DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 13 oktober 2011 *

I de förenade målen C-463/10 P och C-475/10 P,

angående två överklaganden enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 24 respektive den 27 september 2010,

Deutsche Post AG, Bonn (Tyskland), företrätt av J. Sedemund och T. Lübbig, Rechtsanwälte,

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av T. Henze, J. Möller och N. Graf Vitzthum, samtliga i egenskap av ombud,

klagande,

i vilket den andra parten är:

Europeiska kommissionen, företrädd av B. Martenczuk och T. Maxian Rusche, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande i första instans,

meddelar

* Rättegångsspråk: tyska.

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Lenaerts (referent) samt domarna J. Malenovský, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász och D. Šváby,

generaladvokat: Y. Bot,
justitiesekreterare: handläggaren B. Fülöp,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 26 maj 2011,

och efter att den 30 juni 2011 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Deutsche Post AG (nedan kallat Deutsche Post) och Förbundsrepubliken Tyskland har yrkat att domstolen ska upphäva de beslut som Europeiska unionens tribunal meddelade den 14 juli 2010 i mål T-570/08, Deutsche Post mot kommissionen, respektive mål T-571/08, Tyskland mot kommissionen (nedan gemensamt kallade de

överklagade besluten). Genom dessa beslut avvisade tribunalen Deutsche Posts och Förbundsrepubliken Tysklands talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 30 oktober 2008 om föreläggande för Förbundsrepubliken Tyskland att lämna upplysningar i förfarandet avseende statligt stöd till Deutsche Post (nedan kallat den omtvistade rättsakten).

Tillämpliga bestämmelser

2 I artikel 2.2 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] (EGT L 83, s. 1) anges att en medlemsstat, som till Europeiska kommissionen anmäler planer på att bevilja nytt stöd, är skyldig att i sin anmälan ”lämna alla nödvändiga upplysningar för att kommissionen skall kunna fatta ett beslut enligt artiklarna 4 och 7”.

3 I artikel 5 i förordning nr 659/1999 föreskrivs följande:

”1. Om kommissionen anser att de upplysningar som lämnas av den berörda medlemsstaten beträffande en åtgärd som anmälts enligt artikel 2 är ofullständiga, skall den begära alla nödvändiga ytterligare upplysningar. …

2. Om den berörda medlemsstaten inte lämnar de begärda upplysningarna inom den tidsfrist som har föreskrivits av kommissionen eller lämnar ofullständiga upplysningar, skall kommissionen sända en påminnelse, i vilken en lämplig ytterligare tidsfrist inom vilken upplysningarna skall lämnas anges.

3. Anmälan skall anses återkallad om de begärda upplysningarna inte har lämnats inom den föreskrivna tidsfristen …”

4 I artikel 10 i förordning nr 659/1999 föreskrivs följande:

”1. Om kommissionen har upplysningar om påstått olagligt stöd skall den undersöka dessa upplysningar utan dröjsmål, oavsett källan för dessa.

2. Om det är nödvändigt skall kommissionen begära upplysningar från den berörda medlemsstaten. Artiklarna 2.2, 5.1 och 5.2 skall gälla i tillämpliga delar.

3. Om den berörda medlemsstaten, trots en påminnelse enligt artikel 5.2, inte lämnar de begärda upplysningarna inom den av kommissionen föreskrivna tidsfristen eller om den lämnar ofullständiga upplysningar, skall kommissionen genom ett beslut begära att upplysningarna skall lämnas (nedan kallat föreläggande om att lämna upplysningar). I beslutet skall närmare anges vilka upplysningar som begärs och föreskrivas en lämplig tidsfrist inom vilken upplysningarna skall ges in.”

5 I artikel 13.1 i förordning nr 659/1999 föreskrivs följande:

”Undersökningen av eventuellt olagligt stöd skall leda till ett beslut enligt artikel 4.2, 4.3 eller 4.4. Vid beslut att inleda det formella granskningsförfarandet skall förfarandet avslutas genom ett beslut enligt artikel 7. Om en medlemsstat underlåter att följa ett föreläggande om att lämna upplysningar, skall beslutet fattas på grundval av tillgängliga upplysningar.”

6 Enligt artikel 18.3 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget (EGT L 1, 2003, s. 1) ska kommissionen, ”[n]är [den] genom beslut kräver att företag eller företagssammanslutningar lämnar upplysningar, … upplysa om rätten att få beslutet prövat av EG-domstolen”.

Bakgrund till tvisten

7 Kommissionen inledde den 12 september 2007 ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 88.2 EG med avseende på det statliga stöd som beviljats Deutsche Post AG (C 36/07 (ex NN 25/07)). Ett sammandrag av detta beslut har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* (EUT C 245, s. 21).

8 Den 17 juli 2008 sände kommissionen Förbundsrepubliken Tyskland en begäran om upplysningar, vilken innefattade ett frågeformulär avseende Deutsche Posts intäkter och kostnader för perioden 1989–2007. Den 12 och den 21 augusti 2008 sände kommissionen en påminnelse till nämnda medlemsstat, varigenom kommissionen återigen begärde att den skulle inkomma med de efterfrågade uppgifterna.

9 I sina svarsskrivelser av den 5 augusti, den 14 augusti och den 29 september 2008 angav Förbundsrepubliken Tyskland att den inte hade för avsikt att lämna uppgifter angående Deutsche Posts intäkter och kostnader efter år 1995. Förbundsrepubliken Tyskland påstod bland annat att kommissionens undersökning skulle begränsas till att gälla perioden 1989–1994 och att besvarandet av frågeformuläret skulle kräva en orimlig tids- och arbetsinsats.

10 Genom den omtvistade rättsakten förelade kommissionen, med stöd av artikel 10.3 i förordning nr 659/1999, Förbundsrepubliken Tyskland att inom 20 dagar lämna alla upplysningar som behövdes för att besvara nämnda frågeformulär. Kommissionen tillade att om de tyska myndigheterna, trots detta föreläggande, inte lämnade de begärda uppgifterna inom den föreskrivna tidsfristen, skulle den fatta sitt beslut på grundval av tillgängliga upplysningar, i enlighet med artikel 13.1 i förordning nr 659/1999.

Förfarandet vid tribunalen och de överklagade besluten

11 Genom ansökningar som inkom till förstainstansrättens kansli den 22 december 2008 väckte Deutsche Post (mål T-570/08) och Förbundsrepubliken Tyskland (mål T-571/08) talan om ogiltigförklaring av den omtvistade rättsakten.

12 Kommissionen framställde i särskilda handlingar, som inkom till förstainstansrättens kansli den 19 mars 2009, med stöd av artikel 114.1 i förstainstansrättens rättegångsregler en invändning om rättegångshinder i vart och ett av målen. Tribunalen fann att den omtvistade rättsakten inte är en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF och biföll därmed invändningen.

13 Tribunalen angav således – i punkterna 24–26 i beslutet i det ovannämnda målet Deutsche Post mot kommissionen och i punkterna 22–25 i beslutet i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen – att det är rättsaktens innehåll, och inte dess form, som ska beaktas vid fastställandet av huruvida det är fråga om en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF. Tribunalen angav vidare att en mellankommande rättsakt, som syftar till att förbereda det slutliga beslutet och som inte har några rättsverkningar, inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring. I detta hänseende hänvisade tribunalen bland annat till domstolens dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen (REG 1981, s. 2639; svensk specialutgåva, volym 6, s. 225), punkterna 9 och 10, och av

den 17 juli 2008 i mål C-521/06 P, Athinaïki Techniki mot kommissionen (REG 2008, s. I-5829), punkt 46.

14 När det gäller den omtvistade rättsaktens verkningar, framhöll tribunalen – i punkterna 29 och 30 i beslutet i det ovannämnda målet Deutsche Post mot kommissionen och i punkterna 28 och 29 i beslutet i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen – att det inte har föreskrivits någon påföljd för det fall att medlemsstaten inte efterkommer ett föreläggande om att lämna upplysningar. Syftet med ett sådant föreläggande är, enligt tribunalen, att upprätthålla efterlevnaden av den kontradiktoriska principen.

15 I punkterna 31 och 32 i beslutet i det ovannämnda målet Deutsche Post mot kommissionen och i punkterna 30 och 31 i beslutet i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen angav tribunalen att den omtvistade rättsakten antas under det administrativa granskningsförfarandet avseende det aktuella stödet, efter beslutet om inledande av det formella granskningsförfarandet men före det slutliga beslutet. Enligt tribunalen föregriper den omtvistade rättsakten inte det slutliga beslutet, eftersom kommissionen i detta skede fortfarande kan slå fast att det inte är fråga om något statligt stöd eller att det aktuella stödet antingen är eller inte är förenligt med den inre marknaden. Härav följer, enligt tribunalen, att den omtvistade rättsakten utgör en mellankommande rättsakt som syftar till att förbereda kommissionens slutliga beslut.

16 Deutsche Post och Förbundsrepubliken Tyskland hävdade – med stöd av rättspraxis avseende upptagande till sakprövning av en talan mot ett beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 88.2 EG (se dom av den 9 oktober 2001 i mål C-400/99, Italien mot kommissionen, REG 2001, s. I-7303) – vid tribunalen att det faktum att det är fråga om en mellankommande rättsakt inte nödvändigtvis innebär att talan inte kan väckas mot denna rättsakt. När det gäller detta argument fann tribunalen – i punkt 36 i beslutet i det ovannämnda målet Deutsche Post mot kommissionen och i punkt 35 i beslutet i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen – att verkningarna av ett beslut om att inleda det formella granskningsförfarandet inte är jämförbara med verkningarna av den omtvistade rättsakten.

17 När det gäller den påstådda försämringen av Deutsche Posts och Förbundsrepubliken Tysklands processuella ställning för det fall den omtvistade rättsakten inte efterkoms, angav tribunalen – i punkterna 42 i de båda överklagade besluten – att det är de tyska myndigheternas vägran att till kommissionen lämna de efterfrågade uppgifter som anges i den omtvistade rättsakten, och inte denna rättsakt i sig, som kan innebära att de berörda parterna förlorar sin möjlighet att göra gällande att de sakuppgifter som ligger till grund för det slutliga beslutet är bristfälliga. Enligt tribunalen kan de tyska myndigheterna välja att bortse från det föreläggande som riktats till dem, om de anser att de uppgifter som kommissionen efterfrågat inte är nödvändiga för att fastställa de faktiska omständigheterna eller att de efterforskningar som krävs är alltför kostsamma i förhållande till det förväntade resultatet.

18 Tribunalen slog fast – i punkt 46 i beslutet i det ovannämnda målet Deutsche Post mot kommissionen och i punkt 45 i beslutet i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen – att den omtvistade rättsakten inte är en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF.

Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

Mål C-463/10 P, Deutsche Post mot kommissionen

19 Deutsche Post har yrkat att domstolen ska

— upphäva beslutet i det ovannämnda målet Deutsche Post mot kommissionen,

— ogiltigförklara den omtvistade rättsakten, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

20 Kommissionen har yrkat att domstolen ska

— ogilla överklagandet, och

— förplikta Deutsche Post att ersätta rättegångskostnaderna.

Mål C-475/10 P, Tyskland mot kommissionen

21 Förbundsrepubliken Tyskland har yrkat att domstolen ska

— upphäva beslutet i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

22 Kommissionen har yrkat att domstolen ska

— ogilla överklagandet, och

— förplikta Förbundsrepubliken Tyskland att ersätta rättegångskostnaderna.

23 Den 15 december 2010 beslutade domstolens ordförande att förena målen C-463/10 P och C-475/10 P vad gäller det muntliga förfarandet och domen.

Överklagandena

24 Deutsche Post och Förbundsrepubliken Tyskland har till stöd för sina överklaganden gjort gällande att tribunalen, i de överklagade besluten, i flera olika avseenden har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning vad avser tolkningen av begreppet ”rättsakt mot vilken talan kan väckas” i den mening som avses i artikel 263 FEUF. De har i detta hänseende åberopat fem grunder. Den första grunden avser åsidosättande av artikel 288 FEUF och den andra grunden åsidosättande av den rättspraxis där det slås fast att en förberedande rättsakt inom området statligt stöd kan anses utgöra en rättakt mot vilken talan kan väckas. Som tredje grund har det gjorts gällande att tribunalen har gjort en oriktig bedömning av rättsverkningarna av ett föreläggande om att lämna upplysningar. Den fjärde grunden avser åsidosättande av principen om ett effektivt domstolsskydd. Som femte och sista grund har det hävdats att tribunalen har åsidosatt kompetensfördelningen mellan kommissionen och medlemsstaterna enligt artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF.

25 Eftersom det finns ett nära samband mellan de fyra första grunderna ska de prövas tillsammans.

Parternas argument

26 Förbundsrepubliken Tyskland och Deutsche Post har anfört följande. Artikel 10.3 i förordning nr 659/1999 ger uttryckligen kommissionen befogenhet att anta ett formellt beslut. Enligt artikel 288 FEUF är ett sådant beslut bindande och utgör således,

på grund av sin art, en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF. Tribunalen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning i punkt 26 i beslutet i det ovannämnda målet Deutsche Post mot kommissionen och i punkt 25 i beslutet i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, genom att den inte fäst något avseende vid den omtvistade rättsaktens form.

27 Enligt Förbundsrepubliken Tyskland innebär den omständigheten att den omtvistade rättsakten utgör en mellankommande rättsakt i granskningsförfarandet avseende ett statligt stöd inte att talan inte kan väckas mot denna rättsakt. De berörda parternas intressen garanteras nämligen inte i tillräcklig grad genom att talan kan väckas mot det slutliga beslutet.

28 Klagandena har vidare anfört följande. I motsats till vad tribunalen har slagit fast i punkt 46 i beslutet i det ovannämnda målet Deutsche Post mot kommissionen och i punkt 45 i beslutet i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, medför ett föreläggande om att lämna upplysningar enligt artikel 10.3 i förordningen, oberoende av den omtvistade rättsaktens form, bindande rättsverkningar som direkt påverkar den berörda medlemsstaten och de berörda företagen. Enligt Förbundsrepubliken Tyskland avslutar ett sådant beslut det administrativa förfarandet avseende statligt stöd, eftersom det innebär att kommissionen – för det fall den aktuella medlemsstaten skulle underlåta att efterkomma nämnda föreläggande – kan fatta beslut på grundval av de upplysningar som framgår av handlingarna i ärendet. En medlemsstat som inte uppfyller den skyldighet som följer av artikel 10.3 i förordning nr 659/1999, jämförd med artikel 288 FEUF och artikel 4.3 FEU, kan dessutom bli föremål för ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 258 FEUF.

29 Kommissionen har genmält följande. Det följer av fast rättspraxis att åtgärder med bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen, genom att klart förändra dennes rättsliga ställning, utgör sådana rättsakter eller beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet IBM mot kommissionen, punkt 9, samt dom av

den 5 oktober 1999 i mål C-308/95, Nederländerna mot kommissionen, REG 1999, s. I-6513, punkt 26, av den 6 april 2000 i mål C-443/97, Spanien mot kommissionen, REG 2000, s. I-2415, punkt 27, av den 22 juni 2000 i mål C-147/96, Nederländerna mot kommissionen, REG 2000, s. I-4723, punkt 25, och av den 12 september 2006 i mål C-131/03 P, Reynolds Tobacco m.fl. mot kommissionen, REG 2006, s. I-7795, punkt 54). Ett ”beslut” i den mening som avses i artikel 288 FEUF medför inte nödvändigtvis sådana rättsverkningar. Det är inte den aktuella rättsaktens eller det aktuella beslutets form, utan dess innehåll, som avgör om den utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas. En talan om ogiltigförklaring av ett beslut i den mening som avses i artikel 288 FEUF eller av någon annan form av rättsakt kan således endast väckas när detta beslut eller denna rättsakt medför rättsverkningar för utomstående.

30 Enligt kommissionen gjorde tribunalen en riktig bedömning när den fann att den omtvistade rättsakten inte medför sådana bindande rättsverkningar som kan påverka Deutsche Posts och Förbundsrepubliken Tysklands intressen.

31 Kommissionen har i detta hänseende anfört att medlemsstaterna, i ett förfarande avseende statligt stöd, enligt artikel 4.3 FEU är skyldiga att till kommissionen lämna alla de upplysningar som den behöver för att avgöra om det föreligger ett statligt stöd och om detta stöd är förenligt med den inre marknaden. En medlemsstats skyldighet att lämna de efterfrågade upplysningarna till kommissionen följer således snarare av artikel 4.3 FEU än av föreläggandet om att lämna upplysningar.

32 Genom föreläggandet om att lämna upplysningar ska, enligt kommissionen, efterlevnaden av den kontradiktoriska principen upprätthållas i det administrativa förfarandet. Medlemsstaten har, efter den begäran om upplysningar och den påminnelse som kan utfärdas enligt artikel 10.3 jämförd med artikel 5.2 i förordning nr 659/1999, en sista möjlighet att lämna de efterfrågade uppgifterna innan kommissionen fattar sitt beslut på grundval av tillgängliga upplysningar.

33 Kommissionen har anfört att den, inom rättsområdet statligt stöd till skillnad från rättsområdet konkurrensbegränsande samverkan, inte har någon undersökningsbefogenhet före antagandet av ett slutligt beslut. Kommissionen kan därmed inte klargöra de faktiska omständigheterna utan medlemsstaternas lojala samarbete. Det är inte föreläggandet om att lämna upplysningar, utan medlemsstatens vägran att rätta sig efter detta föreläggande, som gör att kommissionen kan fatta beslut på grundval av tillgängliga upplysningar. Dessutom medför det förhållandet att kommissionen anser sig besitta alla nödvändiga upplysningar och upphör med att inhämta ytterligare upplysningar inte i sig några rättsverkningar. Däremot medför den rättsliga bedömning som kommissionen har att företa av dessa omständigheter i det slutliga beslutet sådana rättsverkningar. Föreläggandet om att lämna upplysningar utgör således, enligt kommissionen, endast en förberedande rättsakt som inte påverkar den berörda medlemsstatens rättsställning.

34 Kommissionen har tillagt att det faktum att sökandena kan väcka talan mot det slutliga beslutet, varigenom det avgörs huruvida stödet är förenligt med den inre marknaden, innebär att de garanteras ett tillräckligt effektivt domstolsskydd. Eventuella rättsstridigheter i de förberedande rättsakterna kan nämligen åberopas till stöd för en talan mot den slutliga rättsakt i vars beredande de ingår (domen i det ovannämnda målet IBM mot kommissionen, punkt 12).

35 Kommissionen har slutligen framhållit att en underlåtenhet att efterkomma ett föreläggande om att lämna upplysningar inte medför någon påföljd. Genom att inte rätta sig efter föreläggandet om att lämna upplysningar antyder medlemsstaten underförstått att de upplysningar kommissionen besitter är fullständiga och att kommissionen kan fatta sitt beslut på grundval av dessa upplysningar. Möjligheten att inleda ett fördragsbrottsförfarande mot denna medlemsstat utgör i sig varken en påföljd eller en omständighet som kan påverka medlemsstatens intressen. Eftersom medlemsstaterna, enligt artikel 4.3 FEU, är skyldiga att till kommissionen lämna alla de upplysningar som den behöver för att avgöra huruvida det föreligger ett statligt stöd och huruvida stödet är förenligt med den inre marknaden, kan ett fördragsbrottsförfarande till och med inledas i ett sådant fall då det inte har utfärdats något föreläggande om att lämna upplysningar. Dessutom kan medlemsstatens intressen inte anses påverkas

förrän kommissionen beslutar att faktiskt inleda ett fördragsbrottsförfarande mot medlemsstaten.

Domstolens bedömning

36 Det framgår av fast rättspraxis avseende talan om ogiltigförklaring som väckts av medlemsstaterna eller av institutionerna att alla bestämmelser som antas av institutionerna och som är avsedda att medföra bindande rättsverkningar, oberoende av deras form, anses utgöra rättsakter mot vilka talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF (se, bland annat, dom av den 31 mars 1971 i mål 22/70, kommissionen mot rådet, kallat AETR, REG 1971, s. 263, svensk specialutgåva, volym 1, s. 551, punkt 42, av den 2 mars 1994 i mål C-316/91, parlamentet mot rådet, REG 1994, s. I-625, svensk specialutgåva, volym 15, s. I-47, punkt 8, domen i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen, punkt 27, dom av den 24 november 2005 i de förenade målen C-138/03, C-324/03 och C-431/03, Italien mot kommissionen, REG 2005, s. I-10043, punkt 32, av den 1 december 2005 i mål C-301/03, Italien mot kommissionen, REG 2005, s. I-10217, punkt 19, och av den 1 oktober 2009 i mål C-370/07, kommissionen mot rådet, REG 2009, s. I-8917, punkt 42). Dessutom framgår det av rättspraxis att en medlemsstat, såsom klaganden i mål C-475/10 P, är behörig att väcka talan om ogiltigförklaring av en rättsakt som medför bindande rättsverkningar, utan att medlemsstaten måste visa att den har ett berättigat intresse av att få saken prövad (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 mars 1987 i mål 45/86, kommissionen mot rådet, REG 1987, s. 1493, punkt 3, svensk specialutgåva, volym 9, s. 55, och domen av den 1 oktober 2009 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 16).

37 När det är fråga om en fysisk eller juridisk person som väcker talan om ogiltigförklaring av en rättsakt som har antagits av en institution, har domstolen vid flera tillfällen slagit fast att en sådan talan kan väckas endast om de bindande rättsverkningar som denna rättsakt medför kan påverka sökandens intressen, genom att klart förändra dennes rättsliga ställning (se, bland annat, domarna i de ovannämnda målen IBM mot kommissionen, punkt 9, och Athinaïki Techniki mot kommissionen, punkt 29, samt dom av den 18 november 2010 i mål C-322/09 P, NDSHT mot kommissionen, REU 2010, s. I-11911, punkt 45).

38 Under alla omständigheter ska det framhållas att den rättspraxis som nämnts i föregående punkt avser sådana mål där fysiska eller juridiska personer har väckt talan vid unionsdomstolen mot rättsakter som riktats till dem. När en talan om ogiltigförklaring, såsom i det ovannämnda målet Deutsche Post mot kommissionen, väcks av en sökande, som inte befinner sig i en privilegierad ställning, mot en rättsakt som är riktad till någon annan, överlappar kravet att den angripna rättsaktens bindande rättsverkningar ska kunna påverka sökandens intressen – genom att klart förändra dennes rättsliga ställning – villkoren i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

39 Det kan även konstateras att tribunalen, i de överklagade besluten, biföll kommissionens invändning om rättegångshinder av det skälet att den omtvistade rättsakten inte ansågs vara en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF.

40 För att avgöra huruvida tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den, i de överklagade besluten, slog fast att ett föreläggande om att lämna upplysningar som utfärdats med stöd av artikel 10.3 i förordning nr 659/1999 inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring ska domstolen, med hänsyn till den rättspraxis som nämnts i punkt 36 i denna dom, pröva huruvida ett sådant föreläggande är en rättsakt som är avsedd att skapa bindande rättsverkningar.

41 I detta hänseende erinrar domstolen om att det i artikel 10 i förordning nr 659/1999 har införts ett förfarande i två steg, som syftar till att kommissionen från den aktuella medlemsstaten ska kunna erhålla sådana upplysningar avseende ett påstått olagligt stöd som är nödvändiga för att den ska kunna göra en bedömning av åtgärdens art och dess förenlighet med den inre marknaden.

42 När det gäller det första steget i förfarandet föreskrivs i artikel 10.2 i förordning nr 659/1999 att kommissionen kan begära att den aktuella medlemsstaten inkommer med upplysningar angående det påstått olagliga stödet.

43 I förfarandets andra steg ska kommissionen – för det fall medlemsstaten, trots att den tillställts en påminnelse, inte inkommer med de efterfrågade upplysningarna inom utsatt tid – enligt artikel 10.3 i förordning nr 659/1999 ”genom ett beslut begära att upplysningarna skall lämnas”. Det andra steget i förfarandet består således i att kommissionen fattar ett ”beslut” i den mening som avses i artikel 288 FEUF, vilket kommissionen för övrigt inte har bestritt.

44 Enligt artikel 288 FEUF ska ”[e]tt beslut till alla delar vara bindande för dem som det är riktat till”. Unionslagstiftaren har således genom att föreskriva att ett föreläggande om att lämna upplysningar utfärdas i form av ett beslut avsett att ge en sådan rättsakt en tvingande karaktär.

45 Det framgår av ovanstående att ett beslut som antagits med stöd av artikel 10.3 i förordning nr 659/1999 avser att skapa bindande rättsverkningar i den mening som avses i den rättspraxis som nämnts i punkt 36 i denna dom. Ett sådant beslut utgör således en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF.

46 Denna bedömning stöds av rättspraxis avseende beslut att begära upplysningar som fattats med stöd av artikel 11 i rådets förordning nr 17 av den 6 februari 1962, första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar [81 EG] och [82 EG] (EGT 13, s. 204; svensk specialutgåva, område 8, volym 1, s. 8). Genom sistnämnda bestämmelse infördes, liksom genom artikel 10 i förordning nr 659/1999, ett förfarande i två steg. I förfarandets andra steg fattar kommissionen ett beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring (se dom av den 26 juni 1980 i mål 136/79, National Panasonic mot kommissionen, REG 1980, s. 2033, svensk specialutgåva, volym 5, s. 253, och av den 18 oktober 1989 i mål 374/87, Orkem mot kommissionen, REG 1989, s. 3283, svensk specialutgåva, volym 10, s. 217). Det framgår även tydligt av artikel 18.3 i förordning nr 1/2003 att ett beslut att begära upplysningar utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF.

47 Den rättspraxis som tribunalen hänvisat till i de överklagade besluten, enligt vilken det är rättsaktens innehåll och inte dess form som ska beaktas vid fastställandet av om rättsakten har en tvingande karaktär, föranleder inte någon annan bedömning.

48 Dessutom är det faktum att det i förordning nr 659/999 inte föreskrivs någon påföljd för det fall att medlemsstaten inte efterkommer ett föreläggande om att lämna upplysningar, i motsats till vad kommissionen har hävdat, inte avgörande vid bedömningen av huruvida en rättsakt kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring.

49 Tribunalen har likaledes gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att – i punkterna 31, 32 och 46 i beslutet i det ovannämnda målet Deutsche Post mot kommissionen och i punkterna 30, 31 och 45 i beslutet i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen – slå fast att den omtvistade rättsakten är av förberedande karaktär och därmed inte utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i rättspraxis.

50 I detta hänseende ska det erinras om att mellankommande rättsakter som syftar till att förbereda det slutliga beslutet visserligen i princip inte utgör rättsakter som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring (se domarna i de ovannämnda målen IBM mot kommissionen, punkt 10, och Athinaïki Techniki mot kommissionen, punkt 42, samt dom av den 26 januari 2010 i mål C-362/08 P, Internationaler Hilfsfonds mot kommissionen, REU 2010, s. I-669, punkt 52). De mellankommande rättsakter som avses i detta sammanhang är emellertid först och främst sådana rättsakter varigenom institutionen uttrycker sin preliminära ståndpunkt i ärendet (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet IBM mot kommissionen, punkt 20, dom av den 14 mars 1990 i de förenade målen C-133/87 och C-150/87, Nashua Corporation m.fl. mot kommissionen och rådet, REG 1990, s. I-719, punkterna 8–10, av den 18 mars 1997 i mål C-282/95 P, Guérin automobiles mot kommissionen, REG 1997, s. I-1503, punkt 34, och av den 22 juni 2000 i mål C-147/96, Nederländerna mot kommissionen, REG 2000, s. I-4723, punkt 35).

51 En talan om ogiltigförklaring av rättsakter varigenom kommissionen uttrycker sin preliminära ståndpunkt kan nämligen tvinga unionsdomstolen att pröva frågor som kommissionen ännu inte har haft tillfälle att uttala sig om, och kan därmed föregripa prövningen av ärendet i sak och leda till en sammanblandning av de olika stegen i det administrativa förfarandet och domstolsförfarandet. Att tillåta en sådan talan skulle följaktligen vara oförenligt med fördragets system för kompetensfördelning mellan kommissionen och unionsdomstolen och med fördragets rättsmedelssystem, liksom med kraven på god rättsskipning och ett korrekt genomförande av kommissionens administrativa förfarande (se domen i det ovannämnda målet IBM mot kommissionen, punkt 20).

52 En talan om ogiltigförklaring av den omtvistade rättsakten, varigenom kommissionen begär att de tyska myndigheterna lämnar upplysningar om Deutsche Posts intäkter och kostnader för perioden 1989–2007, innebär emellertid i förevarande fall inte någon risk för sammanblandning av de olika faserna i det administrativa förfarandet och domstolsförfarandet (domen i det ovannämnda målet IBM mot kommissionen, punkt 20). Vid prövningen av en sådan talan om ogiltigförklaring skulle unionsdomstolen nämligen inte ha att ta ställning i frågan huruvida det föreligger ett statligt stöd eller i frågan huruvida detta stöd är förenligt med den inre marknaden.

53 Det framgår vidare av rättspraxis att talan inte heller kan väckas mot en mellankommande rättsakt om det kan fastställas att den rättsstridighet som denna rättsakt är behäftad med kan åberopas till stöd för en talan mot det slutliga beslut i vars beredande den ingår. I ett sådant fall innebär det faktum att talan kan väckas mot det beslut genom vilket förfarandet avslutas att det föreligger ett tillräckligt effektivt domstolsskydd (se domen i det ovannämnda målet IBM mot kommissionen, punkt 12, dom av den 24 juni 1986 i mål 53/85, AKZO Chemie och AKZO Chemie UK mot kommissionen, REG 1986, s. 1965, punkt 19, svensk specialutgåva, volym 8, s. 649, och domen av den 9 oktober 2001 i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 63).

54 Om sistnämnda villkor inte är uppfyllt ska det emellertid anses att den mellankommande rättsakten – oberoende av om den uttrycker den aktuella institutionens preliminära ståndpunkt – medför självständiga rättsverkningar och kan bli föremål för

en talan om ogiltigförklaring (se domen i det ovannämnda målet AKZO Chemie och AKZO Chemie UK mot kommissionen, punkt 20, dom av den 28 november 1991 i mål C-170/89, BEUC mot kommissionen, REG 1991, s. I-5709, punkterna 9–11, svensk specialutgåva, volym 11, s. 495, och av den 16 juni 1994 i mål C-39/93 P, SFEI m.fl. mot kommissionen, REG 1994, s. I-2681, punkt 28, samt domen av den 9 oktober 2001 i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkterna 57–68, och domen i det ovannämnda målet Athinaïki Techniki mot kommissionen, punkt 54).

55 I förevarande fall kan det konstateras att ett föreläggande om att lämna upplysningar som utfärdats med stöd av artikel 10.3 i förordning nr 659/1999 medför självständiga rättsverkningar.

56 Klagandena tillförsäkras nämligen inte ett tillräckligt effektivt domstolsskydd genom att de kan väcka talan mot det beslut genom vilket förfarandet avseende det påstådda statliga stödet till Deutsche Post avslutas.

57 I detta hänseende kan det konstateras att om föreläggandet, såsom klagandena har hävdat i förevarande fall, är oproportionerligt på så sätt att de efterfrågade upplysningarna inte är relevanta för bedömningen av den statliga åtgärden utifrån artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF, skulle de rättsstridigheter som den mellankommande rättsakten påstås vara behäftad med inte kunna påverka lagenligheten av kommissionens slutliga beslut, eftersom sistnämnda beslut inte kommer att grundas på de upplysningar som erhållits som svar på föreläggandet.

58 När kommissionen, med stöd av artikel 10.3 i förordning nr 659/1999, utfärdar ett föreläggande till en medlemsstat om att lämna de efterfrågade upplysningarna fattar den ett ”beslut” i den mening som avses i artikel 288 FEUF. Härav följer att den

aktuella medlemsstaten, genom att inte efterkomma ett sådant föreläggande, underlåter att uppfylla en skyldighet enligt fördragen i den mening som avses i artikel 258 FEUF.

59 Inom ramen för en talan om fördragsbrott kan en medlemsstat till vilken ett beslut, såsom ett föreläggande om att lämna upplysningar, är riktat emellertid inte med framgång hävda att underlåtenheten att följa föreläggandet är motiverat med hänsyn till dess påstådda rättsstridighet. Det är nämligen inom ramen för ett separat förfarande, det vill säga det förfarande som inleds genom en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som samtliga invändningar mot lagenligheten av ett sådant föreläggande ska framställas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2001 i mål C-261/99, kommissionen mot Frankrike, REG 2001, s. I-2537, punkt 18, och av den 14 februari 2008 i mål C-419/06, kommissionen mot Grekland, REG 2008, s. I-27, punkt 52).

60 Verkningarna av den rättsstridighet som den mellankommande rättsakten påstås vara behäftad med kan således inte undanröjas genom en talan som väcks mot det slutliga beslutet. En medlemsstat som inte efterkommer ett föreläggande om att lämna upplysningar kan nämligen konstateras ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10.3 i förordning nr 659/1999 oberoende av utgången i ett eventuellt mål om ogiltigförklaring av det slutliga beslutet.

61 Slutligen anser domstolen att kommissionen saknar fog för sitt argument att möjligheten att väcka talan om ogiltigförklaring av ett beslut, som fattats med stöd av artikel 10.3 i förordning nr 659/1999, skulle leda till att en medlemsstat, som inte besvarar en begäran om upplysningar avseende ett anmält eller icke-anmält stöd, åtnjuter ett mer omfattande domstolsskydd när det är fråga om ett icke-anmält stöd.

62 Om den aktuella medlemsstaten, efter att ha mottagit en påminnelse, inte lämnar de upplysningar som efterfrågats i kommissionens begäran om upplysningar angående ett anmält stöd, eller om den lämnar ofullständiga upplysningar, ska anmälan, enligt

artikel 5.3 i förordning nr 659/1999, anses återkallad. I ett sådant fall innebär återkallandet av anmälan att detta stöd anses utgöra ett icke-anmält stöd. Medlemsstatens vägran att lämna de efterfrågade upplysningarna leder således – både då det är fråga om ett stöd som ursprungligen har anmälts och då det är fråga om ett stöd som aldrig har varit föremål för någon anmälan – till att det antas en rättsakt mot vilken talan kan väckas, det vill säga ett ”beslut” i den mening som avses i artikel 10.3 i förordning nr 659/1999.

63 Härav följer att tribunalen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att slå fast att den omtvistade rättsakten inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring. Mot bakgrund härav ska överklagandena bifallas såvitt avser den första till den fjärde grunden, och det saknas därför anledning att pröva den femte grunden.

64 I mål C-463/10 P har kommissionen emellertid hemställt att domstolen, för det fall att den omtvistade rättsakten skulle anses utgöra en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF, ska ersätta tribunalens skäl i beslutet i det ovannämnda målet Deutsche Post mot kommissionen, och därmed konstatera att den talan som Deutsche Post väckt inte kan tas upp till prövning, eftersom detta företag inte har talerätt i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF. Genom den invändning om rättegångshinder som kommissionen framställt i detta mål har den nämligen hävdat att Deutsche Post inte är vare sig direkt eller personligen berört av den omtvistade rättsakten.

65 I detta hänseende erinrar domstolen om att en fysisk eller juridisk person endast kan väcka talan mot ett beslut som är riktat till en annan person om beslutet direkt och personligen berör vederbörande.

66 När det gäller frågan huruvida Deutsche Post är direkt berört av den omtvistade rättsakten, vilken är riktad till Förbundsrepubliken Tyskland, följer det av fast rättspraxis att detta villkor endast kan anses vara uppfyllt om två kriterier är för handen. För det första måste den ifrågasatta rättsakten ha direkt inverkan på den enskildes rättsliga ställning. För det andra får rättsakten inte lämna något utrymme för skönsmässig bedömning för dem till vilka den riktar sig, och som ska genomföra den, vilket innebär att genomförandet ska ha en rent automatisk karaktär och endast följa av unionslagstiftningen, utan att några mellankommande regler tillämpas (se dom av den 10 september 2009 i de förenade målen C-445/07 P och C-455/07 P, kommissionen mot Ente per le Ville Vesuviane och Ente per le Ville Vesuviane mot kommissionen, REG 2009, s. I-7993, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

67 Enligt kommissionen är detta villkor inte uppfyllt i förevarande fall, eftersom det endast är Förbundsrepubliken Tyskland som i den omtvistade rättsakten föreläggs att inkomma med vissa upplysningar. Föreläggandet ger därmed inte upphov till någon nationell åtgärd som har en rent automatisk karaktär och som endast följer av unionslagstiftningen. Enligt kommissionen är det Förbundsrepubliken Tyskland som, genom sitt förhållningssätt, avgör om den ska vända sig till Deutsche Post och på vilket sätt den ska förmå företaget att lämna upplysningarna.

68 I förevarande fall kan det konstateras att den omtvistade rättsakten direkt berör Deutsche Post i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

69 För det första är Deutsche Post nämligen, i egenskap av mottagare av det stöd som det begärs upplysningar om i den omtvistade rättsakten och i egenskap av innehavare av dessa upplysningar, skyldigt att efterkomma föreläggandet om att lämna upplysningar.

70 För det andra framgår det slutgiltiga innehållet i de efterfrågade upplysningarna på ett uttömmande sätt av den omtvistade rättsakten i sig, utan att Förbundsrepubliken Tyskland i detta avseende ges något utrymme för skönsmässig bedömning.

71 När det gäller frågan huruvida Deutsche Post är personligen berört av den omtvistade rättsakten framgår det av domstolens fasta praxis att andra personer än dem som ett beslut är riktat till kan göra anspråk på att vara personligen berörda endast om beslutet angår dem på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem från alla andra personer och därigenom berör dem personligen på motsvarande sätt som den berör den som beslutet är riktat till (se, bland annat, dom av den 22 november 2007 i mål C-260/05 P, Sniace mot kommissionen, REG 2007, s. I-10005, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

72 Enligt kommissionen är Deutsche Post inte personligen berört av den omtvistade rättsakten av det skälet att denna inte är riktad till Deutsche Post och inte heller skapar någon som helst skyldighet för företaget.

73 I detta hänseende ska det framhållas att det faktum att den omtvistade rättsakten inte är riktad till Deutsche Post saknar relevans för bedömningen av om detta företag är personligen berört av den omtvistade rättsakten i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

74 Domstolen konstaterar vidare att föreläggandet om att lämna upplysningar har utfärdats i ett granskningsförfarande avseende ett påstått statligt stöd till Deutsche Post. De upplysningar som avses i den omtvistade rättsakten gäller endast Deutsche Post. Detta företag är således personligen berört av rättsakten i den mening som avses i den rättspraxis som nämnts i punkt 71 i denna dom.

75 Eftersom Deutsche Post är direkt och personligen berört av den omtvistade rättsakten finner domstolen, i mål C-463/10 P, inte anledning att ersätta tribunalens skäl såsom kommissionen har föreslagit.

76 Av det anförda följer att överklagandena ska bifallas och de överklagade besluten upphävas.

Återförvisning av målen till tribunalen

77 Om överklagandet är välgrundat kan domstolen, i enlighet med artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol, antingen själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa målet till tribunalen för avgörande.

78 Domstolen förfogar över de upplysningar som krävs för att i de båda målen slutligt pröva den invändning om rättegångshinder som framställts av kommissionen under förfarandet i första instans.

79 Av de skäl som angetts i punkterna 36–62 i denna dom ska kommissionens invändning om rättegångshinder, enligt vilken den omtvistade rättsakten inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, avslås. Dessutom ska invändningen om rättegångshinder i målet Deutsche Post mot kommissionen (T-570/08), enligt vilken Deutsche Post inte är direkt och personligen berört av den omtvistade rättsakten, avslås av de skäl som angetts i punkterna 65–75 i denna dom.

80 Domstolen är däremot i förevarande fall inte i stånd att pröva Deutsche Posts och Förbundsrepubliken Tysklands talan i sak.

81 Vad som förevarit i tribunalen och de bedömningar som tribunalen gjort har nämligen enbart gällt frågan huruvida Deutsche Posts och Förbundsrepubliken Tysklands talan kunde tas upp till prövning. Tribunalen biföll ju, i båda målen, den invändning om rättegångshinder som kommissionen hade framställt med stöd av artikel 114.1 i tribunalens rättegångsregler, utan att pröva själva sakfrågan och utan att inleda något muntligt förfarande.

82 Målen ska således återförvisas till tribunalen för prövning av klagandenas yrkanden om ogiltigförklaring av den omtvistade rättsakten.

Rättegångskostnader

83 Eftersom målen återförvisas till tribunalen kommer beslut i fråga om rättegångskostnaderna i dessa mål om överklagande att meddelas senare.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) De beslut som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 14 juli 2010 i mål T-570/08, Deutsche Post mot kommissionen, och i mål T-571/08, Tyskland mot kommissionen, upphävs.

2) De invändningar om rättegångshinder som Europeiska kommissionen framställt vid Europeiska unionens tribunal avslås.

3) Målen återförvisas till Europeiska unionens tribunal för prövning av Deutsche Post AG:s (mål T-570/08) och Förbundsrepubliken Tysklands (mål T-571/08) yrkanden om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 30 oktober 2008 om föreläggande för Förbundsrepubliken Tyskland att lämna upplysningar i förfarandet avseende statligt stöd till Deutsche Post AG.

4) Beslut i fråga om rättegångskostnaderna kommer att meddelas senare.

Underskrifter