimitere la anexele la cererea introductivă pentru precizări mai ample.

43 Având în vedere cele de mai sus, reiese că elementul de fapt esențial pentru determinarea calității procesuale active a reclamantei, și anume relația sa de concurență cu beneficiarii ajutorului, a fost indicat în textul cererii introductive în mod concis, este cert, însă suficient de clar și de precis. Această constatare nu este infirmată de utilizarea de anexe de către reclamantă în scopul de a completa informațiile furnizate în textul cererii introductive, în măsura în care aceasta din urmă cuprinde elementele de fapt și de drept esențiale pentru pregătirea apărării de către pârâtă și care permit Tribunalului să se pronunțe asupra acțiunii.

44 Prin urmare, cererea introductivă îndeplinește condițiile impuse de articolul 44 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul de procedură, iar primul argument al Comisiei referitor la admisibilitatea acțiunii trebuie respins.

— Cu privire la calitatea procesuală activă a reclamantei

45 Articolele 230 CE și 232 CE sunt expresia uneia și aceleiași căi de atac. În consecință, astfel cum articolul 230 al patrulea paragraf CE permite particularilor să formuleze o acțiune în anulare împotriva unui act al unei instituții adresat unei alte persoane din moment ce actul respectiv îi vizează direct și individual, articolul 232 al treilea paragraf CE trebuie interpretat în sensul că le recunoaște acestora, în egală măsură, posibilitatea de a formula o acțiune în constatarea abținerii de a acționa împotriva unei instituții care nu a adoptat un act ce i-ar fi vizat în același mod (Hotărârea Curții din 18 noiembrie 1970, Chevalley/Comisia, 15/70, Rec., p. 975, punctul 6, și Hotărârea Tribunalului din 10 mai 2006, Air One/Comisia, T-395/04, Rec., p. II-1343, punctul 25).

46 Prin urmare, trebuie să se examineze dacă reclamanta ar avea calitate procesuală activă pentru a solicita anularea a cel puțin unuia dintre actele pe care Comisia le-ar fi putut adopta la sfârșitul fazei preliminare a examinării ajutoarelor vizate la articolul 88 alineatul (3) CE și prin care s-ar fi stabilit fie că măsurile denunțate nu constituiau un ajutor, fie că acestea constituiau un ajutor, însă se dovedeau a fi compatibile cu piața comună, fie că necesitau deschiderea procedurii prevăzute la articolul 88 alineatul (2) CE.

47 În această privință, trebuie amintit că, atunci când, fără a deschide procedura formală a examinării prevăzute la articolul 88 alineatul (2) CE, Comisia constată, printr-o decizie adoptată în temeiul alineatului (3) al aceluiași articol, că un ajutor este compatibil cu piața comună, beneficiarii garanțiilor procesuale prevăzute la articolul 88 alineatul (2) CE nu pot obține respectarea acestora decât dacă au posibilitatea să conteste în fața instanței comunitare această decizie (Hotărârea Curții din 19 mai 1993, Cook/Comisia, C-198/91, Rec., p. I-2487, punctul 23, și Hotărârea Air One/Comisia, punctul 45 de mai sus, punctul 30).

48 Pentru aceste motive, instanța comunitară declară admisibilă o acțiune care vizează anularea unei astfel de decizii, introdusă de o parte interesată în sensul articolului 88 alineatul (2) CE, atunci când autorul acțiunii urmărește, prin introducerea acesteia, protecția drepturilor procesuale conferite de această din urmă dispoziție (Hotărârile Cook/Comisia, punctul 47 de mai sus, punctele 23-26, și Air One/Comisia, punctul 45 de mai sus, punctul 31).

49 Conform unei jurisprudențe constante, persoanele interesate în sensul articolului 88 alineatul (2) CE sunt persoanele, întreprinderile sau asociațiile ale căror interese sunt eventual afectate de acordarea unui ajutor, cu alte cuvinte, în special întreprinderile concurente ale beneficiarilor acestui ajutor și organizațiile profesionale (Hotărârile Curții din 14 noiembrie 1984, Intermills/Comisia, 323/82, Rec., p. 3809, punctul 16, din 13 decembrie 2005, Comisia/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, Rec., p. I-10737, punctul 36, și Hotărârea Air One/Comisia, punctul 45 de mai sus, punctul 36). Jurisprudența născută din Hotărârea Intermills/Comisia, citată anterior, a fost consacrată la articolul 1 litera (h) din Regulamentul nr. 659/1999, care menționează că noțiunea de părți interesate cuprinde „orice stat membru și orice persoană, întreprindere sau asociație de întreprinderi ale căror interese pot fi afectate de acordarea unui ajutor, în special beneficiarul ajutorului, întreprinderile concurente și asociațiile profesionale”.

50 Astfel, un concurent, chiar dacă este viitor sau pur și simplu potențial, al beneficiarului ajutorului denunțat, trebuie considerat drept parte interesată în sensul articolului 88 alineatul (2) CE (a se vedea, în acest sens, Hotărârea Curții din 15 iunie 1993, Matra/Comisia, C-225/91, Rec., p. I-3203, punctul 19, și, respectiv, Hotărârea Air One/Comisia, punctul 45 de mai sus, punctul 39).

51 În speță, reclamanta este gestionara a 39 de spitale private repartizate pe tot teritoriul Republicii Federale Germania. Aceasta se află deci în concurență cu unele dintre spitalele din sectorul public beneficiar al ajutorului. Această circumstanță este de ajuns pentru a atesta existența unui raport de concurență suficient între reclamantă

și cel puțin unii dintre beneficiarii măsurilor denunțate, pentru ca aceasta să poată fi considerată drept persoană interesată în sensul articolului 88 alineatul (2) CE.

52 Prin urmare, este admisibilă acțiunea în anulare formulată de reclamantă prin care contestă o decizie a Comisiei adoptată în temeiul articolului 88 alineatul (3) CE în scopul de a obține respectarea drepturilor sale procesuale în calitatea sa de persoană interesată. Prin urmare, trebuie să se considere că aceasta dispune în egală măsură de calitatea necesară pentru a solicita Tribunalului să constate eventuala abținere de a acționa a Comisiei, care constă în neadoptarea unei astfel de decizii.

53 Această condiție nu este pusă în discuție de argumentările contrare ale Comisiei și ale intervenientei.

54 În primul rând, trebuie respins argumentul intervenientei conform căruia demonstrarea relației de concurență implică faptul ca reclamanta să precizeze diferitele tipuri de clinici, prestațiile medicale, precum și domeniile medicale vizate și să delimiteze zonele geografice în cauză. O astfel de demonstrație ar implica stabilirea unei definiții precise a pieții în cauză, precum și exerciții complexe de măsurare a elasticității încrucișate între serviciile spitalelor gerate de reclamantă față de serviciile spitalelor publice. Aceasta ar depăși cu mult cadrul examinării noțiunii de parte interesată, astfel cum reiese din articolul 1 litera (h) din Regulamentul nr. 659/1999, care menționează numai întreprinderile concurente, precum și interpretarea acestei noțiuni de către jurisprudență, care se referă la întreprinderi ale căror interese sunt eventual afectate de ajutoare.

55 Pentru același motiv, contrar celor susținute de Comisie, nu apare ca fiind necesar ca reclamanta să dovedească existența unui raport de concurență concret și direct cu fiecare spital beneficiar al ajutoarelor denunțate pentru a fi considerată drept persoană interesată în sensul articolului 88 alineatul (2) CE. Într-adevăr, este suficient ca aceasta să demonstreze că există un astfel de raport de concurență cu unii beneficiari ai ajutorului.

56 În al doilea rând, nu pot fi reținute argumentele Comisiei și intervenientei întemeiate pe faptul că există mai mult de 700 de spitale publice în Germania. Importanța numerică a beneficiarilor nu este de natură să afecteze admisibilitatea acțiunii, din moment ce ajutoarele pretins a fi nelegale au fost acordate efectiv spitalelor publice germane și nu constituie un regim general de ajutoare, ceea ce nu este contestat de Comisie.

57 Având în vedere cele de mai sus, al doilea argument al Comisiei referitor la admisibilitatea acțiunii trebuie, de asemenea, respins.

Cu privire la fond

Argumentele părților

58 Reclamanta susține că există abținere de a acționa din moment ce Comisia nu și-a îndeplinit o obligație de a acționa impusă de articolul 88 CE, precum și de articolul 10 alineatul (1) și de articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999.

59 Ar rezulta din aceste dispoziții că există în sarcina Comisiei o obligație de a proceda la o examinare diligentă și imparțială a plângerii sale și că aceasta ar trebui să adopte o decizie într-un termen rezonabil.

60 Mai întâi, amintind conținutul articolului 88 alineatele (1) și (2) CE, al articolului 10 alineatul (1) și al articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, reclamanta subliniază obligația de a proceda la o examinare preliminară a măsurilor naționale care pot constitui ajutoare de stat nelegale. Această obligație s-ar naște în momentul în care se primește notificarea lor, pentru măsurile notificate, și în momentul primirii plângerii, pentru măsurile care nu au fost notificate. Reclamanta amintește că există în sarcina Comisiei o obligație de a proceda la o examinare diligentă și imparțială a plângerilor în interesul unei bune administrări a normelor fundamentale din tratat referitoare la ajutoarele de stat. Această examinare preliminară ar avea ca obiect să îi permită să își formeze o primă opinie asupra compatibilității parțiale sau totale a ajutorului cu piața comună, în timp ce procedura formală de examinare prevăzută la articolul 88 alineatul (2) CE ar viza o examinare completă.

61 Apoi, reclamanta arată că, în ceea ce privește obligația de a lua o decizie în urma acestei examinări preliminare, absența unei decizii de deschidere a procedurii formale de examinare, în temeiul articolului 4 alineatul (4) din Regulamentul nr. 659/1999 nu ar fi justificată decât în măsura în care Comisia a putut ajunge, la sfârșitul examinării preliminare, la convingerea că măsura adoptată de stat nu poate fi calificată drept ajutor de stat, ceea ce ar trebui să fie constatat printr-o decizie în temeiul articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 659/1999 sau că reprezintă un ajutor compatibil cu piața comună, ceea ce ar trebui să fie constatat printr-o decizie în temeiul articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 659/1999.

62 În sfârșit, cu privire la termenul acordat Comisiei pentru a lua o decizie, deși procedura de examinare preliminară a ajutoarelor nenotificate deschisă în urma plângerilor depuse de terți nu este supusă unor termene imperative, aceasta nu poate totuși să se prelungească la infinit. Instituția ar fi ținută să ia o decizie într-un termen rezonabil, care trebuie apreciat în funcție de circumstanțele proprii fiecărei cauze și, în

special, de contextul în care se înscrie aceasta, de diferitele etape procedurale pe care Comisia trebuie să le urmeze, de complexitatea cauzei, precum și de miza pe care o reprezintă pentru părțile interesate. Din moment ce este vorba numai de o primă examinare a compatibilității ajutorului, și nu de o evaluare completă a acestei chestiuni, Comisia ar trebuit să fie în măsură să ia o decizie într-un termen de două luni.

63 Reclamanta subliniază că, din informațiile de care dispune, Comisia nu a solicitat o expertiză și nici nu a adresat o cerere de informații autorităților germane, ceea ce demonstrează că nu erau necesare măsuri mai ample de clarificare pentru a se pronunța asupra temeiniciei plângerii sale.

64 Ar rezulta din jurisprudență că un termen de zece luni între depunerea observațiilor unui stat membru și decizia de deschidere a unei proceduri formale de examinare ar fi fost considerat drept rezonabil, în timp ce un termen de 26 de luni ar fi fost considerat nejustificat, cu excepția unor circumstanțe excepționale. De asemenea, faptul că o plângere este prima de acest gen nu ar justifica o examinare preliminară de 19 luni, în prezența doar a câtorva dificultăți reale. Or, în speță, nu s-ar afla în desfășurare niciun demers pentru a stabili situația de fapt, iar examinarea ajutoarelor denunțate nu ar prezenta nicio problemă juridică importantă, care să poată duce eventual la deschiderea unei proceduri formale de examinare.

65 În plus, reclamanta subliniază că luarea unei decizii rapide îi era necesară. Pe de o parte, situația actuală ar antrena distorsionări ale concurenței în sectorul spitalicesc german care i-ar fi prejudiciabile. Pe de altă parte, neexaminarea plângerii sale ar dăuna negocierilor pe care le poartă cu autoritățile publice germane vizând preluarea unor spitale publice.

66 Întrucât Comisia nu avea nevoie de obținerea unor clarificări în privința ajutoarelor denunțate, iar plangerea nu prezenta o complexitate particulară și având în vedere imperativele reclamantei, un termen de mai mult de cincisprezece luni între plângerea din 20 ianuarie 2003 și introducerea prezentei acțiuni nu ar fi un termen rezonabil, fiind vorba de o primă examinare a acestor ajutoare. Reclamanta subliniază că acest termen este cu mult superior celui de două luni de care dispune Comisia pentru examinarea preliminară a ajutoarelor notificate și cu foarte puțin inferior celui de 18 luni de care dispune în cadrul procedurii formale de examinare pentru a lua o decizie finală. Reclamanta consideră că această inacțiune în cursul unei perioade mai mari de 15 luni reprezintă o încălcare a obligațiilor care revin Comisiei în temeiul articolului 88 CE, precum și a articolului 10 alineatul (1) și a articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999.

67 Această concluzie nu ar fi infirmată de argumentul Comisiei conform căruia plângerea din 20 ianuarie 2003, neconținând suficiente informații privind faptele, nu ar fi dat naștere în sarcina sa unei obligații de a acționa. Dimpotrivă, ar decurge din articolul 20 alineatul (2) și din articolul 10 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999 că trebuie examinate neîntârziat de către Comisie toate informațiile pe care le deține. În plus, spre deosebire de Comisie, care ar dispune de largi posibilități de stabilire a stării de fapt, posibilitățile reclamantei de a furniza informații pertinente ar fi limitate în mod considerabil. În aceste circumstanțe, o plângere, în sensul articolului 20 alineatul (2), citat anterior, ar avea numai un caracter informativ și, pentru Comisie, nu ar putea reprezenta decât o incitare de a proceda la o anchetă. Reclamanta consideră că informațiile conținute în plângerea din 20 ianuarie 2003 și, în special, în expertiza care îi era anexată, erau suficiente pentru ca o anchetă să fie începută neîntârziat de către Comisie. S-ar putea cere din partea reclamantei numai ca informațiile date, prin conținutul lor, să justifice „un început de suspiciune” de ajutor nelegal. Informațiile prezentate în scrisoarea din 24 ianuarie 2004 ar completa sau actualiza pe cele vizate în plângerea din 20 ianuarie 2003.

68 În plus, reclamanta subliniază că nici proiectul de decizie, nici Decizia 2005/842 nu pot pune capăt inacțiunii Comisiei, adoptarea unui act de aplicare generală nefiind de natură să justifice sau să scuze întreruperea procedurii de examinare a plângerilor în materie de ajutoare de stat.

69 Comisia consideră că la data somației, 26 ianuarie 2004, nu ar fi încălcat nicidecum cerința examinării prealabile a ajutorului într-un termen rezonabil. Astfel, reclamanta nu ar demonstra că, la această dată, Comisia era ținută să adopte o decizie care să pună capăt inacțiunii sale, ceea ce ar reprezenta singura problemă importantă din punct de vedere juridic pentru pronunțarea asupra pretinsei abțineri de a acționa a Comisiei.

70 Aceasta recunoaște că examinarea preliminară a ajutoarelor care fac obiectul unei plângeri nu se poate prelungi la infinit. Totuși, termenul de două luni prevăzut la articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 659/1999 nu poate fi confundat cu cerința unui termen rezonabil impus Comisiei pentru a finaliza această examinare. Caracterul rezonabil al termenului ar trebui apreciat în funcție de circumstanțele proprii fiecărei cauze și, în special, de contextul său, de diferitele etape procedurale cerute, precum și de miza pe care o reprezintă pentru diferitele părți interesate.

71 Reclamanta a introdus plângerea în momentul în care se finaliza procedura în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Curții din 24 iulie 2003, Altmark Trans și Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, Rec., p. I-7747). Această hotărâre prezentând o mare importanță pentru aprecierea finanțării publice a spitalelor, Comisia ar fi așteptat pronunțarea înainte de a-și preciza poziția cu privire la plângerea reclamantei, în conformitate cu principiul bunei administrații. Termenul de numai șase luni care separă somația reclamantei de pronunțarea hotărârii ar fi fost prea scurt pentru a permite adoptarea proiectului de decizie care era pe cale de a fi elaborat sau pentru a finaliza examinarea preliminară a plângerii reclamantei.

72 Pe de altă parte, dacă aceasta ar fi decis să dea curs cererii reclamantei, șase luni ar fi fost în egală măsură insuficiente pentru a proceda la o examinare, fie și sumară, și pentru a se pronunța asupra finanțării a peste 700 de spitale publice germane vizate, iar aceasta cu atât mai mult, cu cât ar fi fost necesare măsuri de clarificare a stării de fapt pentru a face o apreciere din punct de vedere juridic a plângerii.

73 Comisia amintește jurisprudența conform căreia Tribunalul a considerat o perioadă utilă de zece luni ca fiind un termen rezonabil, în timp ce a examinat acțiuni în constatarea abținerii de a acționa atunci când s-au scurs perioade mai mari de doi ani între plângere și somație, anume o perioadă de timp de patru ori mai mare decât cea existentă în speță.

74 În plus, Comisia invocă faptul că a acționat în mod suficient. Adoptarea și publicarea proiectului său de decizie privind aplicarea articolului 86 alineatul (3) CE ar echivala cu deschiderea procedurii formale de examinare prevăzute la articolul 88 alineatul (2) CE. În orice caz, adoptarea Deciziei 2005/842 la 28 noiembrie 2005 ar fi pus capăt inacțiunii sale și ar fi făcut inutil orice control individual al finanțării fiecărui spital public de către Comisie. În consecință, nu ar mai fi necesară pronunțarea asupra fondului cauzei.

Aprecierea Tribunalului

75 Cu titlu preliminar, trebuie respinse argumentele Comisiei conform cărora aceasta și-ar fi precizat poziția cu privire la plângere prin adoptarea proiectului de decizie, ulterior a Deciziei 2005/842, astfel încât nu ar mai fi necesară pronunțarea asupra fondului acțiunii în constatarea abținerii de a acționa.

76 Desigur, această decizie enunță criterii care permit să se aprecieze legalitatea finanțărilor făcute de stat și criticate de reclamantă. Astfel, compatibilitatea cu piața comună și scutirea de notificare a compensațiilor sunt condiționate, în temeiul articolului 4 din Decizia 2005/842, de existența unui act oficial care precizează natura, sfera de aplicare și durata obligațiilor de serviciu public impuse, precum și identitatea întreprinderilor în cauză. În temeiul articolului 5 din aceeași decizie, compensațiile, care includ orice avantaj acordat de stat, indiferent de formă, nu depășesc ceea ce

este necesar pentru acoperirea costurilor efectuate pentru îndeplinirea obligațiilor de serviciu public, ținând seama de veniturile rezultate și de un profit rezonabil. În plus, rezultă din articolul 6 că statul impune întreprinderilor vizate rambursarea oricărei eventuale supracompensații. Prin urmare, se poate deduce de aici că este interzisă compensarea pierderilor care nu ar constitui echivalentul obligațiilor de serviciu public și că sumele respective trebuie recuperate de stat.

77 Totuși, stabilirea unor criterii abstracte într-o decizie de aplicare generală nu poate constitui, în sine, o precizare de către Comisie a poziției cu privire la o plângere specifică precum cea a reclamantei. Într-adevăr, aceste criterii stabilesc numai elementele de care trebuie să se țină cont în scopul de a evalua compatibilitatea cu dreptul comunitar a finanțărilor comparabile cu cele criticate de reclamantă. Numai aplicarea lor concretă de către Comisie la situațiile denunțate de reclamantă ar fi de natură să marcheze clar voința instituției în privința cererii sale și, prin urmare, să constituie o precizare a poziției în sensul articolului 232 al doilea paragraf CE.

78 Această concluzie se impune cu atât mai mult în privința proiectului de decizie. Faptul că părțile vizate – printre care se află reclamanta – au avut ocazia să se pronunțe asupra conținutului său nu permite asimilarea acestuia cu deschiderea procedurii formale de examinare prevăzute de articolul 88 alineatul (2) CE. Această consultare nu a făcut decât să permită reclamantei să își exprime punctul de vedere asupra conținutului unei decizii generale, iar nu de a-și prezenta argumentele cu privire la legalitatea măsurilor denunțate, astfel cum ar fi avut dreptul să o facă în temeiul articolului 20 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, în cazul în care Comisia ar fi decis să deschidă procedura formală de examinare prevăzută la articolul 88 alineatul (2) CE.

79 Rezultă din ceea ce precedă că, în momentul în care a fost somată să acționeze în conformitate cu articolul 232 CE, Comisia nu își precizase poziția cu privire la plângerea reclamantei.

80 Inacțiunea fiind constituită dintr-o abținere a instituției contrară dreptului comunitar, trebuie să se verifice dacă, în momentul somației adresate Comisiei la 26 ianuarie 2004, aceasta avea o obligație de a acționa (Hotărârile Tribunalului din 15 septembrie 1998, Gestevisión Telecinco/Comisia, T-95/96, Rec., p. II-3407, punctul 71, și Air One/Comisia, punctul 45 de mai sus, punctul 60).

81 În măsura în care aceasta are o competență exclusivă pentru a aprecia compatibilitatea unui ajutor de stat cu piața comună, Comisia este obligată, în interesul unei bune administrări a normelor fundamentale din tratat referitoare la ajutoarele de stat, să procedeze la o examinare diligentă și imparțială a unei plângeri care denunță existența unui ajutor incompatibil cu piața comună (Hotărârea Air One/Comisia, punctul 45 de mai sus, punctul 61). Reiese că examinarea preliminară a măsurilor adoptate de stat care fac obiectul unei plângeri nu poate fi prelungită la infinit de către Comisie. Caracterul rezonabil al duratei examinării unei plângeri trebuie apreciat în funcție de circumstanțele proprii fiecărei cauze și, în special, de contextul acesteia, de diferitele etape procedurale pe care Comisia trebuie să le urmeze și de complexitatea cauzei (Hotărârea Gestevisión Telecinco/Comisia, punctul 80 de mai sus, punctul 75).

82 Plângerea și somația reclamantei au fost primite de Comisie la 20 ianuarie 2003 și, respectiv, la 26 ianuarie 2004.

83 Astfel cum reiese din dosar, Comisia a confirmat primirea plângerii reclamantei fără să îi solicite informații complementare sau să explice motivele pentru care nu ar fi fost în măsură să o examineze în acea stare. Trebuie deci să se considere că termenul în care Comisia trebuie să finalizeze examinarea preliminară a finanțărilor contestate a început să curgă din ziua în care a fost primită plângerea.

84 Astfel, în momentul în care Comisia a fost somată în conformitate cu articolul 232 al doilea paragraf CE, examinarea prealabilă a plângerii dura de 12 luni.

85 Tribunalul a considerat că o durată de aproximativ 6 luni pentru examinarea unei cauze de o anumită complexitate privind mai multe aeroporturi italiene nu depășea limitele unui termen rezonabil (Hotărârea Air One/Comisia, punctul 45 de mai sus, punctele 62-67). În schimb, în Hotărârea Gestevisíon Telecinco/Comisia, punctul 80 de mai sus, punctul 80, durata de examinare a plângerilor, de 47 de luni pentru prima și de 26 de luni pentru a doua, a fost considerată de Tribunal ca depășind limitele a ceea ce este rezonabil.

86 Termenele fixe prevăzute de Regulamentul nr. 659/1999 pentru ajutoarele notificate nefiind aplicabile ajutoarelor nenotificate, argumentul reclamantei conform căruia Comisia ar trebui, în principiu, să fie în măsură să ia o astfel de decizie într-un termen de două luni trebuie îndepărtat.

87 În momentul depunerii plângerii, procedura în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Altmark Trans și Regierungspräsidium Magdeburg, punctul 71 de mai sus, nu se finalizase încă. Dată fiind importanța acestei cauze pentru examinarea finanțărilor publice criticate de reclamantă, Comisia a putut în mod legitim să amâne examinarea chestiunilor de fapt ridicate prin plângere în așteptarea unei clarificări a cadrului juridic în care trebuia examinată plângerea.

88 Desigur, pregătirea unei decizii generale privind ajutoarele de stat sub forma compensației pentru obligația de serviciu public acordate anumitor întreprinderi cărora le-a fost încredințată prestarea unui serviciu de interes economic general nu ar exonera Comisia de obligația sa de a proceda la o examinare individuală a plângerii reclamantei.

89 Un interval de 6 luni separă pronunțarea Hotărârii Altmark Trans și Regierungspräsidium Magdeburg, punctul 71 de mai sus, de somație. Or, cauza este în mod incontestabil complexă. Plângerea vizează toate spitalele din sectorul public din Germania, mai mult de 700 ca număr, fără a le fi identificat individual, și critică atât compensarea de către organismele publice a eventualelor pierderi din exploatarea spitalelor, cât și acordarea unei garanții, fără a furniza precizări privind ajutoarele primite de fiecare spital vizat.

90 Având în vedere complexitatea cauzei, acest termen era, în orice caz, prea scurt pentru ca examinarea preliminară a compatibilității finanțărilor denunțate de reclamantă să poată fi încheiată de către Comisie.

91 În consecință, trebuie să se constate că, la data somației, durata examinării plângerii nu depășea limitele a ceea ce este rezonabil.

92 Prin urmare, acțiunea trebuie respinsă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

93 În temeiul articolului 87 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Reclamanta căzând în pretenții, trebuie obligată la plata cheltuielilor de judecată, în conformitate cu concluziile Comisiei.

94 În temeiul articolului 87 alineatul (4) paragraful (1) din Regulamentul de procedură, statele membre care intervin în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată. Rezultă că Republica Federală Germania și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord vor suporta propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a patra)

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Reclamanta suportă, în afară de propriile cheltuieli de judecată, cheltuielile de judecată efectuate de Comisie.

3) **Republica Federală Germania și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Legal Wiszniewska-Białecka Moavero Milanesi

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 11 iulie 2007.

Grefier Președinte

E. Coulon H. Legal