ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

13 oktober 2011 *

In de gevoegde zaken C-463/10 P en C-475/10 P,

betreffende twee hogere voorzieningen krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie, ingesteld op respectievelijk 24 en 27 september 2010,

Deutsche Post AG, gevestigd te Bonn (Duitsland), vertegenwoordigd door J. Sedemund en T. Lübbig, Rechtsanwälte,

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door T. Henze, J. Möller en N. Graf Vitzthum, als gemachtigden,

rekwiranten,

andere partij in de procedure:

Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. Martenczuk en T. Maxian Rusche als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster in eerste aanleg,

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts (rapporteur), kamerpresident, J. Malenovský, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász en D. Šváby, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,
griffier: B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 26 mei 2011,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 juni 2011,

het navolgende

Arrest

1 Met hun hogere voorzieningen vorderen Deutsche Post AG (hierna: „Deutsche Post") en de Bondsrepubliek Duitsland vernietiging van respectievelijk de beschikkingen van het Gerecht van de Europese Unie van 14 juli 2010, Deutsche Post/Commissie (T-570/08) en Duitsland/Commissie (T-571/08) (hierna samen: „bestreden

beschikkingen"). In die beschikkingen heeft het Gerecht niet-ontvankelijk verklaard hun beroepen tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 30 oktober 2008 waarbij de Bondsrepubliek Duitsland is gelast, informatie te verstrekken in de procedure betreffende staatssteun ten gunste van Deutsche Post (hierna: „litigieuze handeling").

Rechtskader

2 Artikel 2, lid 2, van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [108 VWEU] (PB L 83, blz. 1), bepaalt dat wanneer een lidstaat een voornemen om nieuwe steun te verlenen bij de Europese Commissie aanmeldt, die lidstaat „[i]n de aanmelding [...] alle informatie [verstrekt] die de Commissie nodig heeft om overeenkomstig de artikelen 4 en 7 een beschikking te geven".

3 Artikel 5 van verordening nr. 659/1999 preciseert:

„1. Indien de Commissie van mening is dat de informatie die de betrokken lidstaat over een volgens artikel 2 aangemelde maatregel heeft verstrekt, onvolledig is, verzoekt zij om alle nodige aanvullende informatie. [...]

2. Indien de betrokken lidstaat de gevraagde informatie niet binnen de door de Commissie gestelde termijn verstrekt of deze onvolledig verstrekt, zendt de Commissie een aanmaning, waarbij zij een passende bijkomende termijn vaststelt waarbinnen de informatie moet worden verstrekt.

3. Indien de gevraagde informatie niet binnen de gestelde termijn is verstrekt, wordt de aanmelding als ingetrokken beschouwd [...]"

4 Artikel 10 van verordening nr. 659/1999 luidt als volgt:

„1. Indien de Commissie, uit welke bron ook, over informatie beschikt met betrekking tot beweerdelijk onrechtmatige steun, onderwerpt zij die informatie onverwijld aan een onderzoek.

2. Zo nodig verzoekt zij de betrokken lidstaat om informatie. Artikel 2, lid 2, en artikel 5, leden l en 2, zijn van overeenkomstige toepassing.

3. Indien de betrokken lidstaat, ondanks een aanmaning overeenkomstig artikel 5, lid 2, de gevraagde informatie niet binnen de door de Commissie gestelde termijn verstrekt of onvolledige informatie verstrekt, verlangt de Commissie de te verstrekken informatie bij beschikking (‚bevel tot het verstrekken van informatie'). In deze beschikking wordt aangegeven welke informatie wordt verlangd, en wordt een passende termijn gesteld waarbinnen deze moet worden verstrekt."

5 Artikel 13, lid 1, van verordening nr. 659/1999 luidt:

„Het onderzoek naar mogelijke onrechtmatige steun resulteert in een beschikking overeenkomstig artikel 4, leden 2, 3 of 4. In geval van een beschikking tot inleiding van een formele onderzoeksprocedure wordt de procedure afgesloten bij een beschikking overeenkomstig artikel 7. Indien een lidstaat niet voldoet aan een bevel tot het verstrekken van informatie, wordt de beschikking op grond van de beschikbare informatie gegeven."

6 Artikel 18, lid 3, van verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PB 2003, L 1, blz. 1), bepaalt dat „[w]anneer de Commissie bij beschikking van ondernemingen en ondernemersverenigingen verlangt dat zij inlichtingen verstrekken, [...] zij [...] het recht [vermeldt] om bij het Hof van Justitie beroep tegen de beschikking in te stellen".

Voorgeschiedenis van het geding

7 Op 12 september 2007 heeft de Commissie de formele onderzoeksprocedure in de zin van artikel 88, lid 2, EG ingeleid met betrekking tot de aan Deutsche Post AG verleende staatssteun [C 36/07 (ex NN 25/07)]. Een samenvatting van deze beschikking is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* (C 245, blz. 21).

8 Op 17 juli 2008 heeft de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland verzocht om inlichtingen, onder meer aan de hand van een vragenlijst betreffende de inkomsten en de kosten van Deutsche Post over de jaren 1989 tot en met 2007. Op 12 en 21 augustus 2008 heeft de Commissie een herinnering gestuurd en voormelde lidstaat nogmaals om overlegging van de gevraagde informatie verzocht.

9 In haar antwoorden van 5 augustus, 14 augustus en 29 september 2008 heeft de Bondsrepubliek Duitsland bevestigd dat zij weigerde de gegevens betreffende de kosten en ontvangsten van Deutsche Post van na 1995 over te leggen. Zij stelde met name dat het onderzoek van de Commissie alleen de jaren 1989 tot en met 1994 diende te bestrijken en dat het antwoord op de vragenlijst onevenredig veel tijd en werk zou kosten.

10 Bij de litigieuze handeling heeft de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland krachtens artikel 10, lid 3, van verordening nr. 659/1999 gelast, binnen 20 dagen alle voor de beantwoording van de betrokken vragenlijst noodzakelijke informatie te verschaffen. De Commissie voegde daaraan toe dat indien de Duitse autoriteiten ondanks dit bevel de gevraagde informatie niet verschaften, zij haar beschikking overeenkomstig artikel 13, lid 1, van verordening nr. 659/1999 zou geven op basis van de beschikbare informatie.

Procesverloop voor het Gerecht en bestreden beschikkingen

11 Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 22 december 2008, hebben Deutsche Post (zaak T-570/08) en de Bondsrepubliek Duitsland (zaak T-571/08) elk beroep tot nietigverklaring van de litigieuze handeling ingesteld.

12 Bij op 19 maart 2009 ter griffie van het Gerecht neergelegde afzonderlijke akten heeft de Commissie in beide zaken krachtens artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. Het Gerecht heeft die exceptie gegrond verklaard op basis van de vaststelling dat de litigieuze handeling geen aanvechtbare handeling in de zin van artikel 263 VWEU vormt.

13 Aldus heeft het Gerecht in de punten 24 tot en met 26 van de beschikking Deutsche Post/Commissie en in de punten 22 tot en met 25 van de beschikking Duitsland/Commissie allereerst uiteengezet dat naar de inhoud en niet naar de vorm van een handeling moet worden gekeken om te bepalen of zij een aanvechtbare handeling in de zin van artikel 263 VWEU vormt. Vervolgens heeft het Gerecht verklaard dat tegen een tussenmaatregel die ter voorbereiding van de eindbeschikking dient en die geen rechtsgevolgen heeft, geen beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld. Het Gerecht verwijst in dit verband onder meer naar de arresten van het Hof van

11 november 1981, IBM/Commissie (60/81, Jurispr. blz. 2639, punten 9 en 10), en 17 juli 2008, Athinaïki Techniki/Commissie (C-521/06 P, Jurispr. blz. I-5829, punt 46).

14 Aangaande de gevolgen van de litigieuze handeling heeft het Gerecht in de punten 29 en 30 van de beschikking Deutsche Post/Commissie en in de punten 28 en 29 van de beschikking Duitsland/Commissie benadrukt dat in geen enkele sanctie is voorzien wanneer de lidstaat zich niet naar een bevel tot het verstrekken van informatie voegt. Een dergelijk bevel strekt tot de eerbiediging van het beginsel van hoor en wederhoor.

15 In de punten 31 en 32 van de beschikking Deutsche Post/Commissie en 30 en 31 van de beschikking Duitsland/Commissie geeft het Gerecht aan dat de litigieuze handeling tot de administratieve procedure van onderzoek van de betrokken steunmaatregel behoort, tussen de beschikking houdende inleiding van de formele onderzoeksprocedure en de eindbeschikking. Volgens het Gerecht loopt de litigieuze handeling niet vooruit op de eindbeschikking, aangezien de Commissie in dat stadium nog kan concluderen dat van staatssteun geen sprake is, dat de steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt of daarmee niet verenigbaar is. De litigieuze handeling vormt volgens het Gerecht dan ook slechts een tussenmaatregel die tot doel heeft, de eindbeschikking van de Commissie voor te bereiden.

16 Ter beantwoording van het argument van Deutsche Post en de Bondsrepubliek Duitsland, die onder verwijzing naar de rechtspraak betreffende de ontvankelijkheid van een beroep tegen een beschikking houdende inleiding van de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG (zie arrest van 9 oktober 2001, Italië/Commissie, C-400/99, Jurispr. blz. I-7303) aanvoerden dat wanneer sprake is van een voorlopige handeling, dat niet noodzakelijkerwijs betekent dat deze niet vatbaar is voor beroep, heeft het Gerecht geoordeeld dat de gevolgen van een dergelijke inleidende beschikking niet vergelijkbaar zijn met die van de litigieuze handeling.

17 Met betrekking tot de beweerde verslechtering van de procespositie van Deutsche Post en de Bondsrepubliek Duitsland in geval van niet-inachtneming van de litigieuze handeling heeft het Gerecht in punt 42 van de bestreden beschikkingen uiteengezet dat de weigering van de Duitse autoriteiten om de Commissie de in de litigieuze handeling gevraagde informatie te verstrekken, en niet de litigieuze handeling als zodanig de betrokken belanghebbenden de mogelijkheid kan ontnemen, de gebrekkigheid van de feitelijke grondslag van de eindbeschikking aan de orde te stellen. Volgens het Gerecht kunnen de Duitse autoriteiten, wanneer zij van oordeel zijn dat de door de Commissie gevraagde informatie niet noodzakelijk is om de feiten vast te stellen of dat het gevraagde onderzoek te kostbaar is in verhouding tot het verwachte resultaat, besluiten het tot hen gerichte bevel te negeren.

18 Het Gerecht concludeert in punt 46 van de beschikking Deutsche Post/Commissie en in punt 45 van de beschikking Duitsland/Commissie dat de litigieuze handeling geen aanvechtbare handeling in de zin van artikel 263 VWEU vormt.

Conclusies van partijen en procesverloop voor het Hof

Zaak Deutsche Post/Commissie (C-463/10 P)

19 Deutsche Post verzoekt het Hof:

— voornoemde beschikking Deutsche Post/Commissie te vernietigen;

— de litigieuze handeling nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

20 De Commissie verzoekt het Hof:

— de hogere voorziening af te wijzen;

— Deutsche Post te verwijzen in de kosten.

Zaak Duitsland/Commissie (C-475/10 P)

21 De Bondsrepubliek Duitsland verzoekt het Hof:

— voornoemde beschikking Duitsland/Commissie te vernietigen;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

22 De Commissie verzoekt het Hof:

— de hogere voorziening af te wijzen;

— de Bondsrepubliek Duitsland te verwijzen in de kosten.

23 Bij beschikking van 15 december 2010 heeft de president van het Hof besloten, de zaken C-463/10 P en C-475/10 P te voegen voor de mondelinge behandeling en het arrest.

Hogere voorzieningen

24 Ter onderbouwing van hun hogere voorzieningen geven Deutsche Post en de Bondsrepubliek Duitsland te kennen dat het Gerecht in de bestreden beschikkingen bij de uitlegging van het begrip „aanvechtbare handeling" in de zin van artikel 263 VWEU in meerdere opzichten blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Zij voeren daartoe vijf middelen aan. Het eerste middel is ontleend aan schending van artikel 288 VWEU, het tweede aan schending van de rechtspraak volgens welke voorbereidende handelingen op het gebied van staatssteun voor beroep vatbare handelingen kunnen vormen, het derde aan niet-inachtneming van de rechtsgevolgen van een bevel tot het verstrekken van informatie, het vierde aan schending van het beginsel van daadwerkelijke rechterlijke bescherming en het vijfde, ten slotte, aan niet-inachtneming van de verdeling van bevoegdheden tussen de Commissie en de lidstaten krachtens de artikelen 107 VWEU en 108 VWEU.

25 Aangezien de eerste vier middelen nauw verband met elkaar houden, moeten zij samen worden onderzocht.

Argumenten van partijen

26 Deutsche Post en de Bondsrepubliek Duitsland stellen dat artikel 10, lid 3, van verordening nr. 659/1999 de Commissie uitdrukkelijk machtigt een formele beschikking te geven. Ingevolge artikel 288 VWEU is een dergelijke handeling verbindend, en vormt zij naar haar aard dan ook een aanvechtbare handeling in de zin van

artikel 263 VWEU. Het Gerecht heeft blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 26 van de beschikking Deutsche Post/Commissie en in punt 25 van de beschikking Duitsland/Commissie geenszins rekening te hebben gehouden met de vorm van de litigieuze handeling.

27 Volgens de Bondsrepubliek Duitsland doet de omstandigheid dat de litigieuze handeling een tussenmaatregel vormt in de procedure van onderzoek van de steunmaatregel, niet af aan de aanvechtbaarheid ervan. De belangen van de betrokken partijen worden immers onvoldoende gewaarborgd door de aanvechtbaarheid van de eindbeschikking.

28 Rekwiranten betogen voorts dat, los van de vorm van de litigieuze handeling en anders dan het Gerecht in punt 46 van beschikking Deutsche Post/Commissie en in punt 45 van de beschikking Duitsland/Commissie heeft geoordeeld, een bevel tot het verstrekken van informatie op grond van artikel 10, lid 3, van verordening nr. 659/1999 bindende rechtsgevolgen heeft die de betrokken lidstaat en onderneming rechtstreeks raken. Volgens de Bondsrepubliek Duitsland wordt met een dergelijke beschikking de administratieve procedure betreffende staatssteun afgesloten voor zover zij de Commissie in staat stelt — ingeval de betrokken lidstaat dit bevel negeert — te beslissen op basis van de stukken in het dossier. Bovendien stelt de lidstaat die niet aan de bij artikel 10, lid 3, van verordening nr. 659/1999, juncto de artikelen 288 VWEU en 4, lid 3, VEU opgelegde verplichting voldoet, zich bloot aan een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 258 VWEU.

29 De Commissie betwist een en ander met het argument dat volgens vaste rechtspraak alleen maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen die de belangen van de verzoeker aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen, voor beroep tot nietigverklaring vatbare handelingen in de zin van artikel 263 VWEU zijn (zie onder meer arrest IBM/Commissie, reeds aangehaald, punt 9; arresten van

5 oktober 1999, Nederland/Commissie, C-308/95, Jurispr. blz. I-6513, punt 26; 6 april 2000, Spanje/Commissie, C-443/97, Jurispr. blz. I-2415, punt 27; 22 juni 2000, Nederland/Commissie, C-147/96, Jurispr. blz. I-4723, punt 25, en 12 september 2006, Reynolds Tobacco e.a./Commissie, C-131/03 P, Jurispr. blz. I-7795, punt 54). Een „besluit" in de zin van artikel 288 VWEU sorteert niet noodzakelijkerwijs dergelijke gevolgen. Volgens de Commissie is niet de vorm van de betrokken handeling of beschikking, maar de inhoud ervan doorslaggevend om te bepalen of het om een aanvechtbare handeling gaat. Bijgevolg is een beroep tot nietigverklaring tegen een beschikking in de zin van artikel 288 VWEU of tegen een handeling in een andere vorm enkel mogelijk indien deze beschikking of deze handeling rechtsgevolgen voor derden teweegbrengt.

30 Het Gerecht heeft volgens de Commissie op goede gronden geoordeeld dat de litigieuze handeling geen bindende rechtsgevolgen in het leven roept die de belangen van rekwiranten aantasten.

31 De Commissie merkt in dit verband op dat artikel 4, lid 3, VEU de lidstaten in het kader van een procedure inzake staatssteun de verplichting oplegt, haar alle informatie te verstrekken die zij nodig heeft om uit te maken of al dan niet sprake is van staatssteun en of de steun verenigbaar is met de interne markt. De verplichting voor de lidstaat om de Commissie de gevraagde informatie ter beschikking te stellen, vloeit dus veeleer voort uit artikel 4, lid 3, VEU dan uit het bevel tot het verstrekken van informatie.

32 Het bevel tot het verstrekken van informatie strekt tot de inachtneming van het beginsel van hoor en wederhoor in het kader van de administratieve procedure. Na het verzoek om informatie en de aanmaning overeenkomstig artikel 10, lid 3, juncto artikel 5, lid 2, van verordening nr. 659/1999 krijgt de lidstaat een laatste gelegenheid om de gevraagde informatie over te leggen, alvorens de Commissie haar beschikking op basis van de haar ter beschikking staande gegevens vaststelt.

33 De Commissie wijst erop dat zij op het gebied van staatssteun — in tegenstelling tot het mededingingsrecht — over geen enkele onderzoeksbevoegdheid beschikt voordat een eindbeschikking wordt vastgesteld. De Commissie kan de feiten dus niet ophelderen zonder de loyale medewerking van de lidstaten. Het is de weigering van de lidstaat om het bevel tot het verstrekken van informatie op te volgen, en niet dat bevel zelf, die de Commissie in staat stelt om een beschikking op basis van de beschikbare informatie te geven. Bovendien heeft de omstandigheid dat de Commissie van mening is dat zij over voldoende inlichtingen beschikt en zij geen bijkomende informatie meer zoekt, op zich geen enkel rechtsgevolg. Haar juridische beoordeling van de feiten in de eindbeschikking heeft daarentegen rechtsgevolgen. Het bevel om informatie te verschaffen vormt dan ook slechts een voorbereidende handeling, die de rechtspositie van de betrokken lidstaat niet ongunstig beïnvloedt.

34 De Commissie voegt hieraan toe dat de mogelijkheid voor rekwiranten om beroep tot nietigverklaring tegen de eindbeschikking inzake de verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt in te stellen, hun voldoende rechtsbescherming waarborgt. Op eventuele onrechtmatigheden in de voorbereidende handelingen zou immers een beroep kunnen worden gedaan tot staving van het beroep tegen de definitieve handeling waarvan zij een uitwerkingsfase zijn (arrest IBM/Commissie, reeds aangehaald, punt 12).

35 Tot slot beklemtoont de Commissie dat geen sanctie is gesteld op niet-inachtneming van het bevel tot het verstrekken van informatie. Door geen gehoor aan het bevel te geven, geeft de lidstaat impliciet aan dat de informatie waarover de Commissie beschikt volledig is en dat de Commissie haar beschikking op basis van die informatie kan vaststellen. Het enkele feit dat een procedure wegens niet-nakoming tegen deze lidstaat kan worden ingeleid, vormt noch een sanctie, noch een gegeven dat de belangen van deze lidstaat kan aantasten. Aangezien de lidstaten op grond van artikel 4, lid 3, VEU gehouden zijn, de Commissie alle informatie te bezorgen die zij nodig heeft om uit te maken of sprake is van staatssteun en of deze steun verenigbaar is met de interne markt, kan ook zonder bevel tot het verstrekken van informatie een niet-nakomingsprocedure worden ingeleid. Bovendien worden de belangen van de

lidstaat pas dan geschaad wanneer de Commissie daadwerkelijk besluit om de lidstaat te vervolgen wegens een inbreuk op het Verdrag.

Beoordeling door het Hof

36 Uit vaste rechtspraak betreffende door de lidstaten of de instellingen ingestelde beroepen tot nietigverklaring blijkt dat als voor beroep vatbare handelingen in de zin van artikel 263 VWEU worden aangemerkt alle door de instellingen vastgestelde bepalingen, ongeacht de vorm, die tot doel hebben dwingende rechtsgevolgen tot stand te brengen (zie onder meer arresten van 31 maart 1971, Commissie/Raad, „AETR", 22/70, Jurispr. blz. 263, punt 42, en 2 maart 1994, Parlement/Raad, C-316/91, Jurispr. blz. I-625, punt 8; arrest Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 27; arresten van 24 november 2005, Italië/Commissie, C-138/03, C-324/03 en C-431/03, Jurispr. blz. I-10043, punt 32; 1 december 2005, Italië/Commissie, C-301/03, Jurispr. blz. I-10217, punt 19, en 1 oktober 2009, Commissie/Raad, C-370/07, Jurispr. blz. I-8917, punt 42). Voorts is het vaste rechtspraak dat een lidstaat — zoals rekwirante in zaak C-475/10 P — beroep tot nietigverklaring van een bindende rechtsgevolgen sorterende handeling kan instellen zonder dat hij procesbelang hoeft aan te tonen (zie in die zin arrest van 26 maart 1987, Commissie/Raad, 45/86, Jurispr. blz. 1493, punt 3, en arrest van 1 oktober 2009, Commissie/Raad, reeds aangehaald, punt 16).

37 Aangaande het beroep tot nietigverklaring dat door een natuurlijke persoon of rechtspersoon tegen een handeling van een instelling wordt ingesteld, heeft het Hof bij herhaling geoordeeld dat dit beroep enkel openstaat indien de handeling bindende rechtsgevolgen in het leven roept die de belangen van de verzoeker aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen (zie onder meer arresten IBM/Commissie, reeds aangehaald, punt 9, en Athinaïki Techniki/Commissie, reeds aangehaald, punt 29, en arrest van 18 november 2010, NDSHT/Commissie, C-322/09 P, Jurispr. blz. I-11911, punt 45).

38 Daarbij moet evenwel worden benadrukt dat de in het vorige punt vermelde rechtspraak is ontwikkeld in het kader van beroepen die door natuurlijke of rechtspersonen bij de rechter van de Unie worden ingesteld tegen handelingen die tot hen zijn gericht. Wanneer — zoals in de zaak die tot de beschikking Deutsche Post/Commissie heeft geleid — door een niet-geprivilegieerde verzoekende partij beroep tot nietigverklaring tegen een niet tot haar gerichte handeling wordt ingesteld, valt het vereiste dat de bindende rechtsgevolgen van de bestreden maatregel de belangen van de verzoekende partij aantasten doordat zij haar rechtspositie aanmerkelijk wijzigen, samen met de in artikel 263, vierde alinea, VWEU gestelde voorwaarden.

39 Geconstateerd moet tevens worden dat het Gerecht in de bestreden beschikkingen de door de Commissie opgeworpen exceptie heeft toegewezen op basis van de vaststelling dat de litigieuze handeling geen aanvechtbare handeling in de zin van artikel 263 VWEU vormde.

40 Om uit te maken of het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in zijn beschikkingen te oordelen dat tegen een krachtens artikel 10, lid 3, van verordening nr. 659/1999 gegeven bevel tot het verstrekken van informatie geen beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld, moet derhalve tegen de achtergrond van de in punt 36 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak worden onderzocht of een dergelijk bevel een handeling vormt die ertoe strekt, bindende rechtsgevolgen te sorteren.

41 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat artikel 10 van verordening nr. 659/1999 in een procedure met twee fasen voorziet die de Commissie in staat moet stellen, van de betrokken lidstaat de noodzakelijke informatie betreffende beweerdelijk onrechtmatige steun te verkrijgen op basis waarvan de aard van de steunmaatregel en de verenigbaarheid daarvan met de interne markt kunnen worden beoordeeld.

42 Wat de eerste fase betreft, preciseert artikel 10, lid 2, van verordening nr. 659/1999 dat de Commissie de betrokken lidstaat om informatie over de beweerdelijk onrechtmatige steun kan verzoeken.

43 In een tweede fase verlangt de Commissie, indien de lidstaat in weerwil van de hem toegestuurde aanmaning de gevraagde informatie niet binnen de gestelde termijn verstrekt, volgens artikel 10, lid 3, van verordening nr. 659/1999 de te verstrekken informatie „bij beschikking". De tweede fase bestaat dus uit de vaststelling door de Commissie van een „besluit" in de zin van artikel 288 VWEU, hetgeen deze instelling overigens niet betwist.

44 Volgens artikel 288 VWEU is een „besluit [...] verbindend in al zijn onderdelen". Door te bepalen dat een bevel tot het verstrekken van informatie in de vorm van een beschikking wordt gegeven, heeft de wetgever van de Unie deze handeling een dwingend karakter verleend.

45 Hieruit volgt dat een uit hoofde van artikel 10, lid 3, van verordening nr. 659/1999 gegeven beschikking bindende rechtsgevolgen in de zin van de in punt 36 van het onderhavige arrest genoemde rechtspraak heeft en dus een aanvechtbare handeling in de zin van artikel 263 VWEU vormt.

46 Deze opvatting wordt bevestigd door de rechtspraak betreffende beschikkingen houdende verzoeken om inlichtingen krachtens artikel 11 van verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962: Eerste verordening over de toepassing van de artikelen [81 EG] en [82 EG] (PB 1962, 13, blz. 204), welk artikel, evenals artikel 10 van verordening nr. 659/1999, voorzag in een procedure met twee fasen, waarvan de tweede uit de vaststelling door de Commissie van een voor beroep tot nietigverklaring vatbare beschikking bestond (zie arresten van 26 juni 1980, National Panasonic/Commissie, 136/79, Jurispr. blz. 2033, en 18 oktober 1989, Orkem/Commissie, 374/87, Jurispr. blz. 3283). Evenzo volgt uit artikel 18, lid 3, van verordening nr. 1/2003 ondubbelzinnig dat een bij een beschikking gegeven verzoek om inlichtingen een aanvechtbare handeling in de zin van artikel 263 VWEU vormt.

47 De door het Gerecht in de bestreden beschikkingen vermelde rechtspraak volgens welke naar de inhoud en niet naar de vorm van een handeling moet worden gekeken om te bepalen of het om een bindende handeling gaat, doet niet af aan deze benadering.

48 Bovendien is het feit dat verordening nr. 659/1999 in geen sanctie voorziet wanneer de lidstaat het bevel tot het verstrekken van informatie naast zich neerlegt, anders dan de Commissie beweert, geen beslissend element om uit te maken of tegen een handeling beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld.

49 Ook door in de punten 31, 32 en 46 van de beschikking Deutsche Post/Commissie en in de punten 30, 31 en 45 van de beschikking Duitsland/Commissie te oordelen dat de litigieuze handeling een voorbereidende handeling was die geen aanvechtbare handeling in de zin van de rechtspraak vormde, heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

50 Tussenmaatregelen die ertoe strekken de eindbeschikking voor te bereiden, vormen weliswaar in beginsel geen handelingen waartegen beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld (zie arresten IBM/Commissie, reeds aangehaald, punt 10, en Athinaïki Techniki/Commissie, reeds aangehaald, punt 42, en arrest van 26 januari 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissie, C-362/08 P, Jurispr. blz. I-669, punt 52), maar bij die tussenhandelingen gaat het in de eerste plaats om handelingen die een voorlopig standpunt van de instelling uitdrukken (zie in die zin arrest IBM/Commissie, reeds aangehaald, punt 20; arresten van 14 maart 1990, Nashua Corporation e.a./Commissie en Raad, C-133/87 en C-150/87, Jurispr. blz. I-719, punten 8-10; 18 maart 1997, Guérin automobiles/Commissie, C-282/95 P, Jurispr. blz. I-1503, punt 34, en 22 juni 2000, Nederland/Commissie, C-147/96, Jurispr. blz. I-4723, punt 35).

51 Een beroep tot nietigverklaring dat is gericht tegen handelingen waarin de Commissie haar voorlopig standpunt kenbaar maakt, zou het Hof immers kunnen nopen vragen te beoordelen waarover de betrokken instelling nog niet de gelegenheid heeft gehad zich uit te spreken, waardoor op de discussie ten gronde zou worden vooruitgelopen en de verschillende fasen van de administratieve en de gerechtelijke procedure door elkaar zouden gaan lopen. Een dergelijk beroep zou dus onverenigbaar zijn met het stelsel van bevoegdheidsverdeling tussen de Commissie en de rechter van de Unie en met het stelsel van rechtsmiddelen van het Verdrag, alsook met de vereisten van een goede procesgang en een regelmatig verloop van de administratieve procedure voor de Commissie (zie arrest IBM/Commissie, reeds aangehaald, punt 20).

52 In casu leidt een beroep tot nietigverklaring van de litigieuze handeling, waarmee de Commissie de Duitse autoriteiten om inlichtingen betreffende de inkomsten en de kosten van Deutsche Post over de jaren 1989 tot en met 2007 verzoekt, evenwel niet tot gevaar voor verwarring tussen de verschillende fasen van de administratieve en de gerechtelijke procedure (arrest IBM/Commissie, reeds aangehaald, punt 20). Een dergelijk beroep tot nietigverklaring brengt immers niet mee dat de rechter van de Unie zich over het bestaan van staatssteun of over de eventuele verenigbaarheid van die steun met de interne markt dient uit te spreken.

53 Verder volgt uit de rechtspraak dat tegen een tussenhandeling evenmin beroep kan worden ingesteld indien vaststaat dat de eventuele onrechtmatigheid daarvan kan worden aangevoerd tot staving van een beroep tegen de eindbeschikking ter voorbereiding waarvan deze handeling is genomen. In die omstandigheden waarborgt het beroep dat kan worden ingesteld tegen de beschikking waarmee de procedure wordt beëindigd, voldoende rechtsbescherming (zie arrest IBM/Commissie, reeds aangehaald, punt 12; arresten van 24 juni 1986, AKZO Chemie en AKZO Chemie UK/Commissie, 53/85, Jurispr. blz. 1965, punt 19, en 9 oktober 2001, Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 63).

54 Indien laatstgenoemde voorwaarde evenwel niet vervuld is, moet worden geoordeeld dat de tussenhandeling — ongeacht of deze al dan niet het voorlopige standpunt van de betrokken instelling weergeeft — autonome rechtsgevolgen heeft en dat derhalve

beroep tot nietigverklaring tegen die handeling moet kunnen worden ingesteld (zie arrest AKZO Chemie en AKZO Chemie UK/Commissie, reeds aangehaald, punt 20; arresten van 28 november 1991, BEUC/Commissie, C-170/89, Jurispr. blz. I-5709, punten 9-11, en 16 juni 1994, SFEI e.a./Commissie, C-39/93 P, Jurispr. blz. I-2681, punt 28; arrest van 9 oktober 2001, Italië/Commissie, reeds aangehaald, punten 57-68, en arrest Athinaïki Techniki/Commissie, reeds aangehaald, punt 54).

55 In casu moet worden vastgesteld dat een krachtens artikel 10, lid 3, van verordening nr. 659/1999 gegeven bevel tot het verstrekken van informatie autonome rechtsgevolgen heeft.

56 Het beroep dat tegen de beschikking tot beëindiging van de procedure betreffende de vermeende staatssteun ten behoeve van Deutsche Post kan worden ingesteld, biedt rekwiranten immers geen voldoende rechtsbescherming.

57 In dit verband moet om te beginnen worden geconstateerd dat zo het bevel, zoals rekwiranten in de onderhavige zaken beweren, onevenredig is doordat de gevraagde informatie irrelevant is om de overheidsmaatregel te toetsen aan de artikelen 107 VWEU en 108 VWEU, de onregelmatigheden van de tussenhandeling de rechtmatigheid van de eindbeschikking van de Commissie niet kunnen aantasten aangezien laatstgenoemde beschikking niet op de in antwoord op dat bevel verkregen informatie zal zijn gebaseerd.

58 Voorts geeft de Commissie, wanneer zij een lidstaat krachtens artikel 10, lid 3, van verordening nr. 659/1999 gelast de gevraagde informatie te verstrekken, een „besluit" in de zin van artikel 288 VWEU. Hieruit volgt dat de weigering van de betrokken lidstaat om gevolg aan een dergelijk bevel te geven, een niet-nakoming van een op

hem krachtens de Verdragen rustende verplichting in de zin van artikel 258 VWEU oplevert.

59 Een lidstaat die adressaat is van een beschikking, zoals een bevel tot het verstrekken van informatie, kan zich in het kader van een beroep wegens niet-nakoming echter niet op de niet-uitvoering daarvan beroepen op grond dat die beschikking beweerdelijk onrechtmatig is. De onrechtmatigheid van een dergelijk bevel dient immers aan de orde te worden gesteld in het kader van een andere procedure, te weten een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU (zie in die zin arresten van 22 maart 2001, Commissie/Frankrijk, C-261/99, Jurispr. blz. I-2537, punt 18, en 14 februari 2008, Commissie/Griekenland, C-419/06, punt 52).

60 De gevolgen van de eventuele onrechtmatigheid van de tussenhandeling kunnen dus niet teniet worden gedaan met een beroep dat tegen de eindbeschikking wordt ingesteld. De niet-nakoming van de uit artikel 10, lid 3, van verordening nr. 659/1999 voortvloeiende verplichtingen door een lidstaat die een bevel tot het verstrekken van informatie negeert, kan immers worden vastgesteld los van de uitspraak op een eventueel beroep tot nietigverklaring van de eindbeschikking.

61 Ten slotte dient te worden verworpen het argument van de Commissie dat, indien beroep tot nietigverklaring tegen een beschikking krachtens artikel 10, lid 3, du verordening nr. 659/1999 kon worden ingesteld, een situatie zou ontstaan waarin een lidstaat die weigert te antwoorden op een verzoek om informatie betreffende een — al dan niet aangemelde — steunmaatregel, een ruimere rechterlijke bescherming geniet wanneer het om niet-aangemelde steun gaat.

62 Artikel 5, lid 3, van verordening nr. 659/1999 bepaalt dat indien de betrokken lidstaat, na een aanmaning te hebben ontvangen, de door middel van een verzoek om informatie van de Commissie betreffende aangemelde steun gevraagde inlichtingen

niet verstrekt dan wel op onvolledige wijze verstrekt, de aanmelding als ingetrokken wordt beschouwd. De intrekking van de aanmelding heeft in die omstandigheden tot gevolg dat de steun als niet-aangemelde steun moet worden aangemerkt, zodat de weigering van de betrokken lidstaat om de gevraagde informatie te verschaffen, zowel in het geval van een aanvankelijk aangemelde steunmaatregel als in het geval van een steunmaatregel die nooit is aangemeld, zal leiden tot de vaststelling van een aanvechtbare handeling, te weten een „beschikking" in de zin van artikel 10, lid 3, van verordening nr. 659/1999.

63 Hieruit volgt dat het Gerecht, door te oordelen dat tegen de litigieuze handeling geen beroep tot nietigverklaring kon worden ingesteld, blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. In die omstandigheden moeten het eerste tot en met het vierde middel worden aanvaard, zonder dat het vijfde middel hoeft te worden onderzocht.

64 In zaak C-463/10 P verzoekt de Commissie het Hof evenwel, voor het geval het zou oordelen dat de litigieuze handeling een aanvechtbare handeling in de zin van artikel 263 VWEU vormt, de beschikking Deutsche Post/Commissie opnieuw te motiveren en aan te geven dat het door Deutsche Post ingestelde beroep niet-ontvankelijk was aangezien deze onderneming geen procesbevoegdheid in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU had. In de door de Commissie in die zaak opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid had deze instelling namelijk aangevoerd dat de litigieuze handeling Deutsche Post noch rechtstreeks, noch individueel raakte.

65 In dit verband zij eraan herinnerd dat een natuurlijke persoon of rechtspersoon volgens artikel 263, vierde alinea, VWEU enkel beroep tegen een tot een andere persoon gerichte beschikking kan instellen, indien deze beschikking hem rechtstreeks en individueel raakt.

66 Wat in de eerste plaats de vraag betreft of Deutsche Post door de — tot de Bondsrepubliek Duitsland gerichte — litigieuze handeling rechtstreeks wordt geraakt, volgt uit vaste rechtspraak dat ter vervulling van deze voorwaarde aan twee cumulatieve criteria moet zijn voldaan. In de eerste plaats moet de bestreden maatregel rechtstreeks gevolgen hebben voor de rechtspositie van de particulier, en in de tweede plaats moet zij aan degenen tot wie hij is gericht en die met de uitvoering ervan zijn belast, geen enkele beoordelingsbevoegdheid laten, omdat de uitvoering zuiver automatisch geschiedt en alleen uit de regelgeving van de Unie voortvloeit zonder de toepassing van andere uitvoeringsbepalingen (zie arrest van 10 september 2009, Commissie/Ente per le Ville Vesuviane en Ente per le Ville Vesuviane/Commissie, C-445/07 P en C-455/07 P, Jurispr. blz. I-7993, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

67 Volgens de Commissie is deze voorwaarde in casu niet vervuld, aangezien de litigieuze handeling van de Bondsrepubliek Duitsland uitsluitend de overlegging van bepaalde informatie verlangt. Dat bevel leidt dus niet tot de vaststelling van een nationale maatregel die zuiver automatisch tot stand komt en alleen uit de regelgeving van de Unie voortvloeit. De Bondsrepubliek Duitsland bepaalt of zij zich tot Deutsche Post wendt of hoe zij deze onderneming ertoe brengt de informatie te verstrekken.

68 In casu moet worden vastgesteld dat de litigieuze handeling Deutsche Post rechtstreeks raakt in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.

69 Enerzijds zal immers Deutsche Post, als begunstigde van de maatregel waarop de door de litigieuze handeling bedoelde inlichtingen betrekking hebben en als partij die over deze informatie beschikt, het bevel tot het verstrekken van informatie moeten uitvoeren.

70 Anderzijds volgt uit de litigieuze handeling zelf dat de gevraagde inlichtingen definitief en volledig moeten zijn, zonder dat de Bondsrepubliek Duitsland dienaangaande enige beoordelingsvrijheid wordt gelaten.

71 Wat in de tweede plaats de vraag betreft of Deutsche Post individueel door de bestreden handeling wordt geraakt, moet in herinnering worden geroepen dat volgens vaste rechtspraak van het Hof personen die niet adressaat van een beschikking zijn, slechts kunnen stellen individueel te worden geraakt indien deze beschikking hen treft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve op soortgelijke wijze als de adressaat individualiseert (zie onder meer arrest van 22 november 2007, Sniace/Commissie, C-260/05 P, Jurispr. blz. I-10005, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

72 Volgens de Commissie wordt Deutsche Post door de litigieuze handeling niet individueel geraakt, aangezien deze handeling niet tot deze onderneming is gericht en haar daarbij evenmin enigerlei verplichting wordt opgelegd.

73 In dit verband dient erop te worden gewezen dat de omstandigheid dat de litigieuze handeling niet tot Deutsche Post is gericht, irrelevant is voor de beoordeling van de vraag of deze onderneming door die handeling individueel wordt geraakt in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.

74 Vervolgens moet worden geconstateerd dat het bevel tot het verstrekken van informatie betrekking heeft op een procedure tot onderzoek van vermeende staatssteun ten gunste van Deutsche Post. De door de litigieuze handeling bedoelde inlichtingen betreffen enkel Deutsche Post. Bijgevolg wordt deze laatste door die handeling individueel geraakt in de zin van de in punt 71 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak.

75 Aangezien Deutsche Post rechtstreeks en individueel wordt geraakt door de litigieuze handeling, hoeft dus in zaak C-463/10 P niet tot de door de Commissie voorgestelde nieuwe motivering te worden overgegaan.

76 Uit een en ander volgt dat de hogere voorziening moet worden toegewezen en dat de bestreden beschikkingen dienen te worden vernietigd.

Terugverwijzing van de zaken naar het Gerecht

77 Krachtens artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof in geval van gegrondheid van het verzoek om hogere voorziening zelf de zaak afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel haar voor afdoening terugverwijzen naar het Gerecht.

78 Het Hof beschikt in beide zaken over de gegevens die nodig zijn om definitief uitspraak te doen over de door de Commissie tijdens de procedure in eerste aanleg opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid.

79 Om de redenen die in de punten 36 tot en met 62 van het onderhavige arrest uiteen zijn gezet dient deze exceptie van niet-ontvankelijkheid, die is ontleend aan het argument dat tegen de litigieuze handeling geen beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld, te worden verworpen. Voor zover de exceptie van niet-ontvankelijkheid in de zaak Deutsche Post/Commissie (T-570/08) tevens is gebaseerd op het argument dat de litigieuze handeling rekwirante niet rechtstreeks en individueel raakt, kan zij om de redenen uiteengezet in de punten 65 tot en met 75 van het onderhavige arrest evenmin worden aanvaard.

80 In de onderhavige omstandigheden is het Hof daarentegen niet in staat om ten gronde op de door Deutsche Post en de Bondsrepubliek Duitsland ingestelde beroepen te beslissen.

81 Ter zake moet worden vastgesteld dat de uiteenzettingen voor het Gerecht en de door dit laatste verrichte beoordeling uitsluitend betrekking hebben gehad op de ontvankelijkheid van de beroepen, aangezien het Gerecht in beide zaken de door de Commissie overeenkomstig artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid heeft aanvaard zonder op de zaak ten gronde in te gaan en zonder de mondelinge behandeling te openen.

82 Bijgevolg moeten de zaken worden terugverwezen naar het Gerecht voor een uitspraak over de conclusies van rekwiranten strekkende tot nietigverklaring van de litigieuze handeling.

Kosten

83 Daar de zaken worden terugverwezen naar het Gerecht, dient de beslissing omtrent de kosten van de onderhavige hogere voorziening te worden aangehouden.

Het Hof (Derde kamer) verklaart:

1) **De beschikkingen van het Gerecht van de Europese Unie van 14 juli 2010, Deutsche Post/Commissie (T-570/08) en Duitsland/Commissie (T-571/08), worden vernietigd.**

2) De door de Europese Commissie voor het Gerecht van de Europese Unie opgeworpen excepties van niet-ontvankelijkheid worden verworpen.

3) De zaken worden terugverwezen naar het Gerecht van de Europese Unie voor een uitspraak over de vorderingen van Deutsche Post AG (T-570/08) en van de Bondsrepubliek Duitsland (T-571/08) strekkende tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 30 oktober 2008 waarbij de Bondsrepubliek Duitsland is gelast, informatie te verstrekken in de procedure betreffende staatssteun ten gunste van Deutsche Post AG.

4) De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.

ondertekeningen