HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

13 octombrie 2011 *

În cauzele conexate C-463/10 P și C-475/10 P,

având ca obiect două recursuri formulate în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, introduse la 24 și, respectiv, la 27 septembrie 2010,

Deutsche Post AG, cu sediul în Bonn (Germania), reprezentată de J. Sedemund și de T. Lübbig, Rechtsanwälte,

Republica Federală Germania, reprezentată de domnii T. Henze, J. Möller și N. Graf Vitzthum, în calitate de agenți,

recurente,

cealaltă parte în proces fiind:

Comisia Europeană, reprezentată de domnii B. Martenczuk și T. Maxian Rusche, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

pârâtă în primă instanță,

* Limba de procedură: germana.

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul K. Lenaerts (raportor), președinte de cameră, domnul J. Malenovský, doamna R. Silva de Lapuerta și domnii E. Juhász și D. Šváby, judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,
grefier: domnul B. Fülöp, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 26 mai 2011,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 30 iunie 2011,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin recursurile formulate, Deutsche Post AG (denumită în continuare „Deutsche Post") și Republica Federală Germania solicită anularea Ordonanțelor Tribunalului Uniunii Europene din 14 iulie 2010, Deutsche Post/Comisia (T-570/08) și, respectiv, Germania/Comisia (T-571/08, denumite în continuare, împreună, „ordonanțele

atacate"), prin care au fost declarate inadmisibile acțiunile în anularea deciziei Comisiei din 30 octombrie 2008 privind ordinul adresat Republicii Federale Germania de furnizare a informațiilor în procedura de ajutor de stat în favoarea Deutsche Post (denumit în continuare „actul în litigiu").

Cadrul juridic

2 Articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al 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) obligă un stat membru care notifică Comisiei Europene un proiect de acordare a unui ajutor nou să furnizeze, în notificare, „toate informațiile necesare pentru a permite Comisiei să adopte o decizie în temeiul articolelor 4 și 7".

3 Articolul 5 din Regulamentul nr. 659/1999 prevede:

„(1) În cazul în care consideră că informațiile furnizate de statul membru în cauză în legătură cu o măsură notificată în temeiul articolului 2 sunt incomplete, Comisia solicită toate informațiile suplimentare necesare. […]

(2) În cazurile în care statul membru în cauză nu furnizează informațiile solicitate în termenul stabilit de Comisie sau furnizează informații incomplete, Comisia îi transmite o atenționare prin care acordă un termen suplimentar rezonabil pentru furnizarea informațiilor.

(3) Notificarea se consideră retrasă în cazul în care informațiile solicitate nu sunt furnizate în termenul stabilit […]”

4 Articolul 10 din Regulamentul nr. 659/1999 prevede:

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

(2) Dacă este necesar, aceasta solicită informații statului membru în cauză. Articolul 2 alineatul (2) și articolul 5 alineatele (1) și (2) se aplică *mutatis mutandis*.

(3) În cazul în care, în ciuda atenționării adresate în temeiul articolului 5 alineatul (2), statul membru în cauză nu furnizează informațiile solicitate în termenul stabilit de Comisie sau furnizează informații incomplete, Comisia solicită furnizarea informațiilor prin intermediul unei decizii (denumită în continuare «ordin de furnizare a informațiilor»). Decizia precizează care sunt informațiile necesare și stabilește un termen adecvat pentru furnizarea acestora.”

5 Conform articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999:

„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 temeiul articolului 7. În cazul în care un stat membru nu respectă un ordin de furnizare a informațiilor, decizia se adoptă pe baza informațiilor disponibile.”

6 Articolul 18 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurenţă prevăzute la articolele 81 şi 82 din tratat (JO 2003, L 1, p. 1, Ediţie specială, 08/vol. 1, p. 167) prevede că „[a]tunci când Comisia solicită, printr-o decizie, întreprinderilor sau asociaţiilor de întreprinderi să furnizeze informaţii, ea indică [...] dreptul de a ataca decizia la Curtea de Justiţie".

Istoricul cauzei

7 La 12 septembrie 2007, Comisia a iniţiat procedura oficială de investigare, în sensul articolului 88 alineatul (2) CE, cu privire la ajutorul de stat în favoarea Deutsche Post AG [C 36/07 (ex NN 25/07)]. Un rezumat al acestei decizii a fost publicat în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* (C 245, p. 21).

8 La 17 iulie 2008, Comisia a transmis Republicii Federale Germania o solicitare de informaţii care cuprindea un chestionar cu privire la veniturile şi la costurile Deutsche Post pentru perioada 1989-2007. La 12 şi la 21 august 2008, Comisia i-a trimis o scrisoare de atenţionare prin care a cerut din nou transmiterea informaţiilor solicitate.

9 În răspunsurile din 5 august, din 14 august şi din 29 septembrie 2008, Republica Federală Germania a confirmat că refuză să transmită datele privind veniturile şi cheltuielile Deutsche Post ulterioare anului 1995. Republica Federală Germania a susţinut în special că examinarea Comisiei ar trebui să se limiteze la perioada 1989-1994 şi că răspunsul la chestionarul menţionat ar necesita o investiţie disproporţionată de timp şi de muncă.

10 Prin intermediul actului în litigiu, Comisia a solicitat Republicii Federale Germania, în temeiul articolului 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 659/1999 să furnizeze în termen de 20 de zile toate informațiile necesare pentru a răspunde la chestionarul respectiv. Comisia a adăugat că, dacă, în pofida acestui ordin, autoritățile germane nu ar transmite informațiile solicitate în termenul acordat, aceasta ar adopta decizia pe baza informațiilor disponibile, în conformitate cu articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999.

Procedura în fața Tribunalului și ordonanțele atacate

11 Prin cererile introductive depuse la grefa Tribunalului la 22 decembrie 2008, Deutsche Post (cauza T-570/08) și Republica Federală Germania (cauza T-571/08) au introdus fiecare o acțiune în anularea actului în litigiu.

12 Prin înscrisuri separate depuse la grefa Tribunalului la 19 martie 2009, Comisia a ridicat, în fiecare cauză, o excepție de inadmisibilitate în temeiul articolului 114 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului. Tribunalul a admis această excepție, considerând că actul în litigiu nu constituie un act atacabil în sensul articolului 263 TFUE.

13 Astfel, la punctele 24-26 din Ordonanța Deutsche Post/Comisia, citată anterior, și la punctele 22-25 din Ordonanța Germania/Comisia, citată anterior, Tribunalul arată, pe de o parte, că trebuie să se țină cont de substanța unui act, iar nu de forma acestuia, pentru a determina dacă acesta constituie un act atacabil în sensul articolului 263 TFUE și, pe de altă parte, că o măsură intermediară al cărei obiectiv îl constituie pregătirea deciziei finale și care nu produce efecte juridice nu poate face obiectul unei acțiuni în anulare. Tribunalul face trimitere în acest sens, printre altele, la Hotărârea Curții din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia (60/81, Rec., p. 2639, punctele 9

şi 10), precum şi la Hotărârea Curţii din 17 iulie 2008, Athinaïki Techniki/Comisia (C-521/06 P, Rep., p. I-5829, punctul 46).

14 În ceea ce priveşte efectele actului în litigiu, Tribunalul subliniază, la punctele 29 şi 30 din Ordonanţa Deutsche Post/Comisia, citată anterior, precum şi la punctele 28 şi 29 din Ordonanţa Germania/Comisia, citată anterior, că nu se prevede nicio sancţiune în cazul în care statul membru nu dă curs unui ordin de furnizare a informaţiilor. Un astfel de ordin ar urmări respectarea principiului contradictorialităţii.

15 La punctele 31 şi 32 din Ordonanţa Deutsche Post/Comisia, citată anterior, precum şi la punctele 30 şi 31 din Ordonanţa Germania/Comisia, citată anterior, Tribunalul arată că actul în litigiu se situează, în cadrul procedurii administrative de investigare a măsurii de ajutor în cauză, între decizia de deschidere a procedurii oficiale de investigare şi decizia finală. Potrivit Tribunalului, actul în litigiu nu afectează decizia finală, întrucât Comisia poate concluziona încă în această etapă în sensul inexistenţei unui ajutor de stat, al compatibilităţii sau al incompatibilităţii ajutorului în cauză cu piaţa internă. În consecinţă, potrivit Tribunalului, actul în litigiu constituie o măsură intermediară, al cărei obiectiv îl constituie pregătirea deciziei finale a Comisiei.

16 Drept răspuns la argumentul Deutsche Post şi al Republicii Federale Germania, care, prin trimiterea la jurisprudenţa privind admisibilitatea unei acţiuni introduse împotriva unei decizii de deschidere a procedurii oficiale de investigare reglementate la articolul 88 alineatul (2) CE (a se vedea Hotărârea din 9 octombrie 2001, Italia/Comisia, C-400/99, Rec., p. I-7303), susţin că natura provizorie a unui act nu implică în mod necesar că acesta nu este atacabil, Tribunalul consideră, la punctul 36 din Ordonanţa Deutsche Post/Comisia, citată anterior, şi la punctul 35 din Ordonanţa Germania/Comisia, citată anterior, că efectele unei astfel de decizii de deschidere şi cele ale actului în litigiu nu sunt comparabile.

17 În ceea ce privește pretinsa deteriorare a situației procedurale a Deutsche Post și a Republicii Federale Germania în cazul nerespectării actului în litigiu, Tribunalul a arătat la punctul 42 din ordonanțele atacate că refuzul autorităților germane de a furniza Comisiei informațiile solicitate și menționate în actul în litigiu, iar nu actul în litigiu ca atare, este susceptibil să priveze persoanele interesate în cauză de posibilitatea de a critica caracterul lacunar al temeiului de fapt al deciziei finale. Potrivit Tribunalului, dacă autoritățile germane consideră că informațiile solicitate de Comisie nu sunt necesare pentru stabilirea situației de fapt sau că cercetările solicitate sunt prea oneroase în raport cu rezultatul preconizat, acestea pot alege să ignore ordinul care le este adresat.

18 Tribunalul concluzionează la punctul 46 din Ordonanța Deutsche Post/Comisia, citată anterior, și la punctul 45 din Ordonanța Germania/Comisia, citată anterior, că actul în litigiu nu constituie un act atacabil în sensul articolului 263 TFUE.

Concluziile părților și procedura în fața Curții

Cauza Deutsche Post/Comisia (C-463/10 P)

19 Deutsche Post solicită Curții:

— anularea Ordonanței Deutsche Post/Comisia, citată anterior;

— anularea actului în litigiu și

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

20 Comisia solicită Curții:

— respingerea recursului și

— obligarea Deutsche Post la plata cheltuielilor de judecată.

Cauza Germania/Comisia (C-475/10 P)

21 Republica Federală Germania solicită Curții:

— anularea Ordonanței Germania/Comisia, citată anterior, și

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

22 Comisia solicită Curții:

— respingerea recursului și

— obligarea Republicii Federale Germania la plata cheltuielilor de judecată.

23 Prin Ordonanța din 15 decembrie 2010, președintele Curții a dispus conexarea cauzelor C-463/10 P și C-475/10 P pentru buna desfășurare a procedurii orale, precum și în vederea pronunțării hotărârii.

Cu privire la recursuri

24 În susținerea recursurilor formulate, Deutsche Post și Republica Federală Germania arată că Tribunalul a săvârșit în ordonanțele atacate diferite erori de drept în interpretarea noțiunii „act atacabil" în sensul articolului 263 TFUE. În acest scop, recurentele invocă cinci motive. Primul motiv este întemeiat pe încălcarea articolului 288 TFUE, al doilea, pe nerespectarea jurisprudenței potrivit căreia, în domeniul ajutoarelor de stat, actele pregătitoare pot constitui acte atacabile, al treilea, pe neluarea în considerare a efectelor juridice ale unui ordin de furnizare a informațiilor, al patrulea, pe încălcarea principiului protecției jurisdicționale efective și, în cele din urmă, al cincilea, pe nerespectarea repartizării competențelor între Comisie și statele membre în temeiul articolelor 107 TFUE și 108 TFUE.

25 Întrucât primele patru motive sunt strâns legate, se impune să fie examinate împreună.

Argumentele părților

26 Republica Federală Germania și Deutsche Post arată că articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 659/1999 conferă expres Comisiei competența de a adopta o decizie oficială. În temeiul articolului 288 TFUE, o astfel de decizie ar fi obligatorie și ar constitui astfel, prin natura sa, un act atacabil în sensul articolului 263 TFUE. Tribunalul

ar fi săvârşit o eroare de drept la punctul 26 din Ordonanţa Deutsche Post/Comisia, citată anterior, şi la punctul 25 din Ordonanţa Germania/Comisia, citată anterior, prin faptul că nu a ţinut seama nicidecum de forma actului în litigiu.

27 Potrivit Republicii Federale Germania, împrejurarea că actul în litigiu ar constitui o măsură intermediară în cadrul procedurii de investigare a unui ajutor de stat nu ar afecta calitatea sa de act atacabil. Astfel, caracterul atacabil al deciziei finale nu ar proteja suficient interesele părţilor interesate.

28 În continuare, recurentele susţin că, independent de forma actului în litigiu şi în mod contrar celor decise de Tribunal la punctul 46 din Ordonanţa Deutsche Post/Comisia, citată anterior, şi la punctul 45 din Ordonanţa Germania/Comisia, citată anterior, un ordin de furnizare a informaţiilor în temeiul articolului 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 659/1999 produce efecte juridice obligatorii, care sunt exercitate direct asupra statului membru şi a întreprinderii vizate. Potrivit Republicii Federale Germania, o astfel de decizie ar încheia procedura administrativă în materie de ajutoare de stat, în măsura în care ar permite Comisiei, în cazul în care statul membru vizat nu s-ar conforma ordinului menţionat, să adopte decizia pe baza informaţiilor care figurează în dosar. Pe de altă parte, statul membru care nu şi-ar îndeplini obligaţia care rezultă din articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 659/1999 coroborat cu articolul 288 TFUE şi cu articolul 4 alineatul (3) TUE, ar putea face obiectul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligaţiilor în conformitate cu articolul 258 TFUE.

29 Comisia răspunde la acest argument că, potrivit unei jurisprudenţe constante, constituie acte sau decizii împotriva cărora poate fi formulată o acţiune în anulare, în sensul articolului 263 TFUE, măsurile care produc efecte juridice obligatorii de natură să afecteze interesele reclamantului, modificând în mod distinct situaţia juridică a acestuia (a se vedea în special Hotărârea IBM/Comisia, citată anterior, punctul 9,

Hotărârea din 5 octombrie 1999, Țările de Jos/Comisia, C-308/95, Rec., p. I-6513, punctul 26, Hotărârea din 6 aprilie 2000, Spania/Comisia, C-443/97, Rec., p. I-2415, punctul 27, Hotărârea din 22 iunie 2000, Țările de Jos/Comisia, C-147/96, Rec., p. I-4723, punctul 25, precum și Hotărârea din 12 septembrie 2006, Reynolds Tobacco și alții/Comisia, C-131/03 P, Rec., p. I-7795, punctul 54). O „decizie", în sensul articolului 288 TFUE, nu ar produce în mod necesar astfel de efecte. Potrivit Comisiei, nu forma actului sau a deciziei în cauză, ci substanța acesteia este elementul care determină natura sa de act atacabil. În consecință, o acțiune în anulare împotriva unei decizii în sensul articolului 288 TFUE sau un act care ia o altă formă nu ar fi posibilă decât în cazul în care această decizie sau acest act produce efecte juridice față de terți.

30 Prin urmare, Tribunalul ar fi considerat în mod întemeiat că actul în litigiu nu produce efecte de drept obligatorii de natură să afecteze interesele reclamantelor.

31 Comisia explică în acest sens că, în cadrul unei proceduri în materie de ajutoare de stat, statele membre sunt obligate, în temeiul articolului 4 alineatul (3) TUE, să transmită Comisiei toate informațiile de care aceasta are nevoie pentru a se pronunța cu privire la existența sau la inexistența unui ajutor de stat și cu privire la compatibilitatea acestuia cu piața internă. Astfel, obligația statului membru de a pune la dispoziția Comisiei informațiile solicitate ar decurge astfel mai degrabă din articolul 4 alineatul (3) TUE, decât din ordinul de furnizare a informațiilor.

32 Ordinul de furnizare a informațiilor ar viza respectarea principiului contradictorialității în cadrul procedurii administrative. Ulterior solicitării de informații și atenționării prevăzute la articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 659/1999 coroborat cu articolul 5 alineatul (2) din acest regulament, statul membru ar beneficia de o ultimă ocazie de a furniza informațiile solicitate, anterior adoptării de către Comisie a deciziei pe baza informațiilor de care dispune.

33 Comisia arată că nu dispune, în materia ajutoarelor de stat, spre deosebire de cea a înțelegerilor, de nicio competență de investigare anterior adoptării unei decizii finale. Așadar, Comisia nu ar putea clarifica situația de fapt fără cooperarea loială a statelor membre. Nu ordinul de furnizare a informațiilor, ci refuzul statului membru de a da curs acestui ordin ar permite Comisiei să adopte o decizie pe baza informațiilor disponibile. Pe de altă parte, împrejurarea că Comisia se consideră suficient informată și nu mai caută informații nu ar produce, în sine, niciun efect juridic. În schimb, produce astfel de efecte aprecierea juridică pe care Comisia trebuie să o formuleze în decizia finală cu privire la faptele menționate. În consecință, ordinul de furnizare a informațiilor nu ar constitui decât un act pregătitor care nu ar afecta poziția juridică a statului membru vizat.

34 Comisia adaugă că posibilitatea ca recurentele să introducă o acțiune în anulare împotriva deciziei finale cu privire la compatibilitatea ajutorului cu piața internă le garantează o protecție jurisdicțională suficientă. Astfel, eventualele nelegalități care ar afecta actele pregătitoare ar putea fi invocate în susținerea acțiunii îndreptate împotriva actului definitiv în elaborarea căruia acestea constituie o etapă pregătitoare (Hotărârea IBM/Comisia, citată anterior, punctul 12).

35 În cele din urmă, Comisia insistă asupra faptului că nu este aplicabilă nicio sancțiune pentru nerespectarea ordinului de furnizare a informațiilor. Prin faptul că nu dă curs ordinului, statul membru ar arăta implicit că informațiile de care dispune Comisia sunt complete și că aceasta poate adopta decizia întemeindu-se pe ele. Simpla posibilitate că o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor poate fi inițiată împotriva acestui stat membru nu ar fi nici o sancțiune, nici o împrejurare de natură să afecteze interesele statului respectiv. Din moment ce statele membre ar fi obligate, în temeiul articolului 4 alineatul (3) TUE, să transmită Comisiei toate informațiile de care aceasta are nevoie pentru a decide în sensul existenței sau al inexistenței unui ajutor de stat și al compatibilității acestuia cu piața internă, o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor ar putea fi inițiată chiar și în lipsa unui ordin de furnizare a informațiilor. Pe de altă parte, interesele statului membru nu ar fi afectate decât

atunci când Comisia ar decide efectiv să angajeze o acțiune în instanță împotriva statului membru pentru încălcarea tratatului.

Aprecierea Curții

36 Reiese dintr-o jurisprudență constantă dezvoltată în cadrul unor acțiuni în anulare introduse de state membre sau de instituții că se consideră acte atacabile în sensul articolului 263 TFUE orice dispoziții adoptate de instituții, indiferent de forma acestora, care urmăresc să producă efecte juridice obligatorii (a se vedea în special Hotărârea din 31 martie 1971, Comisia/Consiliul, cunoscută sub numele „AETR", 22/70, Rec., p. 263, punctul 42, Hotărârea din 2 martie 1994, Parlamentul European/Consiliul, C-316/91, Rec., p. I-625, punctul 8, Hotărârea Spania/Comisia, citată anterior, punctul 27, Hotărârea din 24 noiembrie 2005, Italia/Comisia, C-138/03, C-324/03 și C-431/03, Rec., p. I-10043, punctul 32, Hotărârea din 1 decembrie 2005, Italia/Comisia, C-301/03, Rec., p. I-10217, punctul 19, și Hotărârea din 1 octombrie 2009, Comisia/Consiliul, C-370/07, Rep., p. I-8917, punctul 42). În plus, reiese din jurisprudență că un stat membru, precum recurenta din cauza C-475/10 P, poate introduce o acțiune în anularea unui act care produce efecte juridice obligatorii fără să trebuiască să demonstreze un interes de a exercita acțiunea (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 martie 1987, Comisia/Consiliul, 45/86, Rec., p. 1493, punctul 3, și Hotărârea din 1 octombrie 2009, Comisia/Consiliul, citată anterior, punctul 16).

37 În cazul în care acțiunea în anularea unui act adoptat de o instituție este introdusă de o persoană fizică sau juridică, Curtea a decis în repetate rânduri că acțiunea menționată nu poate fi formulată decât dacă efectele juridice obligatorii ale acestui act sunt de natură să afecteze interesele reclamantului, modificând în mod distinct situația sa juridică (a se vedea în special Hotărârile citate anterior IBM/Comisia, punctul 9, și Athinaïki Techniki/Comisia, punctul 29, și Hotărârea din 18 noiembrie 2010, NDSHT/Comisia, C-322/09 P, Rep., p. I-11911, punctul 45).

38 Totuși, trebuie subliniat că jurisprudența citată la punctul anterior a fost dezvoltată în cadrul unor acțiuni introduse la instanțele Uniunii de persoane fizice sau juridice împotriva unor acte ai căror destinatari erau acestea. În cazul în care, precum în cauza în care s-a pronunțat Ordonanța Deutsche Post/Comisia, citată anterior, o acțiune în anulare este introdusă de un reclamant neprivilegiat împotriva unui act al cărui destinatar nu este, cerința potrivit căreia efectele juridice obligatorii ale măsurii atacate trebuie să fie de natură să afecteze interesele reclamantului, modificând în mod distinct situația juridică a acestuia, se suprapune cu condițiile prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE.

39 Trebuie să se constate de asemenea că, în ordonanțele atacate, Tribunalul a admis excepția de inadmisibilitate invocată de Comisie, constatând că actul în litigiu nu constituie un act atacabil, în sensul articolului 263 TFUE.

40 În consecință, în scopul de a aprecia dacă Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a decis în aceste ordonanțe că un ordin de furnizare a informațiilor adoptat în temeiul articolului 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 659/1999 nu poate face obiectul unei acțiuni în anulare și având în vedere jurisprudența citată la punctul 36 din prezenta hotărâre, se impune să se examineze dacă un astfel de ordin constituie un act care urmărește să producă efecte juridice obligatorii.

41 În această privință, trebuie amintit că articolul 10 din Regulamentul nr. 659/1999 prevede o procedură în două faze care urmărește să permită Comisiei să obțină de la statul membru vizat informațiile necesare privind un ajutor pretins ilegal pentru ca aceasta să poată aprecia natura măsurii și compatibilitatea acesteia cu piața internă.

42 În ceea ce privește prima fază, articolul 10 alineatul (2) din Regulamentul nr. 659/1999 prevede că Comisia poate solicita informații statului membru în cauză cu privire la ajutorul pretins ilegal.

43 În a doua fază, în cazul în care statul membru, în ciuda atenționării adresate, nu furnizează informațiile solicitate în termenul stabilit, Comisia, în conformitate cu articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 659/1999 „solicită furnizarea informațiilor prin intermediul unei decizii". În consecință, a doua fază a procedurii constă în adoptarea de către Comisie a unei „decizii", în sensul articolului 288 TFUE, aspect necontestat de altfel de instituția amintită.

44 Or, în temeiul articolului 288 TFUE, o „[d]ecizi[e] este obligatorie în toate elementele sale". Prin prevederea că un ordin de furnizare a informațiilor ia forma unei decizii, legiuitorul Uniunii a avut intenția de a atribui un caracter obligatoriu unui astfel de act.

45 Reiese din cele de mai sus că o decizie adoptată în temeiul articolului 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 659/1999 urmărește să producă efecte juridice obligatorii, în sensul jurisprudenței citate la punctul 36 din prezenta hotărâre, și constituie, în consecință, un act atacabil, în sensul articolului 263 TFUE.

46 Analiza de mai sus este confirmată și de jurisprudența privind deciziile prin care se solicită informații, adoptate în temeiul articolului 11 din Regulamentul nr. 17 al Consiliului din 6 februarie 1962, Primul regulament de punere în aplicare a articolelor [81 CE] și [82 CE] (JO 1962, 13, p. 204, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 3), care, precum articolul 10 din Regulamentul nr. 659/1999, prevedea o procedură în două faze, dintre care a doua consta în adoptarea de către Comisie a unei decizii care putea face obiectul unei acțiuni în anulare (a se vedea Hotărârea din 26 iunie 1980, National Panasonic/Comisia, 136/79, Rec., p. 2033, și Hotărârea din 18 octombrie 1989, Orkem/Comisia, 374/87, Rec., p. 3283). De asemenea, reiese fără echivoc din articolul 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003 că o solicitare de informații adoptată sub forma unei decizii constituie un act atacabil, în sensul articolului 263 TFUE.

47 Jurisprudența citată de Tribunal în ordonanțele atacate, potrivit căreia trebuie să se țină cont de substanța unui act, iar nu de forma acestuia, pentru a aprecia caracterul său obligatoriu, nu modifică această analiză.

48 Pe de altă parte, contrar celor pretinse de Comisie, lipsa unei sancțiuni prevăzute de Regulamentul nr. 659/1999, în ipoteza în care statul membru nu dă curs ordinului de furnizare a informațiilor, nu constituie un element determinant pentru a aprecia dacă un act poate face obiectul unei acțiuni în anulare.

49 Prin faptul că a decis la punctele 31, 32 și 46 din Ordonanța Deutsche Post/Comisia, citată anterior, precum și la punctele 30, 31 și 45 din Ordonanța Germania/Comisia, citată anterior, că, dat fiind caracterul pregătitor al actului în litigiu, acesta nu constituie un act atacabil în sensul jurisprudenței, Tribunalul a săvârșit și o eroare de drept.

50 În această privință, trebuie amintit că, desigur, unele măsuri intermediare al căror obiectiv îl constituie pregătirea deciziei finale nu constituie, în principiu, acte care pot face obiectul unei acțiuni în anulare (a se vedea Hotărârile citate anterior IBM/Comisia, punctul 10, și Athinaïki Techniki/Comisia, punctul 42, și Hotărârea din 26 ianuarie 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisia, C-362/08 P, Rep., p. I-669, punctul 52). Cu toate acestea, actele intermediare astfel vizate sunt, mai întâi, acte care exprimă o opinie provizorie a instituției (a se vedea în acest sens Hotărârea IBM/Comisia, citată anterior, punctul 20, Hotărârea din 14 martie 1990, Nashua Corporation și alții/Comisia și Consiliul, C-133/87 și C-150/87, Rec., p. I-719, punctele 8-10, Hotărârea din 18 martie 1997, Guérin automobiles/Comisia, C-282/95 P, Rec., p. I-1503, punctul 34, precum și Hotărârea din 22 iunie 2000, Țările de Jos/Comisia, C-147/96, Rec., p. I-4723, punctul 35).

51 Astfel, o acțiune în anulare îndreptată împotriva unor acte care exprimă o opinie provizorie a Comisiei ar putea obliga instanțele Uniunii să efectueze o apreciere cu privire la probleme asupra cărora instituția menționată nu a avut încă ocazia să se pronunțe și ar avea astfel drept consecință o anticipare a dezbaterilor pe fond și o confuzie între diferitele faze ale procedurii administrative și ale celei judiciare. Admiterea unei astfel de acțiuni ar fi, așadar, incompatibilă cu sistemul de repartizare a competențelor între Comisie și instanțele Uniunii și cu cel al căilor de atac, prevăzute de tratat, precum și cu cerințele unei bune administrări a justiției și ale unei desfășurări legale a procedurii administrative a Comisiei (a se vedea Hotărârea IBM/Comisia, citată anterior, punctul 20).

52 Cu toate acestea, în speță, o acțiune în anulare îndreptată împotriva actului în litigiu, prin care Comisia solicită autorităților germane informații privind veniturile și costurile Deutsche Post privind perioada 1989-2007, nu prezintă niciun risc de confuzie între diferitele faze ale procedurii administrative și ale celei judiciare (Hotărârea IBM/Comisia, citată anterior, punctul 20). Astfel, o asemenea acțiune în anulare nu ar trebui să determine instanțele Uniunii să se pronunțe cu privire la existența unui ajutor de stat sau la compatibilitatea eventuală a acestuia cu piața internă.

53 Pe de altă parte, reiese din jurisprudență că un act intermediar nu poate face obiectul unei acțiuni nici în cazul în care se stabilește că nelegalitatea acestuia va putea fi invocată în susținerea unei acțiuni îndreptate împotriva deciziei finale în elaborarea căreia constituie o etapă pregătitoare. În astfel de condiții, acțiunea introdusă împotriva deciziei prin care se pune capăt procedurii va asigura o protecție jurisdicțională suficientă (a se vedea Hotărârea IBM/Comisia, citată anterior, punctul 12, Hotărârea din 24 iunie 1986, AKZO Chemie și AKZO Chemie UK/Comisia, 53/85, Rec., p. 1965, punctul 19, precum și Hotărârea din 9 octombrie 2001, Italia/Comisia, citată anterior, punctul 63).

54 Totuși, în cazul în care această ultimă condiție nu este îndeplinită, se va considera că actul intermediar – independent de aspectul dacă acesta exprimă o opinie provizorie a instituției vizate – produce efecte juridice autonome și, în consecință, trebuie să

poată face obiectul unei acțiuni în anulare (a se vedea Hotărârea AKZO Chemie și AKZO Chemie UK/Comisia, citată anterior, punctul 20, Hotărârea din 28 noiembrie 1991, BEUC/Comisia, C-170/89, Rec., p. I-5709, punctele 9-11, Hotărârea din 16 iunie 1994, SFEI și alții/Comisia, C-39/93 P, Rec., p. I-2681, punctul 28, Hotărârea din 9 octombrie 2001, Italia/Comisia, citată anterior, punctele 57-68, precum și Hotărârea Athinaïki Techniki/Comisia, citată anterior, punctul 54).

55 În speță, trebuie să se constate că un ordin de furnizare a informațiilor adoptat în temeiul articolului 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 659/1999 produce efecte juridice autonome.

56 Astfel, o acțiune introdusă împotriva deciziei prin care se încheie procedura privind pretinsul ajutor de stat în favoarea Deutsche Post nu este de natură să asigure o protecție jurisdicțională suficientă pentru recurente.

57 În această privință, trebuie să se constate, pe de o parte, că, în cazul în care, astfel cum pretind recurentele din prezentele cauze, ordinul este disproporționat, întrucât informațiile solicitate nu ar fi relevante pentru aprecierea măsurii de stat în raport cu articolele 107 TFUE și 108 TFUE, nelegalitățile care ar afecta actul intermediar nu ar putea afecta legalitatea deciziei finale a Comisiei, din moment ce această ultimă decizie nu va fi întemeiată pe informațiile obținute drept răspuns la ordinul menționat.

58 Pe de altă parte, în cazul în care Comisia, în temeiul articolului 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 659/1999, impune unui stat membru să furnizeze informațiile solicitate, aceasta adoptă o „decizie", în sensul articolului 288 TFUE. În consecință, refuzul

statului membru vizat de a da curs unui astfel de ordin constituie o neîndeplinire a unei obligații care îi revine în temeiul tratatelor, în sensul articolului 258 TFUE.

59 Or, în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, un stat membru destinatar al unei decizii precum un ordin de furnizare a informațiilor nu poate justifica în mod valabil neexecutarea acestuia în temeiul pretinsei sale nelegalități. Astfel, orice contestare a legalității unui astfel de ordin trebuie să se efectueze în cadrul unei proceduri distincte, respectiv în cadrul unei acțiuni în anulare vizate la articolul 263 TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 martie 2001, Comisia/Franța, C-261/99, Rec., p. I-2537, punctul 18, și Hotărârea din 14 februarie 2008, Comisia/Grecia, C-419/06, punctul 52).

60 În consecință, efectele eventualei nelegalități a actului intermediar nu pot fi înlăturate printr-o acțiune introdusă împotriva deciziei finale. Astfel, neîndeplinirea obligațiilor care decurg din articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 659/1999 de către un stat membru care nu dă curs unui ordin de furnizare a informațiilor va putea fi constatată independent de rezultatul unei eventuale acțiuni în anulare introduse împotriva deciziei finale.

61 Astfel, trebuie respins argumentul Comisiei potrivit căruia posibilitatea de a introduce o acțiune în anulare împotriva unei decizii adoptate în temeiul articolului 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 659/1999 ar conduce la o situație în care un stat membru care refuză să răspundă la o solicitare de informații privind un ajutor notificat sau nenotificat s-ar bucura de o protecție jurisdicțională mai extinsă în cazul în care este vorba despre un ajutor nenotificat.

62 Trebuie amintit în acest scop că articolul 5 alineatul (3) din Regulamentul nr. 659/1999 prevede că dacă statul membru vizat, după ce a primit o atenționare, nu furnizează informațiile solicitate printr-o solicitare de informații adresată de Comisie și

referitoare la un ajutor notificat sau furnizează informațiile în mod incomplet, notificarea se consideră retrasă. În aceste condiții, retragerea notificării are drept efect faptul că acest ajutor trebuie considerat ajutor nenotificat, astfel încât refuzul statului membru vizat de a furniza informațiile solicitate va conduce, atât în cazul unui ajutor notificat inițial, cât și în cazul unui ajutor care nu a făcut niciodată obiectul unei notificări, la adoptarea unui act atacabil, respectiv a unei „decizii" în sensul articolului 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 659/1999.

63 În consecință, prin faptul că a decis că actul în litigiu nu putea face obiectul unei acțiuni în anulare, Tribunalul a săvârșit erori de drept. În aceste condiții, fără a fi necesară examinarea celui de al cincilea motiv, se impune admiterea primelor patru motive.

64 În cauza C-463/10 P, Comisia solicită totuși Curții, în ipoteza în care aceasta decide că actul în litigiu constituie un act atacabil în sensul articolului 263 TFUE, să efectueze substituirea motivării Ordonanței Deutsche Post/Comisia, citată anterior, în scopul de a arăta că acțiunea formulată de Deutsche Post este inadmisibilă, dat fiind că această întreprindere nu ar avea calitate procesuală activă, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. Astfel, în cadrul excepției de inadmisibilitate invocate de Comisie în această cauză, instituția amintită a susținut că actul în litigiu nu privește Deutsche Post nici direct, nici individual.

65 În această privință, trebuie amintit că, în conformitate cu articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, o persoană fizică sau juridică poate formula o acțiune împotriva unei decizii adresate unei alte persoane numai dacă decizia respectivă o privește direct și individual.

66 În primul rând, în ceea ce privește aspectul dacă Deutsche Post este vizată în mod direct de actul în litigiu, adresat Republicii Federale Germania, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că această condiție impune îndeplinirea a două criterii cumulative, și anume ca, în primul rând, măsura contestată să producă în mod direct efecte asupra situației juridice a particularului și, în al doilea rând, să nu lase nicio putere de apreciere destinatarilor care sunt însărcinați cu punerea sa în aplicare, aceasta având un caracter pur automat și decurgând doar din reglementarea Uniunii, fără aplicarea altor norme intermediare (a se vedea Hotărârea din 10 septembrie 2009, Comisia/Ente per le Ville Vesuviane și Ente per le Ville Vesuviane/Comisia, C-445/07 P și C-455/07 P, Rep., p. I-7993, punctul 45, precum și jurisprudența citată).

67 Potrivit Comisiei, această condiție nu ar fi îndeplinită în speță întrucât actul în litigiu ar impune Republicii Federale Germania numai transmiterea anumitor informații. În consecință, acest ordin nu ar avea drept consecință adoptarea unei măsuri naționale care ar avea un caracter pur automat și care ar decurge numai din reglementarea Uniunii. Republica Federală Germania ar fi cea care ar stabili dacă se va adresa Deutesche Post sau cum va determina această întreprindere să comunice informațiile.

68 În speță, trebuie să se constate că actul în litigiu afectează direct Deutsche Post în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.

69 Astfel, pe de o parte, Deutsche Post, în calitate de beneficiară a măsurii care face obiectul informațiilor vizate prin actul în litigiu și în calitate de deținătoare a acestor informații, va fi obligată să dea curs ordinului de furnizare a informațiilor.

70 Pe de altă parte, conținutul definitiv și exhaustiv al informațiilor solicitate reiese chiar din actul în litigiu, fără a lăsa vreo marjă de apreciere în această privință Republicii Federale Germania.

71 Cu privire la aspectul dacă Deutsche Post este vizată în mod individual prin actul atacat, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței constante a Curții, alți subiecți de drept decât destinatarii unei decizii nu pot pretinde că sunt vizați individual decât dacă această decizie le aduce atingere în temeiul anumitor calități care le sunt specifice sau al unei situații de fapt care îi particularizează în raport cu orice altă persoană și, prin urmare, îi individualizează ca și cum ar fi destinatarii unei astfel de decizii (a se vedea în special Hotărârea din 22 noiembrie 2007, Sniace/Comisia, C-260/05 P, Rep., p. I-10005, punctul 53 și jurisprudența citată).

72 Potrivit Comisiei, Deutsche Post nu ar fi vizată în mod individual prin actul în litigiu dat fiind că acesta nu ar fi adresat acestei întreprinderi și nici nu ar crea vreo obligație în sarcina acesteia.

73 În această privință, trebuie arătat că împrejurarea că actul în litigiu nu este adresat Deutsche Post este lipsită de relevanță în contextul aprecierii aspectului dacă această întreprindere este vizată în mod individual, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, prin actul menționat.

74 În plus, trebuie să se constate că ordinul de furnizare a informațiilor se raportează la o procedură de investigare a unui pretins ajutor de stat de care ar fi beneficiat Deutsche Post. Informațiile vizate prin actul în litigiu se referă numai la Deutsche Post. Aceasta din urmă este, așadar, vizată în mod individual prin actul menționat, în sensul jurisprudenței citate la punctul 71 din prezenta hotărâre.

75 Întrucât Deutsche Post este vizată în mod direct și individual prin actul în litigiu, în cauza C-463/10 P, nu trebuie să se efectueze substituirea motivării solicitată de Comisie.

76 Din cele de mai sus rezultă că se impune admiterea recursului și anularea ordonanței atacate.

Cu privire la trimiterea cauzelor la Tribunal

77 Din articolul 61 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene rezultă că, în cazul în care recursul este întemeiat, Curtea poate fie să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul, atunci când acesta este în stare de judecată, fie să trimită cauza Tribunalului pentru a se pronunța asupra acestuia.

78 Curtea dispune de elementele necesare pentru a se pronunța în mod definitiv în ambele cauze cu privire la excepția de inadmisibilitate ridicată de Comisie în cursul procedurii în primă instanță.

79 Pentru motivele enunțate la punctele 36-62 din prezenta hotărâre, excepția de inadmisibilitate menționată, întemeiată pe faptul că actul în litigiu nu este susceptibil să facă obiectul unei acțiuni în anulare, trebuie respinsă. Pe de altă parte, în măsura în care, în cauza Deutsche Post/Comisia (T-570/08), excepția de inadmisibilitate este întemeiată și pe faptul că actul în litigiu nu ar viza în mod direct și individual reclamanta, nici excepția respectivă nu poate fi admisă pentru motivele enunțate la punctele 65-75 din prezenta hotărâre.

80 În schimb, în împrejurările din speță, Curtea nu este în măsură să se pronunțe pe fondul acțiunilor introduse de Deutsche Post și de Republica Federală Germania.

81 Trebuie arătat în acest sens că dezbaterile în fața Tribunalului și aprecierile acestuia s-au referit exclusiv la admisibilitatea acțiunilor, având în vedere că Tribunalul a admis, în ambele cauze, excepția de inadmisibilitate ridicată de Comisie în conformitate cu articolul 114 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, fără a intra în dezbaterea fondului și fără a deschide procedura orală.

82 Prin urmare, cauzele trebuie trimise Tribunalului pentru ca acesta să se pronunțe asupra concluziilor formulate de reclamante prin care solicită anularea actului în litigiu.

Cu privire la cheltuielile de judecată

83 Întrucât cauzele sunt trimise la Tribunal, cererea privind cheltuielile de judecată aferente prezentei proceduri de recurs se soluționează odată cu fondul.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a treia) declară și hotărăște:

1) Anulează Ordonanțele Tribunalului Uniunii Europene din 14 iulie 2010, Deutsche Post/Comisia (T-570/08) și Germania/Comisia (T-571/08).

2) Respinge excepțiile de inadmisibilitate invocate de Comisia Europeană în fața Tribunalului Uniunii Europene.

3) Trimite cauzele la Tribunalul Uniunii Europene pentru ca acesta să se pronunțe asupra concluziilor formulate de Deutsche Post AG (T-570/08) și de Republica Federală Germania (T-571/08), prin care se solicită anularea deciziei Comisiei din 30 octombrie 2008 privind ordinul adresat Republicii Federale Germania de furnizare a informațiilor în procedura de ajutor de stat în favoarea Deutsche Post AG.

4) Cererea privind cheltuielile de judecată se soluționează odată cu fondul.

Semnături