SODBA SODIŠČA PRVE STOPNJE (četrti senat)

z dne 11. julija 2007 *

V zadevi T-167/04,

Asklepios Kliniken GmbH, s sedežem v Königstein-Falkensteinu (Nemčija), ki jo zastopa K. Füßer, odvetnik,

tožeča stranka,

proti

Komisiji Evropskih skupnosti, ki jo zastopata V. Kreuschitz in M. Niejahr, zastopnika,

tožena stranka,

ob intervenciji

Zvezne republike Nemčije, ki sta jo sprva zastopala C.-D. Quassowski in A. Tiemann, nato W.-D. Plessing in C. Schulze-Bahr, zastopniki,

* Jezik postopka: nemščina.

in

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki ga je sprva zastopal M. Bethell, nato C. Gibbs in E. O'Neill, zastopniki,

intervenientki,

zaradi predloga, da se v skladu s členom 232 ES ugotovi nesprejetje odločbe na podlagi člena 4(2), (3) ali (4) Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena ?88? ES (UL L 83, str. 1), glede prijave, ki jo je vložila tožeča stranka v zvezi z dodelitvijo domnevno nezakonitih pomoči bolnišnicam v javnem sektorju v Nemčiji, pri čemer Komisija ni izpolnila obveznosti iz člena 88 ES ter členov 10(1) in 13(1) Uredbe št. 659/1999,

SODIŠČE PRVE STOPNJE
EVROPSKIH SKUPNOSTI (četrti senat),

v sestavi H. Legal, predsednik, I. Wiszniewska-Białecka, sodnica, in E. Moavero Milanesi, sodnik,

sodna tajnica: K. Andová, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 8. marca 2007

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

1 Člen 4 Uredbe Sveta (ES) 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [88] ES (UL L 83, str. 1) določa:

„1. Komisija pregleda uradno priglasitev takoj, ko jo prejme. […][O]dločbo [sprejme] skladno z odstavki 2, 3 ali 4.

2. Če Komisija po predhodni preučitvi ugotovi, da prijavljeni ukrep ni pomoč, to ugotovitev navede v odločbi.

3. Če Komisija po predhodni preučitvi ugotovi, da ni dvomov o združljivosti prijavljenega ukrepa s skupnim trgom, kolikor sodi na področje uporabe člena [87(1) ES], potem odloči, da je ukrep združljiv s skupnim trgom […] V odločbi se navede, katera izjema na podlagi Pogodbe je bila uporabljena.

4. Če Komisija po predhodni preučitvi ugotovi, da obstajajo dvomi o združljivosti prijavljenega ukrepa s skupnim trgom, potem se odloči za začetek postopka na podlagi člena [88(2) ES] […]“

2 Člen 10(1) Uredbe št. 659/1999 določa:

„Če ima Komisija podatke iz katerega koli vira o domnevni nezakoniti pomoči, te podatke brez odlašanja preveri.“

3 Člen 11(1) Uredbe št. 659/1999 določa:

„Komisija lahko, potem ko zadevni državi članici omogoči, da predloži svoje pripombe, sprejme odločbo, ki od države članice zahteva, da začasno odloži vso nezakonito pomoč, dokler Komisija ne odloči o združljivosti pomoči s skupnim trgom […].“

4 Člen 13(1) Uredbe št 659/1999 določa:

„Pregled morebitne nezakonite pomoči se zaključi z odločbo na podlagi člena 4(2), (3) ali (4). V primeru odločbe o začetku formalnega postopka preiskave se postopek zaključi z odločbo […]. Če država članica ne izpolni odredbe o predložitvi podatkov, se ta odločba sprejme na podlagi razpoložljivih podatkov.“

5 Člen 20(2) Uredbe št. 659/1999:

„Vsaka zainteresirana stranka lahko obvesti Komisijo o domnevni nezakoniti pomoči in o domnevni zlorabi pomoči. Če Komisija meni, da na podlagi podatkov, ki jih ima, ni zadostnih razlogov, da bi zavzela stališče o zadevi, o tem obvesti zainteresirano stranko. Če Komisija sprejme odločbo o zadevi v zvezi z vsebino predloženih podatkov, pošlje izvod odločbe zainteresirani stranki."

Dejansko stanje

6 Asklepios Kliniken GmbH je nemška družba zasebnega prava, katere kapital je v celoti v zasebni lasti in ki je specializirana za upravljanje bolnišničnih centrov.

7 Tožeča stranka je 20. januarja 2003 vložila prijavo pri Komisiji, da bi prijavila domnevno nezakonite državne pomoči v obliki nadomestil, odvisno od primera, za njihove morebitne izgube iz poslovanja – ki so jih javni organi v Nemčiji dodelili javnim bolnišnicam in jih sestavljajo nadomestila – ter jamstva, ki so jih v korist teh bolnišnic dodelili ustrezni javni organi. Tožeča stranka predlaga Komisiji, naj opravi raziskave glede teh domnevno nezakonitih ravnanj na podlagi podatkov, ki ji jih je predložila, in naj jo obvesti o vseh odločbah, sprejetih v tem postopku predhodne preučitve, ter če bi bilo treba sporne ukrepe šteti za državne pomoči, naj ukaže njihovo odložitev, dokler ne sprejme odločbe. Prijavi je bilo priloženo pravno mnenje, ki obsega podatke o tožeči stranki in bolnišnicah, ki jim zagotavlja upravljanje, njeno konkurenčno razmerje z bolnišnicami v javnem sektorju in preučitev uporabe člena 86 ES za sporne pomoči.

8 Z dopisom z dne 6. februarja 2003 je Komisija potrdila prejem te prijave in tožečo stranko seznanila, da naj bi Generalni direktorat Komisije za konkurenco preučil poslane podatke in opravil raziskave, ki so potrebne v zvezi s tem.

9 Tožeča stranka je v letu 2003 na Komisijo naslovila več zahtev za podatke.

10 Tožeča stranka je z dopisom z dne 26. januarja 2004 pisno opomnila Komisijo, naj sproži postopek glede njene prijave. Predlagala ji je tudi, prvič, naj Zvezni republiki Nemčiji ukaže odložitev zadevnih nadomestil, vsaj dokler Komisija ne sprejme odločbe v skladu s členom 11(1) Uredbe št. 659/1999, drugič, naj v skladu s členom 13(1) navedene uredbe sprejme odločbo v okviru predhodne preučitve spornih pomoči na podlagi člena 4(2),(3) ali (4) navedene uredbe, in tretjič, naj jo obvešča o odločbah, sprejetih v skladu s členom 20(2) te uredbe.

11 Komisija je z dopisom z dne 30. januarja 2004 potrdila prejem pisnega opomina.

12 18. februarja 2004 je Komisija sprejela osnutek odločbe o uporabi člena 86 ES za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljene nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena (v nadaljevanju: osnutek odločbe).

13 28. novembra 2005 je Komisija sprejela Odločbo 2005/842/ES o uporabi člena 86(2) ES za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljene nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena (UL L 312, str. 67).

Postopek in predlogi strank

14 Tožeča stranka je 13. maja 2004 v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje vložila to tožbo.

15 Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska ter Zvezna republika Nemčija sta 20. in 23. septembra 2004 v sodnem tajništvu vložila predloga za intervencijo v podporo predlogom Komisije.

16 S sklepom predsednika četrtega senata Sodišča prve stopnje z dne 27. oktobra 2004 je bilo tema predlogoma za intervencijo ugodeno.

17 Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska je z dopisom z dne 20. decembra 2004 obvestilo sodno tajništvo Sodišča prve stopnje, da se odreka vložitvi intervencijske vloge, vendar da bi želelo eventualno intervenirati v ustnem postopku.

18 Zvezna republika Nemčija je 26. januarja 2005 vložila intervencijsko vlogo.

19 Stranki sta bili v okviru ukrepov procesnega vodstva pozvani, naj Sodišču prve stopnje predložita stališči o vplivu sprejetja Odločbe 2005/842 na nadaljevanje postopka, in to zahtevo sta izpolnili v predpisanem roku.

20 Na podlagi poročila sodnika poročevalca je Sodišče prve stopnje (četrti senat) odločilo začeti ustni postopek.

21 Stranki sta na obravnavi 8. marca 2007 podali ustne navedbe in odgovorili na vprašanja, ki jima jih je postavilo Sodišče prve stopnje.

22 Tožeča stranka Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

— ugotovi, da Komisija s tem, da po vloženi prijavi tožeče stranke z dne 20. januarja 2003 ni sprejela odločbe v skladu s členom 4(2),(3) ali (4) Uredbe (ES) št. 659/1999, ni izpolnila obveznosti iz člena 88 ES, kot tudi iz členov 10(1) in 13(1) Uredbe (ES) št. 659/1999.

23 Komisija, ki jo podpira Zvezna republika Nemčija, Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

— tožbo zavrže kot nedopustno in naj jo, podredno, zavrne kot neutemeljeno;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

Dopustnost

Trditve strank

24 Komisija, ki formalno ni vložila ugovora nedopustnosti, se sklicuje na nedopustnost tožbe z dveh vidikov.

25 Prvič, tožbeni zahtevek naj ne bi izpolnjeval pogojev iz člena 44(1)(c) Poslovnika Sodišča prve stopnje. Komisija opozarja, da je za dopustnost tožbe nujno, da iz besedila tožbe izhajajo oziroma so vsaj povzeti bistveni dejanski in pravni elementi, na katerih ta temelji. Splošna napotitev na druga pisanja, tudi na priloge k vlogi, ne more popraviti neobstoja bistvenih elementov v tožbi. Vloga v obravnavani zadevi bi morala opredeliti bolnišnice v nemškem javnem sektorju, ki so bile v konkretnem konkurenčnem razmerju z bolnišničnimi centri, ki jih upravlja tožeča stranka. Pravno mnenje, ki ga je tožeča stranka predložila kot prilogo, naj ne bi odtehtalo pomanjkljivosti njenega tožbenega zahtevka.

26 Drugič, tožeča stranka naj ne bi bila procesno upravičena. Komisja opozarja na ustaljeno sodno prakso, da je treba člen 232, tretji odstavek, ES razlagati tako, da posameznik lahko vloži tožbo zaradi nedelovanja proti instituciji, ki ni sprejela akta, ki bi ga neposredno in posamično zadeval v smislu člena 230, četrti odstavek, ES. Odločba v zvezi s prijavo tožeče stranke naj bi to zadevala neposredno, ne pa posamično.

27 Da bi se odločba posamično nanašala na vlagatelja prijave v zvezi z domnevno nezakonitimi državnimi pomočmi, bi moral biti ta v skupini oseb, ki so upravičene do postopkovnih jamstev, določenih s členom 88(2) ES. Poleg podjetja oziroma podjetij v prednostnem položaju zaradi pomoči naj bi se odločba nanašala na osebe, podjetja ali združenja, katerih interesi so lahko prizadeti z dodelitvijo pomoči, in sicer zlasti konkurenčna podjetja in strokovna združenja. Na podlagi sodne prakse bi bilo mogoče le podjetja, katerih konkurenčni položaj je konkretno in posamično prizadet z dodelitvijo pomoči, šteti kot podjetja, ki so konkurenčna prejemnikom te pomoči. Teoretična možnost, da bi bil z dodelitvijo pomoči prizadet interes nekega podjetja, naj torej ne bi zadostovala.

28 Tožeča stranka v obravnavani zadevi v tožbi naj ne bi navedla konkretnih podatkov, ki bi omogočali ugotovitev, da je bila v konkretnem in neposrednem konkurenčnem razmerju z nemškimi javnimi bolnišnicami. Zato naj se ne bi mogla sklicevati na lastnost zadevne stranke v smislu člena 88(2) ES.

29 Tožeča stranka torej naj ne bi mogla zahtevati od Sodišča prve stopnje, naj presodi domnevno nedelovanje Komisije glede nadomestil, dodeljenih vsem bolnišnicam, ki jih upravlja javni sektor v Nemčiji. Tožeča stranka naj bi v tožbi priznala, da je v konkurenčnem razmerju z „vsaj nekaterimi“ nemškimi bolnišnicami, ki naj bi jih bilo več kot 700. V vsakem primeru naj bi deli pravnega mnenja, na katere napotuje tožeča stranka, omenjali le štiri primere konkretnih konkurenčnih razmerij. Poleg tega trditev tožeče stranke, da si zlahka predstavljamo podobne primere za druge omenjene klinike, za katere je odgovorna pooblaščenka na Bavarskem in v Hesseju, naj ne bi bila podkrepljena z nobenim dokazom.

30 Poleg tega državna nadomestila, ki so bila izplačana javnim bolnišnicam in jih izpodbija tožeča stranka, naj ne bi pomenila splošnega sistema pomoči, ampak naj bi bilo to, nasprotno, veliko število posamičnih pomoči. Tožeča stranka bi torej morala

za vsak posamezen primer dokazati, da je bila zadevna javna bolnišnica v konkretnem konkurenčnem razmerju z enim od bolnišničnih centrov, ki jih tožeča stranka upravlja.

31 Zvezna republika Nemčija meni, da tožeča stranka nima lastnosti zadevne stranke v smislu člena 88(2) ES le zato, ker je vložila prijavo pri Komisiji in ker je upravljala zasebne bolnišnične centre. Tožba bi morala natančno opredeliti različne vrste klinik, tudi zdravstvene storitve in zadevna medicinska področja ter določiti meje zadevnih geografskih območij.

32 Tožeča stranka navaja, da je njena tožba dopustna. Opozarja, da sta člena 230 in 232 ES izraz istega pravnega sredstva ter da je treba člen 232(3) ES razlagati tako, da fizična ali pravna oseba lahko vloži tožbo zaradi nedelovanja proti instituciji, ki naj ne bi sprejela akta, ki naj bi se nanjo neposredno in posamično nanašal. Obstoj nacionalnih pravnih sredstev naj ne bi vplival na dopustnost tožbe zaradi nedelovanja.

33 Tožeča stranka zatrjuje, da se odločba, ki bi jo Komisija morala sprejeti na podlagi člena 4(2),(3) ali (4) Uredbe št. 659/1999 v okviru predhodne preučitve pomoči, nanjo nanaša neposredno in posamično.

34 Tožeča strunka glede tega, ali je neposredno prizadeta, navaja, da se šteje, da odločba Komisije na področju državnih pomoči neposredno zadeva konkurenta subjekta, ki je prejel pomoč, če ni dvoma o namenu nacionalnih organov, da odobrijo njihov načrt pomoči, in, *a fortiori,* če so bile finančne podpore že odobrene in bodo tudi v prihodnje. Zato glede na okoliščine v obravnavani zadevi ni dvoma o njeni neposredni prizadetosti.

35 Tožeča stranka glede svoje posamične prizadetosti zatrjuje, da so na področju državnih pomoči posamično prizadete stranke tiste, katerih interesi se lahko prizadenejo z dodelitvijo pomoči, torej zlasti konkurenti prejemnika pomoči. Poleg tega bi lahko na podlagi sodne prakse stranke v postopku v smislu člena 88(2) ES pred Sodiščem Skupnosti izpodbijale odločbo Komisije z navedbo, da ukrep ni državna pomoč ali da ni združljiv s skupnim trgom, čeprav pomeni državno pomoč. Sodišče prve stopnje bi se moralo v tem okviru omejiti na preverjanje, ali konkurenčnega razmerja s prejemnikom pomoči ne bi bilo mogoče očitno izključiti. Zato bi bilo treba, glede na podobnost med pogoji za dopustnost ničnostne tožbe in tožbe zaradi nedelovanja, uporabiti enak pristop v okviru uporabe člena 232, tretji odstavek, ES.

36 Tožeča stranka meni, da naj bi se odločba, ki je Komisija ni sprejela, posamično nanašala nanjo, ker naj bi bila v konkretnem konkurenčnem razmerju z nekaterimi bolnišnicami, ki so prejele te pomoči. Nedelovanje Komisije naj bi jo tako prikrajšalo za procesne pravice, ki bi jih imela, če bi bil sprožen formalni postopek preučitve.

37 Natančneje, tožeča stranka je glede svojega konkretnega konkurenčnega razmerja z nekaterimi nemškimi javnimi bolnišnicami, ki prejmejo sporne pomoči, priznala, da upravlja 39 zasebnih klinik v Nemčiji, ki so v intenzivni konkurenci s temi javnimi bolnišnicami, in napotuje na strokovno mnenje, priloženo k tožbi.

38 Poleg tega naj bi omejitev pomena zadevne stranke le na osebe, katerih konkurenčni položaj je konkretno in neposredno prizadet z dodelitvijo pomoči, ki jo zagovarja Komisija, kršila splošno načelo prava Skupnosti o zahtevi za učinkovito sodno varstvo.

Presoja Sodišča prve stopnje

— Skladnost tožbe s členom 44(1)(c) Poslovnika

39 Na podlagi člena 44(1) Poslovnika mora vloga, s katero se začne postopek, vsebovati kratek povzetek navedenih tožbenih razlogov. Ta povzetek mora biti dovolj jasen in natančen, da toženi stranki omogoči pripravo obrambe, Sodišču prve stopnje pa, da o tožbi po potrebi presodi tudi brez dodatnih podatkov.

40 Da bi bila tožba dopustna, morajo biti v skladu z ustaljeno sodno prakso za zagotovitev pravne varnosti in dobrega delovanja sodnega organa bistveni dejanski in pravni elementi, na katerih temelji, vsaj povzeti, vendar pregledno in razumljivo razvidni iz besedila tožbe (sklep Sodišča prve stopnje z dne 28. aprila 1993 v zadevi De Hoe proti Komisiji, T-85/92, Recueil, str. II-523, točka 20, in sodba Sodišča prve stopnje z dne 7. februarja 2007 v zadevi Clotuche proti Komisiji, T-339/03, še neobjavljena v ZOdl., točka 133). Čeprav je besedilo tožbe glede posebnih vprašanj lahko podprto in dopolnjeno s sklicevanjem na povzetke dokumentov, ki so ji priloženi, pa splošno sklicevanje na druga pisanja ne more nadomestiti pomanjkanja bistvenih elementov pravne utemeljitve, ki morajo biti na podlagi zgoraj navedene določbe zajeti v tožbi (sklep Sodišča prve stopnje z dne 21. maja 1999 v zadevi Asia Motor France in drugi proti Komisiji, T-154/98, Recueil, str. II-1703, točka 49). Poleg tega Sodišče prve stopnje ni dolžno v prilogah iskati ter prepoznavati razlogov in argumentov, ki bi jih lahko štelo za podlago za tožbo, ker imajo priloge le dokazno in pomožno funkcijo (sodba Sodišča prve stopnje z dne 7. novembra 1997 v zadevi Cipeke proti Komisiji, T-84/96, Recueil, str. II-2081, točka 34).

41 Tožeča stranka v obravnavani zadevi Sodišču prve stopnje predlaga, naj ugotovi, da Komisija s tem, da v skladu s členom 4(2),(3) ali (4) Uredbe št. 659/1999 ni sprejela odločbe o njeni prijavi z dne 20. januarja 2003, ni izpolnila obveznosti iz člena 88 ES ter iz členov 10(1) in 13(1) Uredbe št. 659/1999. Tožba tako nedvoumno navaja nedelovanje, ki bi ga Sodišče prve stopnje moralo ugotoviti, ter vsebuje jasen in natančen povzetek tožbenih razlogov, na katere se sklicuje. Tožba poleg tega našteva bistvene dejanske in pravne elemente, ki se nanašajo na pomoči, naznanjene s prijavo, obstoj obveznosti Komisije, da ukrepa, in njeno nedelovanje po izteku roka, ki naj bi presegel razumne meje.

42 Glede zatrjevane neopredelitve v tožbi, ki bi v zadostni meri dokazovala obstoj konkurenčnega razmerja, je treba ugotoviti, da je tožeča stranka v njej natančno opredelila, da je upravitelj zasebnih bolnišničnih centrov v Nemčiji in da je v konkretnem konkurenčnem razmerju z javnimi bolnišnicami v Nemčiji, ki so prejele pomoči, za katere meni da niso zakonite. Kot primer navaja bolnišnice na Bavarskem, pri čemer za podrobnejše podatke napotuje na priloge k tožbi.

43 Glede na zgoraj navedeno je očitno, da je bil dejanski element, ki je bistven za določitev procesnega upravičenja tožeče stranke, in sicer njeno konkurenčno razmerje s prejemniki pomoči, nedvomno opredeljen na kratko, vendar dovolj jasno in natančno. Te ugotovitve ne ovrže dejstvo, da je tožeča stranka v prilogah dopolnila podatke, ki so bili predloženi v besedilu tožbe, ker tožba vsebuje bistvene dejanske in pravne elemente, ki toženi stranki omogočajo, da lahko pripravi svojo obrambo, in ki Sodišču prve stopnje omogočajo, da odloči o tožbi.

44 Posledično tožba izpolnjuje pogoje iz člena 44(1)(c) Poslovnika, zato je treba prvo trditev Komisije glede dopustnosti tožbe zavrniti.

— Procesno upravičenje tožeče stranke

45 Člena 230 in 232 ES sta izraz istega pravnega sredstva. Iz tega izhaja, da je treba člen 232, tretji odstavek, ES – kot tudi člen 230, četrti odstavek, ES, ki posameznikom dovoljuje vložitev ničnostne tožbe zoper akt Skupnosti, ki ni naslovljen nanje, ker jih ta akt posamično in neposredno zadeva – razlagati tako, da jim daje možnost vložitve tožbe zaradi nedelovanja proti instituciji, ki ni sprejela akta, ki bi jih zadeval na enak način (sodbi Sodišča z dne 18. novembra 1970 v zadevi Chevalley proti Komisiji, 15/70, Recueil, str. 975, točka 6, in Sodišča prve stopnje z dne 10. maja 2006 v zadevi Air One proti Komisiji, T-395/04, ZOdl., str. II-1343, točka 25).

46 Zato je treba preučiti, ali naj bi bila tožeča stranka procesno upravičena zahtevati razglasitev ničnosti vsaj enega od aktov, ki bi ga Komisija lahko sprejela v okviru predhodne faze preučitve pomoči iz člena 88(3) ES, s katero naj bi se ugotovilo, ali da sporni ukrepi ne pomenijo pomoči, ali da pomenijo pomoč, vendar se izkažejo za združljive s skupnim trgom, ali da bi bilo treba zaradi njih začeti postopek iz člena 88(2) ES.

47 V zvezi s tem je treba opozoriti, da kadar Komisija, ne da bi začela formalni postopek preiskave iz člena 88(2) ES, z odločbo, sprejeto na podlagi tretjega odstavka tega člena, ugotovi, da je pomoč združljiva s skupnim trgom, lahko osebe, ki so upravičene do teh postopkovnih jamstev, ta uveljavljajo le, kadar imajo možnost, da to odločbo izpodbijajo pred sodiščem Skupnosti (sodba Sodišča z dne 19. maja 1993 v zadevi Cook proti Komisiji, C-198/91, Recueil, str. I-2487, točka 23, in zgoraj v točki 45 navedena sodba Air One proti Komisiji, točka 30).

48 Iz teh razlogov je sodnik Skupnosti ugotovil dopustnost tožbe za razglasitev ničnosti take odločbe, ki jo vloži zainteresirana stranka v smislu člena 88(2) ES, kadar želi z vložitvijo te tožbe zaščititi postopkovne pravice, ki jih ima na podlagi te določbe (zgoraj v točki 47 navedena sodba Cook proti Komisiji, točke od 23 do 26, in zgoraj v točki 45 navedena sodba Air One proti Komisiji, točka 31).

49 V skladu z ustaljeno sodno prakso so zainteresirane stranke v smislu člena 88(2) ES osebe, podjetja ali združenja, na katerih interese bi lahko vplivala dodelitev pomoči, torej zlasti konkurenčna podjetja upravičencev do te pomoči in poklicna združenja (sodbi Sodišča z dne 14. novembra 1984 v zadevi Intermills proti Komisiji, 323/82, Recueil, str. 3809, točka 16, in z dne 13. decembra 2005 v zadevi Komisija proti Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, ZOdl., str. I-10737, točka 36, ter zgoraj v točki 45 navedena sodba Air One proti Komisiji, točka 36). Sodno prakso, ki izhaja iz zgoraj navedene sodbe Intermills proti Komisiji, je potrdil člen 1(h) Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 93 Pogodbe ES (UL L 83, str. 1), ki določa, da pojem zainteresirane stranke pomeni „katero koli državo članico ali osebo, podjetje ali združenje podjetij, na katerih interese bi lahko dodelitev pomoči vplivala, predvsem upravičenca pomoči, konkurenčna podjetja in poklicna združenja“.

50 Tako je treba konkurenta – čeprav bodočega ali celo le potencialnega –, prejemnika sporne pomoči, šteti kot zadevno stranko v smislu člena 88(2) ES (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 15. junija 1993 v zadevi Matra proti Komisiji, C-225/91, Recueil, str. I-3203, točka 19, in zgoraj v točki 45 navedeno sodbo v zadevi Air One proti Komisiji, točka 39).

51 Tožeča stranka v obravnavani zadevi je upravitelj 39 zasebnih bolnišničnih centrov, razporejenih po vsem ozemlju Zvezne republike Nemčije. Tožeča stranka je torej v konkurenci z nekaterimi bolnišnicami iz javnega sektorja, ki prejemajo pomoč. Ta

okoliščina zadostuje za dokaz o obstoju zadostnega konkurenčnega razmerja med tožečo stranko in vsaj nekaterimi prejemniki spornih pomoči, da ta lahko šteje za zadevno stranko v smislu člena 88(2) ES.

52 Zato naj bi smela z ničnostno tožbo izpodbijati odločbo, ki jo je Komisija sprejela na podlagi člena 88(3) ES, da bi zaščitila svoje postopkovne pravice kot zadevna stranka. Treba je torej ugotoviti, da sme predlagati Sodišču prve stopnje, naj ugotovi morebitno nedelovanje Komisije, ker ni sprejela take odločbe.

53 Nasprotne trditve Komisije in intervenientke tega sklepa ne spodbijajo.

54 Prvič, trditev intervenientke, ki meni, da dokazovanje konkurenčnega razmerja vključuje opredelitev tožeče stranke različnih vrst klinik, zdravstvene storitve in tudi zadevna medicinska področja ter razmejitev zadevnih geografskih območij, je treba zavrniti. Tako dokazovanje bi vključevalo natančno opredelitev zadevnega trga in tudi zapletena izvajanja merjenj navzkrižne prožnosti med storitvami bolnišnic, ki jih upravlja tožeča stranka, glede na storitve javnih bolnišnic. To naj bi v veliki meri presegalo okvir preizkusa pojma zadevne stranke, kot izhaja iz člena 1(h) Uredbe št. 659/1999, ki omenja le konkurenčna podjetja, kot tudi razlago tega pojma na podlagi sodne prakse, ki se nanaša na podjetja, katerih interese bi te pomoči morda prizadele.

55 Iz istega razloga in v nasprotju s tem, kar zatrjuje Komisija, se ne zdi nujno, da bi tožeča stranka dokazala obstoj konkretnega in neposrednega konkurenčnega razmerja z vsako bolnišnico, ki prejme sporne pomoči, da bi lahko štela za zadevno stranko v smislu člena 88(2) ES. Zadošča namreč, da dokaže obstoj takega konkurenčnega razmerja s prejemniki pomoči.

56 Drugič, trditev Komisije in intervenientke, ki izhajajo iz dejstva, da je v Nemčiji več kot 700 javnih bolnišnic, ni mogoče sprejeti. Pomen števila prejemnikov ne more vplivati na dopustnost tožbe, ker so bile domnevno nezakonite pomoči dejansko izplačane nemškim javnim bolnišnicam in ker ne sestavljajo splošnega sistema pomoči, čemur Komisija ne oporeka.

57 Glede na zgoraj navedeno je treba tudi drugo trditev Komisije glede dopustnosti tožbe zavrniti.

Temelj

Trditve strank

58 Tožeča stranka zatrjuje, da je nedelovanje Komisije v tem, da ni izpolnila obveznosti ravnanja, ki ji je naloženo s členom 88 ES ter tudi s členoma 10(1) in 13(1) Uredbe št. 659/1999.

59 Iz teh določb naj bi izhajalo, da mora Komisija vestno in nepristransko preučiti prijavo tožeče stranke ter da bi morala sprejeti odločbo v razumnem roku.

60 Tožeča stranka najprej s sklicevanjem na člen 88(1) in (2) ES ter na člena 10(1) in 13(1) Uredbe št. 659/1999 poudarja obveznost predhodne preučitve nacionalnih ukrepov, ki bi lahko pomenili nezakonite državne pomoči. Ta obveznost naj bi glede priglašenih ukrepov nastala ob prejemu njihove priglasitve oziroma glede ukrepov, ki niso bili priglašeni, ob prejemu prijave. Tožeča stranka opozarja, da je Komisija v interesu dobrega delovanja temeljnih pravil Pogodbe v zvezi z državnimi pomočmi dolžna skrbno in nepristransko preučiti prijave. Na podlagi te predhodne preučitve naj bi lahko izoblikovala prvo mnenje o delni ali popolni združljivosti s skupnim trgom, medtem ko naj bi bil namen formalnega postopka preučitve iz člena 88(2) ES popolna preučitev.

61 Tožeča stranka nato glede obveznosti sprejetja odločbe po tej predhodni preučitvi poudarja, da je nesprejetje odločbe o začetku formalnega postopka preučitve na podlagi člena 4(4) Uredbe št. 659/1999 upravičeno le, če se je Komisija po predhodni preučitvi lahko prepričala, da državnega ukrepa ni mogoče opredeliti kot državno pomoč, kar bi moralo biti ugotovljeno z odločbo na podlagi člena 4(2) Uredbe št. 659/1999, ali da pomeni pomoč, ki je združljiva s skupnim trgom, kar bi moralo biti ugotovljeno z odločbo na podlagi člena 4(3) Uredbe št. 659/1999.

62 Rok, v katerem mora Komisija sprejeti odločbo, se ne sme neomejeno podaljševati, čeprav za postopek predhodne preučitve nepriglašenih pomoči, sprožen zaradi prijav tretjih, ne veljajo nujni roki. Institucija naj bi bila dolžna sprejeti odločbo v razumnem roku, ki ga je treba presojati glede na posebne okoliščine vsake zadeve in predvsem glede na njen kontekst, različne faze postopka, ki jih mora upoštevati Komisija,

zapletenost zadeve in njen pomen za zadevne stranke. Ker gre le za prvo preučitev združljivosti pomoči in ne za popolno oceno tega vprašanja, bi Komisija morala biti sposobna sprejeti odločbo v dveh mesecih.

63 Tožeča stranka poudarja, da dejstvo, da Komisija, ko je bila seznanjena, ni zahtevala strokovnega poročila in dodatnih podatkov od nemških organov, dokazuje, da za izrek o utemeljenosti njene prijave niso bili potrebni obsežnejši pojasnjevalni ukrepi.

64 Iz sodne prakse naj bi izhajalo, da naj bi bil rok šestih mesecev od predložitve stališč države članice do odločbe o začetku formalne preučitve, razumen, medtem ko rok 26 mesecev naj ne bi bil upravičen, razen v izjemnih okoliščinah. Prav tako naj dejstvo, da je to prva taka prijava, ne bi upravičevalo 19-mesečne predhodne preučitve z le nekaj dejanskimi težavami. V obravnavani zadevi naj ne bi potekal noben ukrep za ugotovitev dejstev in preučitev prijavljenih pomoči naj ne bi bil pomemben pravni problem, ki bi lahko sprožil formalni postopek preučitve.

65 Tožeča stranka poleg tega poudarja, da je bilo zanjo hitro sprejetje odločbe nujno. Na eni strani naj bi trenutna situacija povzročila izkrivljanje konkurence v nemškem bolnišničnem sektorju, ki naj bi mu povzročila škodo. Na drugi strani naj bi neobravnavanje njene prijave škodilo njenim pogajanjem z nemškimi javnimi organi glede prevzema javnih bolnišnic.

66 Glede na to, da za Komisijo ni bilo nujno, da dobi pojasnila o prijavljenih pomočeh ali posebni kompleksnosti prijave, in glede na nujne potrebe tožeče stranke, naj več kot petnajstmesečni rok od prijave z dne 20. januarja 2003 do vložitve te tožbe ne bi bil razumen rok za prvo preučitev teh pomoči. Tožeča stranka poudarja, da je ta rok očitno daljši od dvomesečnega roka, ki ga ima Komisija na voljo za predhodno preučitev priglašenih pomoči, in malo krajši od osemnajstmesečnega roka, ki ga ima na voljo v okviru formalnega postopka preučitve za sprejetje končne odločbe. Meni, da to nedelovanje v obdobju več kot 15 mesecev pomeni kršitev obveznosti, ki jih ima Komisija na podlagi člena 88 ES ter tudi členov 10(1) in 13(1) Uredbe št. 659/1999.

67 Tega sklepa naj ne bi ovrgla trditev Komisije, da naj prijava z dne 20. januarja 2003 ne bi povzročila njene obveznosti delovanja, ker ni vsebovala zadostnih podatkov o dejstvih. Nasprotno, iz členov 20(2) in 10(1) Uredbe št. 659/1999 naj bi izhajalo, da mora Komisija nemudoma preučiti podatke, s katerimi razpolaga. Poleg tega naj bi bil prijavitelj, v nasprotju s Komisijo, ki naj bi imela veliko možnosti za ugotovitev dejstev, bistveno omejen glede možnosti predložitve upoštevnih podatkov. V teh okoliščinah bi bila prijava v smislu zgoraj navedenih členov 20(2) in 10(1) Uredbe št. 659/1999 le informativna in bi lahko bila za Komisijo le spodbuda za začetek preiskave. Tožeča stranka meni, da so podatki v prijavi z dne 20 januarja 2003 in zlasti v priloženem strokovnem mnenju zadostovali, da bi Komisija nemudoma začela s preiskavo. Od prijavitelja bi bilo mogoče zahtevti le, da bi vsebina danih podatkov utemeljila „začetni sum“ nezakonite pomoči. Podatke, dane v dopisu z dne 24. januarja 2004, naj bi dopolnili ali posodobili podatki, navedeni v prijavi z dne 20. januarja 2003.

68 Tožeča stranka poleg tega poudarja, da niti osnutek odločbe niti Odločba 2005/842 ne moreta prekiniti neravnanja Komisije, ker sprejetje splošnega akta ne more upravičiti ali opravičiti prekinitve postopka preučitve prijav na področju državnih pomoči.

69 Komisija meni, da na dan pisnega opomina, 26. januarja 2004, z ničemer ni kršila zahteve po predhodni preučitvi pomoči v razumnem roku. Tožeča stranka naj torej ne bi dokazala, da je bila Komisija tega dne dolžna sprejeti odločbo, s katero bi se končalo njeno neravnanje, kar naj bi bilo edino pravno pomembno vprašanje za izrek o domnevnem nedelovanju Komisije.

70 Prizna, da se predhodna preučitev pomoči, ki so predmet prijave, ne more neomejeno podaljševati. Vendar se dvomesečnega roka iz člena 4(5) Uredbe št. 659/1999 ne sme mešati z zahtevo po razumnem roku, ki je Komisiji naložen za končanje te preučitve. Razumnost roka bi bilo treba presojati glede na posebne okoliščine vsake zadeve ter predvsem glede na njen kontekst, različne zahtevane faze postopka in glede na njen pomen za različne zadevne stranke.

71 Tožeča stranka naj bi vložila prijavo v času, ko se je postopek v zadevi, ki je privedla do sodbe Sodišča z dne 24. julija 2003 v zadevi Altmark Trans in Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, Recueil, str. I-7747), bližal koncu. Komisija naj bi čakala razglasitev te sodbe, ki ima velik pomen za presojo javnega financiranja bolnišnic, pred zavzetjem stališča glede prijave tožeče stranke, v skladu z načelom dobrega delovanja. Obdobje šestih mesecev, ki ločuje pisni opomin tožeče stranke od razglasitve sodbe, naj bi bilo prekratko, da bi omogočalo sprejetje osnutka odločbe, ki ga je pripravljala, ali da bi zaključila predhodno preučitev prijave tožeče stranke.

72 Poleg tega, če se je odločila, da ugodi zahtevi tožeče stranke, šest mesecev prav tako naj ne bi zadostovalo za začetek preučitve, čeprav skrajšane, in za to, da bi se izrekla o financiranju več kot 700 zadevnih nemških bolnišnic, še toliko bolj, ker naj bi bili potrebni ukrepi za pojasnitev dejstev za sodno presojo prijave.

73 Komisija opozarja na sodno prakso, v kateri je Sodišče prve stopnje štelo koristno obdobje šestih mesecev za razumen rok, medtem ko je ugodilo tožbam zaradi nedelovanja, če je bilo obdobje med prijavo in pisnim opominom daljše od dveh let, kar je štirikrat daljše obdobje od obdobja v tem primeru.

74 Komisija poleg tega navaja, da je dovolj ukrepala. Sprejetje in objava njenega osnutka odločbe o uporabi člena 86(3) ES naj bi bila enakovredna začetku postopka formalne preučitve iz člena 88(2) ES. V vsakem primeru naj bi 28. novembra 2005 sprejetje Odločbe 2005/842 končalo njeno neravnanje in zato naj ne bi bilo potrebno, da Komisija kakor koli posamično nadzira financiranje vsake javne bolnišnice. O tožbi torej naj ne bi bilo več treba odločati.

Presoja Sodišča prve stopnje

75 Najprej je treba zavrniti trditve Komisije, da naj bi stališče o prijavi izrazila s sprejetjem osnutka odločbe in nato Odločbe 2005/842, tako da naj ne bi bilo treba odločati o tožbi zaradi nedelovanja.

76 Ta odločba nesporno našteva merila, ki omogočajo presojo zakonitosti državnega financiranja, ki ga izpodbija tožeča stranka. Združljivost s skupnim trgom in opustitev obveščanja o nadomestilih sta na podlagi člena 4 Odločbe 2005/842 pogojena z obstojem uradnega akta, ki opredeli naravo, obseg in trajanje naloženih obveznosti javnih storitev ter zadevna podjetja. Na podlagi člena 5 te odločbe nadomestila, ki vključujejo vse prednosti, ki jih dodeli država v kateri koli obliki, ne

presegajo zneska, potrebnega za pokrivanje stroškov, ki so nastali pri izpolnjevanju obveznosti javnih storitev, ob upoštevanju ustreznih prejemkov in zmernega donosa. Poleg tega iz člena 6 izhaja, da države od zadevnih podjetij zahtevajo, naj vrnejo vsako morda prekomerno izplačano nadomestilo. Iz tega lahko torej sklepamo, da je nadomestilo izgub, ki naj ne bi bile protivrednost obveznosti javne službe, prepovedano in da morajo države zahtevati vrnitev zadevnih zneskov.

77 Vendar določitev abstraktnih meril v splošni odločbi ne more pomeniti oblikovanja stališča Komisije o specifični prijavi, kot je prijava tožeče stranke. Ta merila namreč določajo le elemente, ki jih je treba upoštevati za presojo združljivosti s pravom Skupnosti o financiranjih, podobnim tistim, ki jih izpodbija tožeča stranka. Le Komisijina konkretna uporaba teh meril v okoliščinah, ki jih je prijavila tožeča stranka, naj bi bila taka, da jasno pokaže voljo institucije glede njenega zahtevka in da pomeni oblikovanje stališča v smislu člena 232(2) ES.

78 Tak sklep je nujen glede osnutka odločbe. Dejstvo, da so zadevne stranke – med njimi tudi tožeča stranka – imele možnost izreči se o njegovi vsebini, ne omogoča njegove izenačitve z začetkom formalnega postopka preučitve iz člena 88(2) ES. To posvetovanje je tožeči stranki le omogočilo izraziti svoje stališče o vsebini splošne odločbe, ne pa tudi navesti trditev o zakonitosti prijavljenih ukrepov, kot bi imela pravico storiti na podlagi člena 20(1) Uredbe 659/1999, če bi Komisija odločila sprožiti formalni postopek preučitve iz člena 88(2) ES.

79 Iz zgoraj navedenega izhaja, da Komisija v trenutku, ko je bila opomnjena, naj ravna v skladu s členom 232 ES, ni oblikovala stališča o prijavi tožeče stranke.

80 Ker je nedelovanje opustitev institucije v nasprotju s pravom Skupnosti, je treba preveriti, ali je za Komisijo, ko je bila 26. januarja 2004 pozvana v smislu člena 232 ES, veljala dolžnost ravnanja (sodba Sodišča prve stopnje z dne 15. septembra 1998 v zadevi Gestevisión Telecinco proti Komisiji, T-95/96, Recueil, str. II-3407, točka 71, in zgoraj v točki 45 navedena sodba Air One proti Komisiji, točka 60).

81 Ker je Komisija izključno pristojna za presojo združljivosti državne pomoči s skupnim trgom, je dolžna v interesu dobrega delovanja temeljnih pravil Pogodbe v zvezi z državnimi pomočmi skrbno in nepristransko preučiti prijavo o pomoči, ki ni združljiva s skupnim trgom (zgoraj v točki 45 navedena sodba Air One proti Komisiji, točka 61). Iz tega sledi, da Komisija ne sme neomejeno podaljševati predhodne preučitve državnih ukrepov, ki so predmet prijave. Ali je bilo trajanje predhodne preučitve prijave razumno, je treba presojati glede na posebne okoliščine vsake zadeve in predvsem glede na njen kontekst, različne faze postopka, ki jim mora slediti Komisija, in zapletenost zadeve (zgoraj v točki 81 navedena sodba Gestevisión Telecinco proti Komisiji, točka 75).

82 Komisija je 20. januarja 2003 in 26. januarja 2004 prejela prijavo in pisni opomin tožeče stranke.

83 Iz spisa izhaja, da je Komisija potrdila prejem prijave tožeče stranke, ne da bi od nje zahtevala dodatne podatke oziroma ne da bi ji jasno podala razloge, zaradi katerih je ne bi mogla obvestiti o stanju. Treba je torej ugotoviti, da se je rok, v katerem mora Komisija končati predhodno preučitev izpodbijanih financiranj, začel na dan prejema prijave.

84 V trenutku, ko je bila Komisija opomnjena v skladu s členom 232, drugi odstavek, ES, je predhodna preučitev prijave trajala že 12 mesecev.

85 Presojeno je bilo, da obdobje skoraj 6 mesecev za obravnavo razmeroma kompleksne zadeve, ki se nanaša na več italijanskih letališč, ni preseglo meja razumnega roka (zgoraj v točki 45 navedena sodba Air One proti Komisiji, točke od 62 do 67). Nasprotno pa je Sodišče prve stopnje v zgoraj v točki 80 navedeni sodbi Gestevisión Telecinco proti Komisiji, točka 80, menilo, da obravnava prijav, ki traja 47 mesecev za prvo prijavo in 26 mesecev za drugo, presega razumne meje.

86 Ker se natančno določeni roki za priglašene pomoči, predvideni z Uredbo št. 659/1999, ne uporabijo za nepriglašene pomoči, je treba zavrniti trditev tožeče stranke, da bi Komisija načeloma morala biti sposobna sprejeti tako odločbo v roku dveh mesecev.

87 V zgoraj v točki 72 navedeni zadevi, ki je privedla do sodbe Altmark Trans in Regierungspräsidium Magdeburg, postopek v trenutku vložitve prijave še ni bil končan. Glede na pomen te zadeve za ravnanje z javnimi financiranji, ki jih graja tožeča stranka, je legitimno, da je Komisija mogla odlašati preučitev dejanskih vprašanj, ki jih je postavila tožeča stranka v pričakovanju pojasnitve pravnega okvira, glede na katerega je bilo treba opraviti preučitev prijave.

88 Priprava splošne odločbe o državnih pomočeh v obliki nadomestil za javne storitve, dodeljenih nekaterim podjetjem, pooblaščenim za upravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, Komisije naj ne bi odrešila njene obveznosti, da sproži posamično preučitev prijave tožeče stranke.

89 Od razglasitve sodbe Altmark Trans in Regierungspräsidium Magdeburg, navedene zgoraj v točki 72, do pisnega opomina je preteklo 6 mesecev. Zadeva je nedvomno zapletena. Prijava se nanaša na vse bolnišnice v javnem sektorju v Nemčiji, teh je več kot 700, vendar jih ne opredeljuje posamično, ter graja nadomestilo, ki ga dajo javni organi za morebitne izgube iz poslovanja bolnišnic, in tudi dodelitev jamstva, ne da bi bili predloženi natančni podatki o pomočeh, ki so jih prejele navedene bolnišnice.

90 Glede na zapletenost zadeve je bil ta rok v vsakem primeru prekratek, da bi Komisija lahko končala predhodno preučitev združljivosti financiranj, ki jih je prijavila tožeča stranka.

91 Posledično je treba ugotoviti, da na dan vročitve pisnega opomina trajanje preučitve prijave ni preseglo razumnih meja.

92 Tožbo je treba zavrniti.

Stroški

93 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Tožeča stranka ni uspela, zato se ji v skladu s predlogi Komisije naloži plačilo stroškov.

94 V skladu s členom 87(4), prvi pododstavek, Poslovnika, države članice, ki se kot intervenientke udeležijo postopka, nosijo svoje stroške. Zvezna republika Nemčija ter Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska nosita svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SODIŠČE PRVE STOPNJE (četrti senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Asklepios Kliniken GmbH nosi svoje stroške in stroške, ki jih je priglasila Komisija.

3. Zvezna republika Nemčija ter Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska nosita svoje stroške.

Legal Wiszniewska-Białecka Moavero Milanesi

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 11. julija 2007.

Sodna tajnica Predsednik

E. Coulon H. Legal