DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

13. oktober 2011 *

I de forenede sager C-463/10 P og C-475/10 P,

angående to appeller i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 24. og den 27. september 2011,

Deutsche Post AG, Bonn (Tyskland), ved Rechtsanwälte J. Sedemund og T. Lübbig,

Forbundsrepublikken Tyskland ved T. Henze, J. Möller og N. Graf Vitzthum, som befuldmægtigede,

appellanter,

den anden part i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved B. Martenczuk og T. Maxian Rusche, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts (refererende dommer), og dommerne J. Malenovský, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász og D. Šváby

generaladvokat: Y. Bot
justitssekretær: fuldmægtig B. Fülöp,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 26. maj 2011,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. juni 2011,

afsagt følgende

Dom

1 Med deres appelskrifter har Deutsche Post AG (herefter »Deutsche Post«) og Forbundsrepublikken Tyskland nedlagt påstand om, at Domstolen ophæver kendelserne af 14. juli 2010 afsagt af Den Europæiske Unions Ret i sag T-570/08, Deutsche Post mod Kommissionen, og i sag T-571/08, Tyskland mod Kommissionen (herefter

samlet »de appellerede kendelser«), hvormed Retten har afvist deres søgsmål med påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 30. oktober 2008, der pålægger Forbundsrepublikken Tyskland at meddele oplysninger i sagen om statsstøtte til Deutsche Post (herefter »den anfægtede retsakt«).

Retsforskrifter

2 Artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel [108 TEUF] (EFT L 83, s. 1) forpligter en medlemsstat, som anmelder en plan om at yde ny støtte til Europa-Kommissionen, til i sin anmeldelse at give »alle de oplysninger, der er nødvendige, for at Kommissionen kan vedtage en beslutning efter artikel 4 og 7«.

3 Artikel 5 i forordning nr. 659/1999 bestemmer:

»1. Mener Kommissionen, at oplysninger, som den pågældende medlemsstat har indsendt i forbindelse med en foranstaltning, der er anmeldt efter artikel 2, er ufuldstændig, anmoder den om alle nødvendige yderligere oplysninger. […]

2. Hvis den pågældende medlemsstat ikke meddeler de krævede oplysninger inden udløbet af den af Kommissionen fastsatte frist, eller hvis oplysningerne er ufuldstændige, sender Kommissionen en rykkerskrivelse, hvori den giver en passende yderligere frist, inden for hvilken oplysningerne skal meddeles.

3. Anmeldelsen anses for at være trukket tilbage, hvis de krævede oplysninger ikke meddeles inden for den fastsatte frist […]«

4 Følgende er fastsat i artikel 10 i forordning nr. 659/1999:

»1. Er Kommissionen kommet i besiddelse af oplysninger om en påstået ulovlig støtte, undersøger den omgående oplysningerne, uanset kilden til disse oplysninger.

2. Om nødvendigt fremsætter den en begæring om oplysninger over for den pågældende medlemsstat. Artikel 2, stk. 2, og artikel 5, stk. 1 og 2, finder tilsvarende anvendelse.

3. Hvis den pågældende medlemsstat på trods af en rykkerskrivelse efter artikel 5, stk. 2, ikke meddeler de krævede oplysninger inden udløbet af den af Kommissionen fastsatte frist, eller hvis oplysningerne er ufuldstændige, fremsætter Kommissionen krav om oplysningerne i form af beslutning, i det følgende benævnt »påbud om oplysninger«. Beslutningen skal angive, hvilke oplysninger der kræves, og fastsætte en passende frist for deres afgivelse.«

5 Artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 bestemmer:

»Undersøgelsen af en eventuel ulovlig støtteforanstaltning resulterer i en beslutning vedtaget efter artikel 4, stk. 2, 3 eller 4. I tilfælde af beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure afsluttes proceduren ved en beslutning vedtaget efter artikel 7. Overholder medlemsstaten ikke et påbud om oplysninger, vedtages beslutningen på grundlag af de foreliggende oplysninger.«

6 Artikel 18, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82 (EFT 2003 L 1, s. 1) bestemmer, at »[n]år Kommissionen ved beslutning pålægger virksomheder eller virksomhedssammenslutninger at udlevere oplysninger, angiver den […], at den kan indbringes for Domstolen«.

Tvistens baggrund

7 Den 12. september 2007 indledte Kommissionen den formelle undersøgelsesprocedure efter artikel 88, stk. 2, EF vedrørende statsstøtte til Deutsche Post AG (C 36/07 (ex NN 25/07)). Et resumé af denne beslutning er offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT C 245, s. 21).

8 Den 17. juli 2008 fremsendte Kommissionen til Forbundsrepublikken Tyskland en begæring om oplysninger, der omfattede et spørgeskema vedrørende indtægter og udgifter for Deutsche Post for perioden 1989-2007. Den 12. og 21. august 2008 tilsendte Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland en rykkerskrivelse med fornyet begæring om fremsendelse af de krævede oplysninger.

9 I sine svar af 5. august, 14. august og 29. september 2008 bekræftede Forbundsrepublikken Tyskland, at den afviste at fremsende oplysningerne vedrørende udgifter og indtægter for Deutsche Post for perioden før 1995. Forbundsrepublikken Tyskland anførte bl.a., at Kommissionens undersøgelse burde begrænses til perioden fra 1989 til 1994, og at besvarelsen af nævnte spørgeskema ville kræve et uforholdsmæssigt stort tids- og arbejdsforbrug.

10 Med den anfægtede retsakt pålagde Kommissionen i henhold til artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 659/1999 Forbundsrepublikken Tyskland et krav om inden 20 dage at meddele alle de oplysninger, der var nødvendige for at besvare det omhandlede spørgeskema. Kommissionen tilføjede, at hvis de tyske myndigheder, trods dette påbud, ikke inden for den fastsatte frist meddelte de krævede oplysninger, ville den træffe sin beslutning på grundlag af de foreliggende oplysninger i medfør af artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 659/1999.

Sagen for Retten og de appellerede kendelser

11 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor den 22. december 2008 har Deutsche Post (sag T-570/08) og Forbundsrepublikken Tyskland (sag T-571/08) hver især anlagt sag med påstand om annullation af den anfægtede retsakt.

12 Ved særskilte dokumenter indleveret til Rettens Justitskontor den 19. marts 2009 har Kommissionen i begge de to sager rejst en formalitetsindsigelse i henhold til artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement. Retten har taget nævnte indsigelse til følge ved at træffe afgørelse om, at den anfægtede retsakt ikke udgør en anfægtelig retsakt i henhold til artikel 263 TEUF.

13 I præmis 24-26 i kendelsen i sagen Deutsche Post mod Kommissionen og i præmis 22-25 i kendelsen i sagen Tyskland mod Kommissionen har Retten anført, dels at man skal lægge vægt på indholdet af en retsakt og ikke dens form ved afgørelsen af, om den udgør en anfægtelig retsakt i henhold til artikel 263 TEUF, dels at en mellemkommende foranstaltning, der har til formål at forberede den endelige beslutning, og som ikke har retlige virkninger, ikke kan være genstand for et annullationssøgsmål. Retten har i den forbindelse bl.a. henvist til Domstolens dom af 11. november 1981,

IBM mod Kommissionen (sag 60/81, Sml. s. 2639, præmis 9 og 10) og af 17. juli 2008, Athinaïki Techniki mod Kommissionen (sag 521/06, Sml. I, s. 5829, præmis 46).

14 Hvad angår virkningerne af den anfægtede retsakt har Retten i præmis 29 og 30 i kendelsen i sagen Deutsche Post mod Kommissionen og i præmis 28 og 29 i kendelsen i sagen Tyskland mod Kommissionen anført, at der ikke er fastsat nogen sanktioner, hvis en medlemsstat ikke efterkommer et påbud om at afgive oplysninger. Et sådant påbud tilsigter, at kontradiktionsprincippet overholdes.

15 I præmis 31 og 32 i kendelsen i sagen Deutsche Post mod Kommissionen samt i præmis 30 og 31 i kendelsen i sagen Tyskland mod Kommissionen har Retten anført, at den anfægtede retsakt indgår som led i den administrative procedure i forbindelse med undersøgelsen af den pågældende støtteforanstaltning i tidsrummet fra beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure til den endelige beslutning. Ifølge Retten foregriber den anfægtede retsakt ikke den endelige beslutning, eftersom Kommissionen på det trin stadig kan konkludere, at der ikke foreligger en statsstøtte, og at den pågældende støtte er forenelig eller ikke er forenelig med det indre marked. Ifølge Retten følger det heraf, at den anfægtede retsakt udgør en mellemkommende foranstaltning, hvis formål er at forberede Kommissionens endelige beslutning.

16 Som svar på argumentet fra Deutsche Post og Forbundsrepublikken Tyskland, som under henvisning til retspraksis vedrørende realitetsbehandling af søgsmål, der er anlagt til prøvelse af en beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i artikel 88, stk. 2, EF (jf. dom af 9.10.2001, sag C-400/09, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 7303), har gjort gældende, at den midlertidige karakter af en retsakt ikke nødvendigvis medfører, at den ikke er anfægtelig, har Retten i præmis 36 i kendelsen i sagen Deutsche Post mod Kommissionen og i præmis 35 i kendelsen i sagen Tyskland mod Kommissionen konkluderet, at virkningerne af en sådan beslutning om at indlede proceduren og virkningerne af den anfægtede retsakt ikke er sammenlignelige.

17 Hvad angår den påståede forringelse af den processuelle stilling for Deutsche Post og Forbundsrepublikken Tyskland i tilfælde af, at den anfægtede retsakt ikke overholdes, har Retten i præmis 42 i de appellerede kendelser udtalt, at det er de tyske myndigheders afvisning af at meddele Kommissionen de krævede oplysninger, som var indeholdt i den anfægtede retsakt, og ikke den anfægtede retsakt som sådan, der kan fratage de berørte parter muligheden for at påberåbe sig den endelige beslutnings mangelfulde faktuelle grundlag. Hvis de tyske myndigheder er af den opfattelse, at de af Kommissionen krævede oplysninger ikke er nødvendige for at fastslå de faktiske omstændigheder, eller at de krævede undersøgelser er for bekostelige i forhold til det forventede resultat, kan de ifølge Retten vælge at se bort fra det påbud om oplysninger, som de er blevet pålagt.

18 Retten har i præmis 46 i kendelsen i sagen Deutsche Post mod Kommissionen og i præmis 45 i kendelsen i sagen Tyskland mod Kommissionen konkluderet, at den anfægtede retsakt ikke udgør en anfægtelig retsakt i henhold til artikel 263 TEUF.

Parternes påstande og sagen for Domstolen

Deutsche Post mod Kommissionen (sag C-463/10 P)

19 Deutsche Post har nedlagt følgende påstande:

— Kendelsen i sagen Deutsche Post mod Kommissionen ophæves.

— Den anfægtede retsakt annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Appellen forkastes.

— Deutsche Post tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Tyskland mod Kommissionen (sag C-475/10 P)

21 Forbundsrepublikken Tyskland har nedlagt følgende påstande:

— Kendelsen i sagen Tyskland mod Kommissionen ophæves.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

22 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Appellen forkastes.

— Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.

23 Ved kendelse af 15. december 2010 har Domstolens præsident besluttet at forene sagerne C-463/10 P og C-475/10 P med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

Om appellerne

24 Til støtte for deres appeller har Deutsche Post og Forbundsrepublikken Tyskland gjort gældende, at Retten i de appellerede kendelser har begået flere retlige fejl ved fortolkningen af begrebet »anfægtelig retsakt« i henhold til artikel 263 TEUF. Appellanterne har i den forbindelse påberåbt sig fem anbringender. Det første vedrører en tilsidesættelse af artikel 288 TEUF, det andet vedrører tilsidesættelse af retspraksis, hvorefter forberedende retsakter på området for statsstøtte kan udgøre anfægtelige retsakter, det tredje vedrører tilsidesættelse af de retlige virkninger af et påbud om at meddele oplysninger, det fjerde vedrører tilsidesættelse af princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse, og endelig vedrører det femte tilsidesættelse af kompetencefordelingen mellem Kommissionen og medlemsstaterne i medfør af artikel 107 TEUF og 108 TEUF.

25 De første fire anbringender er snævert forbundne, hvorfor de skal gennemgås samlet.

Parternes argumenter

26 Forbundsrepublikken Tyskland og Deutsche Post har gjort gældende, at artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 659/1999 udtrykkeligt bemyndiger Kommissionen til at vedtage en formel beslutning. I medfør af artikel 288 TEUF er en sådan afgørelse bindende og udgør således efter sin karakter en anfægtelig retsakt i henhold til artikel 263

TEUF. Retten har i præmis 26 i kendelsen i sagen Deutsche Post mod Kommissionen og i præmis 25 i kendelsen i sagen Tyskland mod Kommissionen begået en retlig fejl ved ikke på nogen måde at tage hensyn til den anfægtede retsakts form.

27 Det er Forbundsrepublikken Tysklands opfattelse, at den omstændighed, at den anfægtede retsakt udgør en mellemkommende foranstaltning i forbindelse med undersøgelsen af en statsstøtte, ikke påvirker dens karakter af anfægtelig retsakt. Den endelige afgørelses anfægtelige karakter beskytter ikke i tilstrækkelig grad de berørte parters interesser.

28 Appellanterne har herefter gjort gældende, at uanset den anfægtede retsakts form og i modsætning til, hvad Retten har udtalt i præmis 46 i kendelsen i sagen Deutsche Post mod Kommissionen og i præmis 45 i kendelsen i sagen Tyskland mod Kommissionen, har et påbud om at meddele oplysninger i medfør af artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 659/1999 bindende retsvirkninger, som gælder umiddelbart for medlemsstaten og den berørte virksomhed. Ifølge Forbundsrepublikken Tysklands opfattelse afslutter en sådan beslutning den administrative procedure på området for statsstøtte, for så vidt som den gør det muligt for Kommissionen, i tilfælde af at den berørte medlemsstat undlader at efterkomme nævnte påbud, at træffe sin beslutning på grundlag af de oplysninger, der fremgår af sagsakterne. I øvrigt kan en medlemsstat, som ikke opfylder sin forpligtelse efter artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 659/1999, sammenholdt med artikel 288 TEUF og artikel 4, stk. 3, TEU, være genstand for en traktatbrudssag i medfør af artikel 258 TEUF.

29 Kommissionen har heroverfor anført, at ifølge fast retspraksis udgør foranstaltninger, som har retligt bindende virkninger, der kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling, retsakter eller beslutninger, som kan gøres til genstand for annullationssøgsmål i medfør af artikel 263 TEUF (jf. bl.a. dommen i sagen IBM mod Kommissionen, præmis 9, dom af 5.10.1999, sag C-308/95, Nederlandene

mod Kommissionen, Sml. I, s. 6513, præmis 26, af 6.4.2000, sag C-443/97, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2415, præmis 27, af 22.6.2000, sag C-147/96, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 4723, præmis 25, og af 12.9.2006, sag C-131/03 P, Reynolds Tobacco m.fl.. mod Kommissionen, Sml. I, s. 7795, præmis 54). En »afgørelse« i henhold til artikel 288 TEUF skaber ikke nødvendigvis sådanne virkninger. Det er Kommissionens opfattelse, at det ikke er den pågældende retsakts eller beslutnings form, men dens indhold, som afgør, om den udgør en anfægtelig retsakt. Derimod er et annullationssøgsmål til prøvelse af en afgørelse i henhold til artikel 288 TEUF eller en retsakt, der har en anden form, kun muligt, når denne afgørelse eller denne retsakt afføder retsvirkninger over for tredjemand.

30 Det er med føje, at Retten har konkluderet, at den anfægtede retsakt har retligt bindende virkninger, der kan berøre appellanternes interesser.

31 Kommissionen anfører i denne sammenhæng, at i forbindelse med en procedure om statsstøtte er medlemsstaterne forpligtet til i medfør af artikel 4, stk. 3, TEU at give Kommissionen alle de oplysninger, som denne har brug for med henblik på at afgøre, om der foreligger en statsstøtte eller ej, og om den er forenelig med det indre marked. Medlemsstatens forpligtelse til at stille de krævede oplysninger til rådighed for Kommissionen følger således snarere af artikel 4, stk. 3, TEU end af påbuddet om at afgive oplysninger.

32 Påbuddet om at meddele oplysninger er omfattet af iagttagelsen af kontradiktionsprincippet i forbindelse med den administrative procedure. Efter begæringen om oplysninger og rykkerskrivelsen i henhold til artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 659/1999, sammenholdt med samme forordnings artikel 5, stk. 2, får medlemsstaten lejlighed til en sidste gang at meddele de krævede oplysninger, førend Kommissionen vedtager sin afgørelse på grundlag af de oplysninger, som den er i besiddelse af.

33 Kommissionen har anført, at den på statsstøtteområdet — til forskel fra kartelområdet — ikke råder over nogen undersøgelsesbeføjelse før vedtagelsen af den endelige beslutning. Kommissionen kan derfor ikke uden medlemsstaternes loyale samarbejde afklare de faktiske omstændigheder. Det er ikke påbuddet om at meddele oplysninger, men medlemsstatens afvisning af at efterkomme dette påbud, som gør det muligt for Kommissionen at vedtage en beslutning på grundlag af de foreliggende oplysninger. Den omstændighed, at Kommissionen anser sig for at være i besiddelse af tilstrækkelig information og ophører med indsamlingen af oplysninger, har i øvrigt ikke i sig selv nogen retlig virkning. Derimod har det skøn, som den skal anlægge vedrørende de faktiske omstændigheder i den endelige beslutning, sådanne retlige virkninger. Derfor udgør påbuddet om at meddele oplysninger kun en forberedende retsakt, som ikke har indflydelse på den berørte medlemsstats retsstilling.

34 Kommissionen har tilføjet, at appellanternes mulighed for at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af den endelige beslutning vedrørende støttens forenelighed med det indre marked sikrer dem en tilstrækkelig domstolsbeskyttelse. De eventuelle ulovligheder, som de forberedende retsakter måtte være behæftet med, kan påberåbes til støtte for det søgsmål, hvis genstand er den endelige retsakt, hvor disse ulovligheder udgør et trin i processen (dommen i sagen IBM mod Kommissionen, præmis 12).

35 Endelig har Kommissionen understreget, at der ikke er blevet pålagt nogen sanktion i anledning af den manglende efterlevelse af påbuddet om at meddele oplysninger. Ved at medlemsstaten undlader at efterkomme påbuddet angiver den blot, at de oplysninger, som Kommissionen er i besiddelse af, er komplette, og at Kommissionen kan vedtage sin beslutning på grundlag af disse. Den blotte mulighed for, at en traktatbrudsprocedure kan indledes mod denne medlemsstat, er hverken en sanktion eller en omstændighed, der kan berøre nævnte medlemsstats interesser. Når medlemsstaterne er forpligtet til i medfør af artikel 4, stk. 3, TEU at give Kommissionen alle de oplysninger, som denne har brug for med henblik på at afgøre, om der foreligger en statsstøtte eller ej, og om den er forenelig med det indre marked, kan der indledes en traktatbrudsprocedure, hvis der ikke foreligger et påbud om at meddele oplysninger. I

øvrigt berøres medlemsstatens interesser kun, når Kommissionen faktisk beslutter at indlede traktatbrudssøgsmål mod denne.

Domstolens bemærkninger

36 Det fremgår af fast retspraksis, som Domstolen har udviklet i sager vedrørende annullationssøgsmål, der er anlagt af medlemsstaterne eller af institutionerne, at enhver af institutionerne udstedt bestemmelse — uanset form — som tilsigter at have retligt bindende virkninger, udgør en anfægtelig retsakt i artikel 263 TEUF's forstand (jf. bl.a. dom af 31.3.1971, sag C-22/70, Kommissionen mod Rådet, benævnt »AETR«, Sml. 1971, s. 41, org.ref.: Rec. s. 263, præmis 42, og af 2.3.1994, sag C-316/91, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 625, præmis 8, dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 27, dom af 24.11.2005, forenede sager C-138/03, C-324/03 og C-431/03, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 10043, præmis 32, af 1.12.2005, sag C-301/03, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 10217, præmis 19, og af 1.10.2009, sag C-370/07, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 8917, præmis 42). Det fremgår endvidere af retspraksis, at en medlemsstat, såsom appellanten i sag C-475/10 P, kan anlægge annullationssøgsmål til prøvelse af en retsakt, der har retligt bindende virkninger, og ikke behøver at godtgøre at have søgsmålsinteresse hvad dette angår (jf. i denne retning dom af 26.3.1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml., s. 1493, præmis 3, og af 1.10.2009, Kommissionen mod Rådet, præmis 16).

37 Når et annullationssøgsmål til prøvelse af en retsakt, der er vedtaget af en af institutionerne, er anlagt af en fysisk eller juridisk person, har Domstolen gentagne gange fastslået, at annullationssøgsmålet kun kan anlægges til prøvelse af en retsakt, hvis dennes retligt bindende virkninger kan berøre appellantens interesser gennem en væsentlig ændring af dennes retsstilling (jf. bl.a. dommen i sagen IBM mod Kommissionen, præmis 9, dommen i sagen Athinaïki Techniki mod Kommissionen, præmis 29, og dom af 18.11.2010, sag C-322/09 P, NDSHT mod Kommissionen, Sml. I, s. 11911, præmis 45).

38 Det skal imidlertid understreges, at den retspraksis, der er nævnt i den foregående præmis, har udviklet sig inden for rammerne af de søgsmål, der er anlagt for Unionens retsinstanser, af fysiske eller juridiske personer til prøvelse af retsakter, som de var adressater for. Når, som i den sag, der førte til kendelsen i sagen Deutsche Post mod Kommissionen, en ikke-privilegeret appellant anlægger et annullationssøgsmål til prøvelse af en retsakt, som han ikke er adressat for, overlapper betingelsen om, at den anfægtede foranstaltnings retligt bindende virkninger kan berøre appellantens interesser gennem en væsentlig ændring af dennes retsstilling, de betingelser, der er fastsat i artikel 263, stk. 4, TEUF.

39 Det skal ligeledes konstateres, at Retten i de appellerede kendelser tog Kommissionens afvisningspåstand til følge ved at konstatere, at den anfægtede retsakt ikke udgjorde en anfægtelig retsakt i artikel 263 TEUF's forstand.

40 Med henblik på at vurdere, om Retten har begået en retlig fejl ved i sine kendelser at konkludere, at et påbud om at meddele oplysninger i medfør af artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 659/1999 ikke kan være genstand for et annullationssøgsmål, skal det derfor, på baggrund af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 36, undersøges, om et sådant påbud udgør en retsakt, som tilsigter at have retligt bindende virkninger.

41 Det bemærkes, at artikel 10 i forordning nr. 659/1999 foreskriver en procedure i to faser, der har til formål at gøre det muligt for Kommissionen fra den berørte medlemsstat at opnå de oplysninger vedrørende en påstået ulovlig støtte, der er nødvendige, for at Kommissionen kan vurdere foranstaltningens karakter, og om den er forenelig med det indre marked.

42 Hvad angår den første fase foreskriver artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 659/1999, at Kommissionen kan fremsætte en begæring om oplysninger over for den pågældende medlemsstat vedrørende den påståede ulovlige støtte.

43 Hvis medlemsstaten på trods af en rykkerskrivelse ikke meddeler de krævede oplysninger, »fremsætter« Kommissionen i henhold til artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 659/1999 i den anden fase »krav om oplysningerne i form af beslutning«. Følgelig udgør den anden fase af proceduren Kommissionens vedtagelse af en »afgørelse« i artikel 288 TEUF's forstand, hvilket denne institution i øvrigt ikke har anfægtet.

44 Imidlertid, i medfør af artikel 288 TEUF, »er en afgørelse bindende i alle enkeltheder«. Ved at foreskrive, at et påbud om at meddele oplysninger skal tage form af en afgørelse, har EU-lovgiver haft til hensigt at tillægge en sådan retsakt en bindende karakter.

45 Det fremgår af det ovenstående, at en beslutning, der er vedtaget i medfør af artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 659/1999, tilsigter at have retligt bindende virkninger i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i den i denne doms præmis 36 nævnte retspraksis, og derfor udgør en anfægtelig retsakt i artikel 263 TEUF's forstand.

46 Den foregående gennemgang styrkes af retspraksis vedrørende beslutninger om begæringer om oplysninger, der er vedtaget på grundlag af artikel 11 i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962: Første forordning om anvendelse af bestemmelserne i artikel [81 EF] og [82 EF] (EFT 1959-1962, s. 81), som i lighed med artikel 10 i forordning nr. 659/1999 foreskriver en procedure i to faser, hvor den første fase omfatter Kommissionens vedtagelse af en beslutning, som kan være genstand for et annullationssøgsmål (jf. dom af 26.6.1980, sag 136/79, National Panasonic mod Kommissionen, Sml. s. 2033, og af 18.10.1989, sag 374/87, Orkem mod Kommissionen, Sml., s. 3283). Ligeledes fremgår det utvetydigt af artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 1/2003, at et pålæg ved beslutning om at udlevere oplysninger er en anfægtelig retsakt i artikel 263 TEUF's forstand.

47 Den retspraksis, der er nævnt af Retten i de appellerede kendelser, ifølge hvilken der skal lægges vægt på indholdet af en retsakt og ikke dens form ved vurderingen af dens bindende karakter, ændrer ikke på denne gennemgang.

48 I øvrigt, i modsætning til hvad Kommissionen har anført, udgør den omstændighed, at forordning nr. 659/1999 ikke foreskriver en sanktion i tilfælde af, at en medlemsstat ikke efterkommer påbuddet om at meddele oplysninger, ikke et afgørende element for at vurdere, om en retsakt kan være genstand for et annullationssøgsmål.

49 Idet Retten i præmis 31, 32 og 46 i kendelsen i sagen Deutsche Post mod Kommissionen samt i præmis 30, 31 og 45 i kendelsen i sagen Tyskland mod Kommissionen har konkluderet, at den anfægtede retsakt som følge af sin forberedende karakter ikke udgjorde en anfægtelig retsakt i retspraksis' forstand, har den ligeledes begået en retlig fejl.

50 I denne forbindelse skal det bemærkes, at ganske vist udgør mellemkommende foranstaltninger, der har til formål at forberede den endelige beslutning, i princippet ikke retsakter, som kan være genstand for et annullationssøgsmål (jf. dommen i sagen IBM mod Kommissionen, præmis 10, dommen i sagen Athinaïki Techniki mod Kommissionen, præmis 42, og dom af 26.1.2010, sag C-362/08 P, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen, Sml. I, s. 669, præmis 52). Imidlertid er sådanne mellemkommende foranstaltninger først og fremmest retsakter, som udtrykker institutionens foreløbige opfattelse (jf. i den retning dommen i sagen IBM mod Kommissionen, præmis 20, og dom af 14.3.1990, forenede sager C-133/87 og C-150/87, Nashua Corporation m.fl. mod Kommissionen og Rådet, Sml. I, s. 719, præmis 8-10; af 18.3.1997, sag C-282/95 P, Guérin automobiles mod Kommissionen, Sml. I, s. 1503, præmis 34, og af 22.6.2000, sag C-147/96, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 4723, præmis 35).

51 Et annullationssøgsmål vedrørende retsakter, der er udtryk for Kommissionens foreløbige opfattelse, kunne tvinge Unionens retsinstanser til at foretage en vurdering af spørgsmål, som den berørte institution endnu ikke har haft lejlighed til at udtale sig om, hvilket ville foregribe behandlingen af realitetsspørgsmålene og medføre en sammenblanding af forskellige faser af den administrative og den judicielle sagsbehandling. At antage et sådant søgsmål til realitetsbehandling ville således være uforeneligt med kompetencefordelingen mellem Kommissionen og Unionens retsinstanser, med de i traktaten fastlagte retsmidler, samt med retsplejehensyn og hensynet til den rette gennemførelse af Kommissionens administrative procedure (jf. dommen i sagen IBM mod Kommissionen, præmis 20).

52 Imidlertid giver et annullationssøgsmål i det foreliggende tilfælde, der er rettet mod den anfægtede retsakt, hvormed Kommissionen anmoder de tyske myndigheder om oplysninger vedrørende indtægter og udgifter for Deutsche Post for perioden 1989 til 2007, ikke anledning til risiko for en sammenblanding af de forskellige faser af den administrative og den judicielle sagsbehandling (dommen i sagen IBM mod Kommissionen, præmis 20). Et sådant annullationssøgsmål bør ikke foranledige Unionens retsinstanser til at udtale sig om, hvorvidt der foreligger en statsstøtte, eller om den eventuelt er forenelig med det indre marked.

53 Endvidere fremgår det af retspraksis, at en mellemkommende retsakt ligeledes ikke kan gøres til genstand for søgsmål, hvis det er fastslået, at den ulovlighed, som denne retsakt er behæftet med, kan påberåbes til støtte for et søgsmål, der er rettet mod den endelige beslutning, som den forbereder. Under sådanne omstændigheder vil et søgsmål til prøvelse af den beslutning, der bringer proceduren til ophør, sikre en tilstrækkelig domstolsbeskyttelse (jf. dommen i sagen IBM mod Kommissionen, præmis 12, og dom af 24.6.1986, sag 53/85, AKZO Chemie og AKZO Chemie UK mod Kommissionen, Sml. s. 1965, præmis 19, samt dommen af 9.10.2001 i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 63).

54 Hvis denne betingelse ikke er opfyldt, har den mellemkommende retsakt, uanset om den er udtryk for den pågældende institutions foreløbige opfattelse, selvstændige retsvirkninger og skal som følge heraf kunne være genstand for et annullationssøgsmål

(jf. dommen i sagen AKZO Chemie og AKZO Chemie UK mod Kommissionen, præmis 20, samt dom af 28.11.1991, sag C-170/89, BEUC mod Kommissionen, Sml. I, s. 5709, præmis 9-11, og af 16.6.1994, sag C-39/93 P, SFEI m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 2681, præmis 28, dommen af 9.10.2001 i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 57-68, samt dommen i sagen Athinaïki Techniki mod Kommissionen, præmis 54).

55 I det foreliggende tilfælde må det konstateres, at et påbud om at meddele oplysninger i henhold til artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 659/1999 har selvstændige retsvirkninger.

56 Et søgsmål, der er anlagt til prøvelse af den endelige beslutning vedrørende den påståede statsstøtte til Deutsche Post, kan ikke sikre en tilstrækkelig domstolsbeskyttelse for sagsøgerne.

57 I denne henseende må det konstateres, på den ene side, at selv om påbuddet, ligesom appellanterne i de foreliggende tilfælde har gjort gældende, er uforholdsmæssigt, i og med at de krævede oplysninger ikke er relevante for vurderingen af den statslige foranstaltning i forhold til artikel 107 TEUF og 108 TEUF, kunne de ulovligheder, som den mellemkommende retsakt er behæftet med, ikke påvirke lovligheden af Kommissionens endelige beslutning, eftersom nævnte beslutning ikke bygger på oplysninger, der er indhentet til besvarelse af nævnte påbud.

58 På den anden side, når Kommissionen i henhold til artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 659/1999 har pålagt en medlemsstat at meddele de krævede oplysninger, vedtager den en »afgørelse« i artikel 288 TEUF's forstand. Det følger heraf, at den berørte medlemsstats afvisning af at efterkomme et sådant påbud udgør en tilsidesættelse

af en forpligtelse, som påhviler medlemsstaten i henhold til traktaterne i artikel 258 TEUF's forstand.

59 I forbindelse med en traktatbrudssag kan en medlemsstat, der er adressat for en beslutning i form af et påbud om at meddele oplysninger, imidlertid ikke med føje gøre en manglende efterkommelse af dette på grund af dets påståede ulovlighed gældende. Det er inden for rammerne af en særskilt procedure, nemlig proceduren ved et annullationssøgsmål som omhandlet i artikel 263 TEUF, at enhver anfægtelse af lovligheden af et sådant påbud skal gøres gældende (jf. i denne retning dom af 22.3.2001, sag C-261/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2537, præmis 18, og af 14.2.2008, sag C-419/06, Kommissionen mod Grækenland, præmis 52).

60 Virkningerne af en eventuel ulovlighed, som denne mellemkommende retsakt er behæftet med, kan derfor ikke ophæves med et søgsmål til prøvelse af den endelige beslutning. Den omstændighed, at en medlemsstat har tilsidesat de forpligtelser, der følger af artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 659/1999, og ikke har efterkommet et påbud om af meddele oplysninger, må betragtes isoleret set i forhold til anlæggelsen af et eventuelt annullationssøgsmål til prøvelse af den endelige beslutning.

61 Endelig må Kommissionens argument forkastes, i henhold til hvilket muligheden for at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af en beslutning, der er vedtaget i henhold til artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 659/1999, vil føre til en situation, hvor en medlemsstat, som afviser at efterkomme en begæring om oplysninger vedrørende en støtte, der er anmeldt eller ikke anmeldt, vil nyde en supplerende domstolsbeskyttelse, når der er tale om en ikke-anmeldt støtte.

62 Det skal i denne henseende bemærkes, at artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 659/1999 bestemmer, at hvis den pågældende medlemsstat, efter at have modtaget en rykkerskrivelse, ikke meddeler de oplysninger, som Kommissionen har krævet med sin

begæring om oplysninger vedrørende an anmeldt støtte, eller hvis oplysningerne er ufuldstændige, anses anmeldelsen for at være trukket tilbage. Under disse omstændigheder har en tilbagetrækkelse af anmeldelsen den virkning, at denne støtte må anses for at være en ikke-anmeldt støtte, således at den pågældende medlemsstats afvisning af at meddele de krævede oplysninger vil medføre, såvel i tilfælde at en oprindeligt anmeldt støtte som i tilfælde af en støtte, som aldrig er blevet anmeldt, at der vedtages en anfægtelig retsakt, dvs. en »beslutning« i medfør af artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 659/1999.

63 Det følger heraf, at eftersom Retten har konkluderet, at den anfægtede retsakt ikke kunne være genstand for et annullationssøgsmål, har den begået retlige fejl. Under disse omstændigheder skal det første og fjerde anbringende tiltrædes, uden at det er fornødent at undersøge det femte anbringende.

64 I sag C-463/10 P har Kommissionen imidlertid nedlagt påstand ved Domstolen om, at i tilfælde, hvor denne måtte konkludere, at den anfægtede retsakt udgør en anfægtelig retsakt i artikel 263 TEUF's forstand, skal Domstolen foretage en ændring af begrundelsen for så vidt angår kendelsen i sagen Deutsche Post mod Kommissionen for at angive, at den af Deutsche Post anlagte sag blev afvist med den begrundelse, at denne virksomhed ikke var søgsmålsberettiget i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF. I den formalitetsindsigelse, som Kommissionen har rejst i nævnte sag, havde Deutsche Post gjort gældende, at den anfægtede retsakt hverken berørte Deutsche Post umiddelbart eller individuelt.

65 Det skal i denne henseende bemærkes, at det følger af artikel 263, stk. 4, TEUF, at en fysisk eller juridisk person kun kan anlægge sag til prøvelse af en beslutning, som er rettet til en anden person, såfremt beslutningen berører ham umiddelbart og individuelt.

66 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt Deutsche Post er umiddelbart berørt af den anfægtede retsakt, som er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland, følger det af fast retspraksis, at denne betingelse kræver, at to kumulative kriterier er opfyldt, nemlig, for det første, at den anfægtede foranstaltning umiddelbart skal have indvirkning på den pågældendes retsstilling, og, for det andet, at foranstaltningen ikke må overlade et skøn til adressaterne, der skal gennemføre den, men at gennemførelsen skal ske helt automatisk og udelukkende i medfør af EU-reglerne uden anvendelse af andre mellemkommende regler (jf. dom af 10.9.2009, forenede sager C-445/07 P og C-455/07 P, Kommissionen mod Ente per le Ville Vesuviane og Ente per le Ville Vesuviane mod Kommissionen, Sml. I, s. 7993, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

67 Det er Kommissionens opfattelse, at denne betingelse ikke er opfyldt i det foreliggende tilfælde, eftersom den anfægtede retsakt udelukkende anmoder Forbundsrepublikken Tyskland om at fremsende en række oplysninger. Dette påbud giver derfor ikke anledning til, at der træffes en national foranstaltning, hvis gennemførelse sker helt automatisk og udelukkende i medfør af EU-reglerne. Det er Forbundsrepublikken Tysklands adfærd, som afgør, hvorvidt dette påbud er rettet til Deutsche Post, eller om dette kan føre til, at denne virksomhed skal meddele oplysningerne.

68 I det foreliggende tilfælde må det konstateres, at den anfægtede retsakt umiddelbart berører Deutsche Post i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF.

69 På den ene side vil Deutsche Post i egenskab af adressat for den foranstaltning, som vedrører de af den anfægtede retsakt omhandlede oplysninger, og i egenskab af ihændehaver af denne information, være tvunget til at efterkomme påbuddet om at meddele oplysninger.

70 På den anden side fremgår det endelige og udtømmende indhold af de krævede oplysninger af selve den anfægtede retsakt, uden at der overlades nogen skønsbeføjelser i denne henseende til Forbundsrepublikken Tyskland.

71 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt Deutsche Post er individuelt berørt af den anfægtede retsakt, skal det bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis kan andre personer end en beslutnings adressater kun gøre gældende, at de berøres individuelt, hvis denne beslutning rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten for en sådan beslutning (jf. bl.a. dom af 22.11.2007, sag C-260/05 P, Sniace mod Kommissionen, Sml. I, s. 10005, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

72 Det er Kommissionens opfattelse, at Deutsche Post ikke er individuelt berørt af den anfægtede retsakt, eftersom denne hverken er rettet til denne virksomhed eller påfører denne nogen forpligtelse.

73 I denne henseende skal det fremhæves, at den omstændighed, at den anfægtede retsakt ikke er rettet til Deutsche Post, er irrelevant for vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt denne virksomhed er individuelt berørt af nævnte retsakt i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF.

74 Endvidere må det konstateres, at påbuddet om at meddele oplysninger vedrører undersøgelsesproceduren for en påstået statsstøtte, som Deutsche Post skal have modtaget. De oplysninger, som er omhandlet af den anfægtede retsakt, vedrører udelukkende Deutsche Post. Sidstnævnte er derfor individuelt berørt af nævnte retsakt i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i den i denne doms præmis 71 nævnte retspraksis.

75 Da Deutsche Post er direkte og individuelt berørt af den anfægtede retsakt, er der derfor ikke grundlag for i sag C-463/10 P at ændre begrundelsen som foreslået af Kommissionen.

76 Det følger af alt det ovenfor anførte, at appellanterne bør gives medhold, og at de appellerede kendelser bør ophæves.

Sagernes hjemvisning til Retten

77 Det følger af artikel 61, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, at hvis appellen er begrundet, kan Domstolen enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.

78 Domstolen råder over de nødvendige oplysninger til at træffe endelig afgørelse i begge de to sager vedrørende den afvisningspåstand, som Kommissionen nedlagde under sagen ved førsteinstansen.

79 Med de begrundelser, der er anført i denne doms præmis 36-62, må nævnte formalitetsindsigelse om, at den anfægtede retsakt ikke kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål, forkastes. For så vidt som formalitetsindsigelsen i sag T-570/08, Deutsche Post mod Kommissionen, ligeledes bygger på, at den anfægtede retsakt ikke berører appellanten direkte og individuelt, kan nævnte indsigelse heller ikke tages til følge med de begrundelser, der er anført i denne doms præmis 65-75.

80 Under omstændighederne i det foreliggende tilfælde er Domstolen derimod ikke i stand til at træffe afgørelse om realiteten i den sag, der er anlagt af Deutsche Post og Forbundsrepublikken Tyskland.

81 Det bemærkes, at retsforhandlingerne ved Retten og denne rets konstateringer udelukkende vedrørte spørgsmål om, hvorvidt sagerne og kunne antages til realitetsbehandling, idet Retten gav medhold i begge sager i den formalitetsindsigelse, som Kommissionen havde fremsat i henhold til artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement, uden at indlede behandlingen af sagens realitet og uden at indlede den mundtlige forhandling.

82 Sagerne bør derfor hjemvises til Retten til afgørelse for så vidt angår appellanternes påstand om annullation af den anfægtede retsakt.

Sagens omkostninger

83 Da sagerne hjemvises til Retten, skal afgørelsen om appelsagens omkostninger udsættes.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

1) **Kendelserne af 14. juli 2010 afsagt af Den Europæiske Unions Ret, Deutsche Post mod Kommissionen (sag T-570/08) og Tyskland mod Kommissionen (sag T-571/08), ophæves.**

2) De formalitetsindsigelser, der er fremført af Europa-Kommissionen for Den Europæiske Unions Ret, tages ikke til følge.

3) Sagerne hjemvises til Den Europæiske Unions Ret, for at denne kan træffe afgørelse vedrørende de påstande, der er nedlagt af Deutsche Post AG (sag T-570/08) og af Forbundsrepublikken Tyskland (sag T-571/08) om annullation af Kommissionens beslutning af 30. oktober 2008, der pålægger Forbundsrepublikken Tyskland at meddele oplysninger i sagen om statsstøtte til Deutsche Post AG.

4) Afgørelsen om sagernes omkostninger udsættes.

Underskrifter