SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 13. oktobra 2011*

V združenih zadevah C-463/10 P in C-475/10 P,

zaradi dveh pritožb na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vloženih 24. in 27. septembra 2010,

Deutsche Post AG s sedežem v Bonnu (Nemčija), ki jo zastopata J. Sedemund in T. Lübbig, odvetnika, in

Zvezna republika Nemčija, ki jo zastopajo T. Henze, J. Möller in N. Graf Vitzthum, zastopniki,

pritožnici,

druga stranka v postopku je

Evropska komisija, ki jo zastopata B. Martenczuk in T. Maxian Rusche, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožena stranka na prvi stopnji,

* Jezik postopka: nemščina.

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Lenaerts (poročevalec), predsednik senata, J. Malenovský, sodnik, R. Silva de Lapuerta, sodnica, E. Juhász in D. Šváby, sodnika,

generalni pravobranilec: Y. Bot,
sodni tajnik: B. Fülöp, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 26. maja 2011,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 30. junija 2011

izreka naslednjo

Sodbo

1 Družba Deutsche Post AG (v nadaljevanju: Deutsche Post) in Zvezna republika Nemčija s pritožbo zahtevata razveljavitev sklepov Splošnega sodišča Evropske unije z dne 14. julija 2010 v zadevah Deutsche Post proti Komisiji (T-570/08) in Nemčija proti

Komisiji (T-571/08, v nadaljevanju skupaj: izpodbijana sklepa), v katerih je Splošno sodišče razglasilo njuni tožbi za razglasitev ničnosti Odločbe Evropske komisije z dne 30. oktobra 2008, ki vsebuje odredbo Zvezni republiki Nemčiji o predložitvi podatkov v postopku glede državne pomoči družbi Deutsche Post (v nadaljevanju: sporni akt) za nedopustni.

Pravni okvir

2 Člen 2(2) Uredbe Sveta (ES) [št.] 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] (posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339) določa, da mora država članica, ki Evropski komisiji priglasi načrt za dodeljevanje nove pomoči, v uradni prijavi predložiti „vse potrebne podatke, z namenom da Komisija lahko odloči na podlagi členov 4 in 7“.

3 Člen 5 Uredbe št. 659/1999 določa:

„1. Če Komisija meni, da so podatki, ki jih je predložila država članica v zvezi z ukrepom, prijavljenim na podlagi člena 2, nepopolni, zahteva vse potrebne dodatne podatke. […]

2. Če država članica zahtevanih podatkov ne predloži v roku, ki ga je določila Komisija, ali predloži nepopolne podatke, Komisija državi pošlje opomin in omogoči primeren dodatni rok, v katerem mora predložiti podatke.

3. Šteje se, da je uradna priglasitev preklicana, če država članica ne predloži zahtevanih podatkov v predpisanem roku […]“

4 Člen 10 Uredbe št. 659/1999 določa:

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

2. Če je potrebno, zahteva podatke od zadevne države članice. Člen 2(2) ter člen 5(1) in (2) se uporabljata smiselno.

3. Če kljub opominu na podlagi člena 5(2) zadevna država članica ne predloži zahtevanih podatkov v roku, ki ga je predpisala Komisija, ali če predloži nepopolne podatke, Komisija z odločbo zahteva predložitev podatkov (v nadaljnjem besedilu ‚odredba o predložitvi podatkov‘). V odločbi se navede, kateri podatki se zahtevajo, in predpiše primeren rok, v katerem morajo biti predloženi.“

5 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 na podlagi člena 7. Če država članica ne izpolni odredbe o predložitvi podatkov, se ta odločba sprejme na podlagi razpoložljivih podatkov.“

6 Člen 18(3) Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe (posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205) določa, da „[k]adar Komisija zahteva predložitev podatkov od podjetij in podjetniških združenj z odločbo, navede […] pravico Sodišča do pritožbe zoper odločbo [pravico do pritožbe zoper odločbo pred Sodiščem]“.

Dejansko stanje

7 Komisija je 12. septembra 2007 sprožila formalni postopek preiskave v smislu člena 88(2) ES v zvezi z državno pomočjo družbi Deutsche Post AG [C 36/2007 (ex NN 25/2007)]. Povzetek te odločbe je bil objavljen v Uradnem listu Evropske unije (C 245, str. 21).

8 Komisija je 17. julija 2008 Zvezni republiki Nemčiji poslala zahtevo za informacije, ki je vključevala vprašalnik o prejemkih in izdatkih družbe Deutsche Post v obdobju od leta 1989 do leta 2007. V opominih z dne 12. in 21. avgusta 2008 je od navedene države ponovno zahtevala, naj ji pošlje zahtevane informacije.

9 Zvezna republika Nemčija je v odgovorih z dne 5. avgusta, 14. avgusta in 29. septembra 2008 navedla, da ne bo poslala podatkov o prihodkih in stroških družbe Deutsche Post v obdobju po letu 1995. Menila je zlasti, da bi se morala Komisija pri preučitvi omejiti na obdobje od leta 1989 do leta 1994 in da bi bilo treba v odgovor na navedeni vprašalnik vložiti nesorazmerno veliko časa in dela.

10 Komisija je s spornim aktom na podlagi člena 10(3) Uredbe št. 659/1999 od Zvezne republike Nemčije zahtevala, naj ji v 20 dneh predloži vse potrebne podatke v odgovor na zadevni vprašalnik. Dodala je še, da bo, če nemški organi kljub tej zahtevi ne bodo pravočasno predložili zahtevanih podatkov, odločila na podlagi razpoložljivih podatkov v skladu s členom 13(1) Uredbe št. 659/1999.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sklepa

11 Družba Deutsche Post (zadeva T-570/08) in Zvezna republika Nemčija (zadeva T-571/08) sta 22. decembra 2008 vložili ničnostni tožbi zoper sporni akt.

12 Komisija je z ločenima aktoma, ki ju je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila 19. marca 2009, v vsaki od zadev vložila ugovor nedopustnosti na podlagi člena 114(1) Poslovnika Splošnega sodišča. Splošno sodišče je ugovoru ugodilo, saj je menilo, da sporni akt ni izpodbojni akt v smislu člena 263 PDEU.

13 Tako je Splošno sodišče v točkah od 24 do 26 zgoraj navedenega sklepa Deutsche Post proti Komisiji in v točkah od 22 do 25 zgoraj navedenega sklepa Nemčija proti Komisiji navedlo, prvič, da se je treba pri ugotavljanju, ali je akt izpodbojni akt v smislu člena 230 ES, opreti na njegovo vsebino, in ne na obliko, in, drugič, da vmesni ukrep, katerega cilj je priprava končne odločbe in ki nima pravnih učinkov, ne more biti predmet ničnostne tožbe. Splošno sodišče se je v zvezi s tem sklicevalo zlasti na sodbi Sodišča z dne 11. novembra 1981 v zadevi IBM proti Komisiji (60/81, Recueil,

str. 2639, točki 9 in 10) in z dne 17. julija 2008 v zadevi Athinaïki Techniki proti Komisiji (C-521/06 P, ZOdl., str. I-5829, točka 46).

14 Splošno sodišče je glede učinkov spornega akta v točkah 29 in 30 zgoraj navedenega sklepa Deutsche Post proti Komisiji in v točkah 28 in 29 zgoraj navedenega sklepa Nemčija proti Komisiji poudarilo, da ni predvidena nikakršna sankcija, če država članica ne izpolni odredbe o predložitvi podatkov. Taka odredba naj bi zagotavljala spoštovanje načela kontradiktornosti.

15 V točkah 31 in 32 zgoraj navedenega sklepa Deutsche Post proti Komisiji in v točkah 30 in 31 zgoraj navedenega sklepa Nemčija proti Komisiji je Splošno sodišče navedlo, da sporni akt spada v okvir upravnega postopka preiskave zadevnega ukrepa pomoči, in sicer med odločbo o začetku formalnega postopka preiskave in končno odločbo. Splošno sodišče meni, da sporni akt ne prejudicira končne odločbe Komisije, saj bi ta na tej stopnji še vedno lahko ugotovila neobstoj državne pomoči, njeno združljivost ali nezdružljivost s skupnim trgom. Po mnenju Splošnega sodišča je iz tega mogoče sklepati, da je sporni akt vmesni ukrep, katerega cilj je priprava končne odločbe s strani Komisije.

16 Splošno sodišče je v odgovor na argument družbe Deutsche Post in Zvezne republike Nemčije – da v skladu s sodno prakso Sodišča v zvezi z dopustnostjo tožbe zoper odločbo o začetku formalnega postopka preiskave iz člena 88(2) ES (glej sodbo z dne 9. oktobra 2001 v zadevi Italija proti Komisiji, C-400/99, Recueil, str. I-7303) iz dejstva, da je akt začasen, ni nujno mogoče sklepati, da ni izpodbojen – v točki 36 zgoraj navedenega sklepa Deutsche Post proti Komisiji in v točki 35 zgoraj navedenega sklepa Nemčija proti Komisiji navedlo, da učinki take odločbe o začetku postopka in učinki spornega akta niso primerljivi.

17 Kar zadeva domnevno poslabšanje procesnega položaja družbe Deutsche Post in Zvezne republike Nemčije zaradi neupoštevanja spornega akta, je Splošno sodišče v točki 42 izpodbijanih sklepov navedlo, da bi bilo zadevnima strankama lahko onemogočeno sklicevanje na pomanjkljivo dejansko podlago končnega sklepa zato, ker nemški organi Komisiji niso predložili podatkov, zahtevanih v spornem aktu, in ne zaradi akta kot takega. Splošno sodišče navaja, da se nemški organi lahko odločijo, da ne izpolnijo odredbe, ki jim je izdana, če menijo, da podatki, ki jih zahteva Komisija, niso nujni za ugotovitev dejanskega stanja ali da so zahtevane preiskave prezahtevne glede na pričakovani rezultat.

18 Splošno sodišče je v točki 46 zgoraj navedenega sklepa Deutsche Post proti Komisiji in v točki 45 zgoraj navedenega sklepa Nemčija proti Komisiji sklenilo, da sporni akt ni izpodbojni akt v smislu člena 263 PDEU.

Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

Zadeva Deutsche Post proti Komisiji (C-463/10 P)

19 Družba Deutsche Post Sodišču predlaga, naj:

– zgoraj navedeni sklep Deutsche Post proti Komisiji razveljavi,

– sporni akt razglasi za ničen in

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

20 Komisija Sodišču predlaga, naj:

– pritožbo zavrne in

– družbi Deutsche Post naloži plačilo stroškov.

Zadeva Nemčija proti Komisiji (C-475/10 P)

21 Zvezna republika Nemčija Sodišču predlaga, naj:

– zgoraj navedeni sklep Nemčija proti Komisiji razveljavi in

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

22 Komisija Sodišču predlaga, naj:

– pritožbo zavrne in

– Zvezni republiki Nemčiji naloži plačilo stroškov.

23 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 15. decembra 2010 zadevi C-463/10 P in C-475/10 P združil za ustni postopek in izdajo sodbe.

Pritožbi

24 Družba Deutsche Post in Zvezna republika Nemčija v utemeljitev pritožb trdita, da je Splošno sodišče v izpodbijanih sklepih napačno uporabilo pravo pri razlagi pojma „izpodbojni akt" v smislu člena 263 PDEU. V zvezi s tem navajata pet pritožbenih razlogov. Prvi zadeva kršitev člena 288 PDEU, drugi neupoštevanje sodne prakse, v skladu s katero na področju državnih pomoči pripravljalni akti lahko pomenijo izpodbojne akte, tretji neupoštevanje pravnih učinkov odredbe o predložitvi podatkov, četrti kršitev načela učinkovitega sodnega varstva in peti neupoštevanje delitve pristojnosti med Komisijo in državami članicami na podlagi členov 107 PDEU in 108 PDEU.

25 Prvi štirje pritožbeni razlogi so tesno povezani, zato jih je treba obravnavati skupaj.

Trditve strank

26 Zvezna republika Nemčija in družba Deutsche Post trdita, da je Komisija na podlagi člena 10(3) Uredbe št. 659/1999 izrecno pooblaščena za sprejetje formalne odločbe. V skladu s členom 288 PDEU naj bi bila taka odločba zavezujoča in naj bi zaradi same narave pomenila izpodbojni akt v smislu člena 263 PDEU. Splošno sodišče naj bi

v točki 26 zgoraj navedenega sklepa Deutsche Post proti Komisiji in v točki 25 zgoraj navedenega sklepa Nemčija proti Komisiji napačno uporabilo pravo s tem, da sploh ni upoštevalo oblike spornega akta.

27 Zvezna republika Nemčija meni, da dejstvo, da je sporni akt vmesni ukrep v postopku preiskave državne pomoči, ne vpliva na to, ali je izpodbojni akt. Interesi zadevnih strank naj namreč z izpodbojnostjo končne odločbe ne bi bili dovolj zaščiteni.

28 Pritožnici nato trdita, da ima – ne glede na obliko spornega akta in drugače, kot je Splošno sodišče presodilo v točki 46 zgoraj navedenega sklepa Deutsche Post proti Komisiji in v točki 45 zgoraj navedenega sklepa Nemčija proti Komisiji – odredba o predložitvi podatkov na podlagi člena 10(3) Uredbe št. 659/1999 zavezujoče pravne učinke neposredno na zadevno državo članico in zadevno podjetje. Po mnenju Zvezne republike Nemčije bi se s tako odločbo končal upravni postopek glede državnih pomoči, saj bi Komisiji omogočila, da odloči na podlagi podatkov v spisu, če država članica ne izpolni navedene odredbe. Poleg tega naj bi proti državi članici, ki ne izpolni obveznosti iz člena 10(3) Uredbe št. 659/1999 v povezavi s členoma 288 PDEU in 4(3) PEU, lahko bil v skladu s členom 258 PDEU začet postopek zaradi neizpolnitve obveznosti.

29 Komisija odgovarja, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da le ukrepi, ki imajo zavezujoče pravne učinke, ki lahko vplivajo na interese tožeče stranke, tako da bistveno spremenijo njen pravni položaj, pomenijo akte ali odločbe, ki so lahko predmet ničnostne tožbe v smislu člena 263 PDEU (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo IBM proti Komisiji, točka 9; sodbe z dne 5. oktobra 1999 v zadevi Nizozemska proti Komisiji, C-308/95,

Recueil, str. I-6513, točka 26; z dne 6. aprila 2000 v zadevi Španija proti Komisiji, C-443/97, Recueil, str. I-2415, točka 27; z dne 22. junija 2000 v zadevi Nizozemska proti Komisiji, C-147/96, Recueil, str. I-4723, točka 25, in z dne 12. septembra 2006 v zadevi Reynolds Tobacco in drugi proti Komisiji, C-131/03 P, ZOdl., str. I-7795, točka 54). „Sklep“ v smislu člena 288 PDEU nima nujno takih učinkov. Po mnenju Komisije na to, ali gre za izpodbojni akt, ne vpliva oblika akta, temveč njegova vsebina. Zato naj bi bila ničnostna tožba zoper sklep v smislu člena 288 PDEU ali zoper akt, ki ima drugačno obliko, mogoča le, če imata ta odločba ali akt pravne učinke proti tretjim osebam.

30 Splošno sodišče naj bi pravilno presodilo, da sporni akt nima zavezujočih pravnih učinkov, ki bi lahko vplivali na interese pritožnic.

31 Komisija v zvezi s tem pojasnjuje, da morajo države članice na podlagi člena 4(3) PEU v postopku glede državnih pomoči Komisiji predložiti vse podatke, ki jih ta potrebuje pri presojanju, ali gre za državno pomoč in ali je ta združljiva z notranjim trgom. Obveznost države članice dati zahtevane podatke Komisiji na razpolago naj bi tako izhajala iz člena 4(3) PEU, in ne iz odredbe o predložitvi podatkov.

32 Odredba o predložitvi podatkov naj bi zagotavljala spoštovanje načela kontradiktornosti v upravnem postopku. Država članica ima po zahtevi za podatke in opominu iz člena 10(3) Uredbe št. 659/1999 v povezavi s členom 5(2) te uredbe zadnjo priložnost za predložitev zahtevanih podatkov, preden Komisija sprejme odločbo na podlagi podatkov, s katerimi razpolaga.

33 Komisija navaja, da glede prava državnih pomoči, drugače kot glede omejevalnih sporazumov, nima nobenega preiskovalnega pooblastila pred izdajo končne odločbe. Dejanskega stanja naj tako ne bi mogla ugotoviti brez lojalnega sodelovanja držav članic. Možnost, da Komisija odloči na podlagi razpoložljivih podatkov, naj ne bi izhajala iz odredbe o predložitvi podatkov, temveč iz odločitve države članice, da ne bo izpolnila odredbe. Poleg tega naj to, da Komisija presodi, da ima dovolj informacij, in jih preneha iskati, ne bi samo po sebi imelo nikakršnega pravnega učinka. Take učinke pa naj bi imela pravna presoja, ki jo opravi o teh dejstvih v končni odločbi. Zato naj bi odredba o predložitvi podatkov bila le pripravljalni akt, ki naj ne bi vplival na pravni položaj zadevne države članice.

34 Komisija dodaja, da je pritožnicama z možnostjo, da vložita ničnostno tožbo zoper končno odločbo glede združljivosti pomoči z notranjim trgom, zagotovljeno zadostno sodno varstvo. Na morebitno nezakonitost pripravljalnih aktov naj bi se bilo namreč mogoče sklicevati v utemeljitev tožbe zoper končni akt, ki je bil pripravljen na podlagi teh aktov (zgoraj navedena sodba IBM proti Komisiji, točka 12).

35 Komisija nazadnje vztraja pri tem, da neupoštevanje spornega akta ne povzroči nikakršne sankcije. Država članica s tem, da ne izpolni odredbe, implicitno pokaže, da meni, da Komisija razpolaga z vsemi podatki in da lahko na njihovi podlagi sprejme odločbo. Zgolj možnost, da bi bil lahko proti tej državi članici sprožen postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, naj ne bi bila niti sankcija niti okoliščina, ki bi lahko vplivala na interese navedene države. Ker morajo države članice na podlagi člena 4(3) PEU Komisiji predložiti vse podatke, ki jih ta potrebuje pri presojanju, ali gre za državno pomoč in ali je združljiva z notranjim trgom, bi bil lahko postopek zaradi neizpolnitve obveznosti sprožen tudi, če odredba o predložitvi podatkov ne bi bila izdana. Poleg

tega bi prišlo do vpliva na interese države članice samo, če bi se Komisija dejansko odločila, da bo proti državi članici začela postopek zaradi kršitve Pogodbe.

Presoja Sodišča

36 Iz ustaljene sodne prakse, razvite na področju ničnostnih tožb držav članic ali institucij, izhaja, da so izpodbojni akti v smislu člena 263 PDEU vse določbe, ki jih sprejmejo institucije, ne glede na obliko, in ki imajo zavezujoče pravne učinke (glej zlasti sodbi z dne 31. marca 1971 v zadevi Komisija proti Svetu, imenovana „AETR", 22/70, Recueil, str. 263, točka 42, in z dne 2. marca 1994 v zadevi Parlament proti Svetu, C-316/91, Recueil, str. I-625, točka 8; zgoraj navedeno sodbo Španija proti Komisiji, točka 27; sodbe z dne 24. novembra 2005 v združenih zadevah Italija proti Komisiji, C-138/03, C-324/03 in C-431/03, ZOdl., str. I-10043, točka 32; z dne 1. decembra 2005 v zadevi Italija proti Komisiji, C-301/03, ZOdl., str. I-10217, točka 19, in z dne 1. oktobra 2009 v zadevi Komisija proti Svetu, C-370/07, ZOdl., str. I-8917, točka 42). Poleg tega iz sodne prakse izhaja, da država članica, kot je pritožnica v zadevi C-475/10 P, lahko vloži ničnostno tožbo zoper akt, ki ima zavezujoče pravne učinke, ne da bi ji bilo treba dokazati, da ima pravni interes (glej v tem smislu sodbo z dne 26. marca 1987 v zadevi Komisija proti Svetu, 45/86, Recueil, str. 1493, točka 3, in zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Svetu z dne 1. oktobra 2009, točka 16).

37 Sodišče je že večkrat odločilo, da lahko fizična ali pravna oseba vloži ničnostno tožbo zoper akt, ki ga je izdala ena od institucij, le če ima ta akt zavezujoče pravne učinke, ki lahko vplivajo na interese tožeče stranke tako, da bistveno spremenijo njen pravni položaj (glej zlasti zgoraj navedeni sodbi IBM proti Komisiji, točka 9, in Athinaïki Techniki proti Komisiji, točka 29, in sodbo z dne 18. novembra 2010 v zadevi NDSHT proti Komisiji, C-322/09 P, ZOdl., str. I-11911, točka 45).

38 Vendar je treba poudariti, da je bila sodna praksa, navedena v prejšnji točki, razvita v okviru tožb, ki so jih pri sodišču Unije vložile fizične in pravne osebe zoper akte, ki so bili naslovljeni nanje. Kadar pa kot v zadevi, v kateri je bil izdan zgoraj navedeni sklep Deutsche Post proti Komisiji, neprivilegirana tožeča stranka vloži ničnostno tožbo zoper akt, ki ni naslovljen nanjo, se zahteva, da morajo zavezujoči pravni učinki izpodbijanega ukrepa vplivati na interese tožeče stranke tako, da bistveno spremenijo njen pravni položaj, prekriva s pogoji, določenimi v členu 263, četrti odstavek, PDEU.

39 Navesti je tudi treba, da je Splošno sodišče ugovoru nedopustnosti, ki ga je navedla Komisija, ugodilo, ker je menilo, da sporni akt ni izpodbojni akt v smislu člena 263 PDEU.

40 Da bi se lahko ugotovilo, ali je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je v teh sklepih presodilo, da odredba o predložitvi podatkov, izdana na podlagi člena 10(3) Uredbe št. 659/1999, ne more biti predmet ničnostne tožbe, je torej glede na sodno prakso, navedeno v točki 36 te sodbe, treba preučiti, ali taka odredba pomeni akt, ki ustvarja obvezne pravne učinke.

41 V zvezi s tem je treba ponoviti, da je v členu 10 Uredbe št. 659/1999 predviden postopek v dveh fazah, v katerem lahko Komisija od zadevne države članice pridobi potrebne podatke glede domnevno nezakonite pomoči, da bi lahko presodila naravo ukrepa in njegovo združljivost z notranjim trgom.

42 Glede prve faze člen 10(2) Uredbe št. 659/1999 določa, da Komisija lahko zahteva, naj ji zadevna država članica predloži podatke o domnevno nezakoniti pomoči.

43 V drugi fazi lahko Komisija v skladu s členom 10(3) Uredbe št. 659/1999 „z odločbo zahteva predložitev podatkov“, če država članica kljub opominu, ki ji je bil poslan, ne predloži zahtevanih podatkov v določenem roku. Zato je za drugo fazo postopka značilno, da Komisija sprejme „odločbo“ v smislu člena 288 PDEU, česar Komisija sicer ne zanika.

44 Na podlagi člena 288 PDEU pa je „sklep […] v celoti zavezujoč“. Zakonodajalec Unije je s tem, da je določil, da se odredba o predložitvi podatkov izda v obliki odločbe, nameraval takemu aktu dati zavezujočo naravo.

45 Iz navedenega izhaja, da je namen odločbe, sprejete na podlagi člena 10(3) Uredbe št. 659/1999, ustvariti zavezujoče pravne učinke v smislu sodne prakse, navedene v točki 36 te sodbe, in da zato ta odločba pomeni izpodbojni akt v smislu člena 263 PDEU.

46 Zgoraj navedeno analizo potrjuje sodna praksa v zvezi z odločbami o zahtevah za podatke, sprejetimi na podlagi člena 11 Uredbe Sveta št. 17 z dne 6. februarja 1962, Prve Uredbe o izvajanju členov [80 ES] in [81 ES] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 3), v kateri je tako kot v členu 10 Uredbe št. 659/1999 predviden postopek v dveh fazah, pri čemer v drugi fazi Komisija sprejme odločbo, ki je lahko predmet ničnostne tožbe (glej sodbi z dne 26. junija 1980 v zadevi National Panasonic proti Komisiji, 136/79, Recueil, str. 2033, in z dne 18. oktobra 1989 v zadevi Orkem proti Komisiji, 374/87, Recueil, str. 3283). Prav tako je iz člena 18(3) Uredbe št. 1/2003 nedvoumno razvidno, da zahteva za podatke, ki je sprejeta v obliki odločbe, pomeni izpodbojni akt v smislu člena 263 PDEU.

47 Sodna praksa, ki jo Splošno sodišče navaja v izpodbijanih sklepih, v skladu s katero se je treba pri presoji zavezujoče narave akta opreti na njegovo vsebino, in ne na obliko, ne spreminja te analize.

48 Poleg tega, drugače kot trdi Komisija, to, da Uredba št. 659/1999 ne določa sankcije, če država članica ne izpolni odredbe o predložitvi informacij, ni odločilno pri presoji, ali je akt lahko predmet ničnostne tožbe.

49 Splošno sodišče je s tem, da je v točkah 31, 32 in 46 zgoraj navedenega sklepa Deutsche Post proti Komisiji in v točkah 30, 31 in 45 zgoraj navedenega sklepa Nemčija proti Komisiji presodilo, da sporni akt, zato ker je pripravljalni akt, ne pomeni izpodbojnega akta v smislu sodne prakse, napačno uporabilo pravo.

50 V zvezi s tem je treba spomniti, da vmesni ukrepi, katerih cilj je priprava končne odločbe, načeloma res ne pomenijo aktov, ki so lahko predmet ničnostne tožbe (glej zgoraj navedeni sodbi IBM proti Komisiji, točka 10, in Athinaïki Techniki proti Komisiji, točka 42, in sodbo z dne 26. januarja 2010 v zadevi Internationaler Hilfsfonds proti Komisiji, C-362/08 P, ZOdl., str. I-669, točka 52). Vendar pa so taki vmesni akti predvsem akti, ki izražajo začasno stališče institucije (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo IBM proti Komisiji, točka 20; sodbe z dne 14. marca 1990 v združenih zadevah Nashua Corporation in drugi proti Komisiji in Svetu, C-133/87 in C-150/87, Recueil, str. I-719, točke od 8 do 10; z dne 18. marca 1997 v zadevi Guérin automobiles proti Komisiji, C-282/95 P, Recueil, str. I-1503, točka 34, in z dne 22. junija 2000 v zadevi Nizozemska proti Komisiji, C-147/96, Recueil, str. I-4723, točka 35).

51 Ničnostna tožba, vložena zoper akte, ki izražajo začasno stališče Komisije, bi namreč lahko zahtevala od sodišča Unije, da opravi presojo vprašanj, o katerih se zadevna institucija še ni imela priložnosti izreči, in bi tako povzročila predčasnost vsebinskih razprav in pomešanje različnih faz upravnega in sodnega postopka. Dopustitev take tožbe torej ne bi bila skladna s sistemom delitve pristojnosti med Komisijo in sodiščem Unije, s pravnimi sredstvi, določenimi v Pogodbi, ter z zahtevami učinkovitega izvajanja sodne oblasti in pravilnega poteka upravnega postopka (glej zgoraj navedeno sodbo IBM proti Komisiji, točka 20).

52 Vendar v obravnavani zadevi ničnostna tožba zoper sporni akt, s katerim je Komisija od nemških organov zahtevala podatke o prihodkih in odhodkih družbe Deutsche Post v obdobju od leta 1989 do leta 2007, ne povzroči nevarnosti pomešanja različnih faz upravnega in sodnega postopka (glej zgoraj navedeno sodbo IBM proti Komisiji, točka 20). Taka ničnostna tožba namreč ne sme privesti do tega, da bi sodišče Unije odločalo o obstoju državne pomoči ali o njeni morebitni združljivosti z notranjim trgom.

53 Poleg tega iz sodne prakse izhaja, da zoper vmesni akt ni mogoče vložiti tožbe tudi takrat, ko bi se bilo na nezakonitost tega akta mogoče sklicevati v utemeljitev tožbe zoper končno odločbo, za katero predstavlja pripravljalni akt. V tem primeru bi tožba zoper odločbo, s katero se postopek konča, zagotavljala zadostno pravno varstvo (glej zgoraj navedeno sodbo IBM proti Komisiji, točka 12; sodbo z dne 24. junija 1986 v zadevi AKZO Chemie in AKZO Chemie UK proti Komisiji, 53/85, Recueil, str. 1965, točka 19, in zgoraj navedeno sodbo Italija proti Komisiji z dne 9. oktobra 2001, točka 63).

54 Če pa zadnji pogoj ni izpolnjen, je treba šteti, da ima vmesni akt – ne glede na to, ali izraža začasno mnenje zadevne institucije – samostojne pravne učinke, zato mora biti zoper ta akt mogoča ničnostna tožba (glej zgoraj navedeno sodbo AKZO Chemie

in AKZO Chemie UK proti Komisiji, točka 20; sodbi z dne 28. novembra 1991 v zadevi BEUC proti Komisiji, C-170/89, Recueil, str. I-5709, točke od 9 do 11, in z dne 16. junija 1994 v zadevi SFEI in drugi proti Komisiji, C-39/93 P, Recueil, str. I-2681, točka 28; zgoraj navedeni sodbi Italija proti Komisiji z dne 9. oktobra 2001, točke od 57 do 68, in Athinaïki Techniki proti Komisiji, točka 54).

55 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da ima odredba o predložitvi podatkov, sprejeta na podlagi člena 10(3) Uredbe št. 659/1999, samostojne pravne učinke.

56 Tožba zoper odločbo, s katero bi se končal postopek glede domnevne državne pomoči družbi Deutsche Post, namreč ne more zagotoviti zadostnega sodnega varstva pritožnic.

57 Glede tega je treba ugotoviti po eni strani, da kadar je, kot navajata pritožnici v obravnavanih zadevah, odredba nesorazmerna, ker zahtevani podatki niso upoštevni pri presoji državnega ukrepa glede na člena 107 PDEU in 108 PDEU, nezakonitosti vmesnega akta ne bi mogle vplivati na zakonitost končne odločbe Komisije, kadar ta odločba ne bi temeljila na podatkih, pridobljenih na podlagi navedene odredbe.

58 Po drugi strani, kadar Komisija na podlagi člena 10(3) Uredbe št. 659/1999 državi članici naloži predložitev zahtevanih podatkov, sprejme „sklep“ v smislu člena 288 PDEU.

Zato dejstvo, da zadevna država članica na izpolni take odredbe, pomeni kršitev obveznosti iz Pogodb v smislu člena 258 PDEU.

59 V okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti pa država članica, na katero je naslovljena odločba, kot je na primer odredba o predložitvi podatkov, ne more veljavno upravičiti neizpolnitve te odločbe z njeno domnevno nezakonitostjo. Kakršno koli izpodbijanje zakonitosti take odredbe je treba namreč uveljavljati v ločenem postopku, in sicer v postopku s tožbo za razglasitev ničnosti iz člena 263 PDEU (glej v tem smislu sodbi z dne 22. marca 2001 v zadevi Komisija proti Franciji, C-261/99, Recueil, str. I-2537, točka 18, in z dne 14. februarja 2008 v zadevi Komisija proti Grčiji, C-419/06, točka 52).

60 Učinkov morebitne nezakonitosti vmesnega akta torej ni mogoče odpraviti s tožbo zoper končno odločbo. Neizpolnitev obveznosti iz člena 10(3) Uredbe št. 659/1999 s strani države članice, ki ne ravna v skladu z odredbo o predložitvi informacij, se namreč lahko ugotovi ne glede na izid morebitne ničnostne tožbe, vložene zoper končno odločbo.

61 Nazadnje je treba zavrniti argument Komisije, da bi možnost vložiti ničnostno tožbo zoper odločbo, sprejeto na podlagi člena 10(3) Uredbe št. 659/1999, povzročila, da bi država članica, ki ne odgovori na zahtevo za podatke, ki so ali niso v zvezi s priglašeno pomočjo, imela širše sodno varstvo, kot če pomoč ni bila priglašena.

62 V zvezi s tem je treba ponoviti, da člen 5(3) Uredbe št. 659/1999 določa, da se, če zadevna država članica, potem ko je prejela opomin, podatkov glede priglašene pomoči, ki jih je Komisija zahtevala v zahtevi za predložitev podatkov, ne predloži ali pa

predloži nepopolne podatke, šteje, da je uradna priglasitev preklicana. Tedaj preklic priglasitve povzroči, da je to pomoč treba šteti za nepriglašeno, zato to, da zadevna država članica noče predložiti zahtevanih podatkov, vodi – če je bila pomoč sprva priglašena ali pa če pomoč sploh ni bila priglašena – do sprejetja izpodbojnega akta, to je „odločbe“ v smislu člena 10(3) Uredbe št. 659/1999.

63 Iz tega je mogoče sklepati, da je Splošno sodišče s tem, da je presodilo, da sporni akt ne more biti predmet ničnostne tožbe, napačno uporabilo pravo. Zato je treba sprejeti pritožbene razloge od prvega do četrtega, ne da bi bilo treba presojati petega.

64 Komisija v zadevi C-463/10 P tudi predlaga Sodišču, naj v primeru, če bo presodilo, da je sporni akt izpodbojni akt v smislu člena 263 PDEU, nadomesti obrazložitev v zgoraj navedenem sklepu Deutsche Post proti Komisiji in navede, da tožba družbe Deutsche Post ni dopustna, ker to podjetje nima procesnega upravičenja v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU. V ugovoru nadopustnosti, ki ga je Komisija navedla v tej zadevi, je namreč trdila, da sporni akt družbe Deutsche Post ne zadeva niti neposredno niti posamično.

65 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v skladu s členom 263, četrti odstavek, PDEU fizična ali pravna oseba lahko vloži tožbo zoper odločbo, naslovljeno na drugo osebo, samo če jo navedena odločba neposredno in posamično zadeva.

66 Kar zadeva, na prvem mestu, vprašanje, ali sporni akt, ki je naslovljen na Zvezno republiko Nemčijo, družbo Deutsche Post neposredno zadeva, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da ta pogoj zahteva izpolnitev dveh kumulativnih meril, in sicer, prvič, da ima izpodbijani ukrep neposredne učinke na pravni položaj posameznika, in drugič, da naslovnikom tega ukrepa, ki so odgovorni za njegovo izvedbo, ne dopušča nobene diskrecijske pravice, saj je ta izvedba samodejna in temelji izključno na ureditvi Unije brez uporabe drugih vmesnih pravil (glej sodbo z dne 10. septembra 2009 v združenih zadevah Komisija proti Ente per le Ville Vesuviane in Ente per le Ville Vesuviane proti Komisiji, C-445/07 P in C-455/07 P, ZOdl., str. I-7993, točka 45 in navedena sodna praksa).

67 Po mnenju Komisije ta pogoj v obravnavani zadevi ni izpolnjen, saj naj bi v spornem aktu izključno od Zvezne republike Nemčije zahtevala predložitev nekaterih informacij. Posledica te odredbe naj torej ne bi bilo sprejetje nacionalnega ukrepa, katerega izvedba bi bila samodejna in bi temeljila izključno na ureditvi Unije. Zvezna republika Nemčija naj bi bila tista, ki bo odločila, ali se bo obrnila na družbo Deutsche Post oziroma kako bo pripravila to podjetja do tega, da predloži podatke.

68 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da sporni akt družbo Deutsche Post zadeva neposredno v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.

69 Po eni strani bo namreč družba Deutsche Post kot upravičenka do ukrepa, s katerim so povezani podatki, na katere se nanaša sporni akt, in kot imetnica teh informacij morala izpolniti odredbo o predložitvi podatkov.

70 Po drugi strani dokončna in izčrpna vsebina zahtevanih podatkov izhaja iz samega spornega akta, ne da bi bila Zvezni republiki Nemčiji glede tega prepuščena diskrecijska pravica.

71 Glede vprašanja, ali izpodbijani akt družbo Deutsche Post posamično zadeva, je treba opozoriti, da se lahko v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča subjekti, ki niso naslovniki odločbe, sklicujejo na to, da jih odločba posamično zadeva le, kadar vpliva nanje zaradi nekaterih njihovih značilnosti ali zaradi dejanskega položaja, ki jih razlikuje od vseh drugih subjektov in jih torej individualizira podobno kot naslovnika odločbe (glej zlasti sodbo z dne 22. novembra 2007 v zadevi Sniace proti Komisiji, C-260/05 P, ZOdl., str. I-10005, točka 53 in navedena sodna praksa).

72 Komisija meni, da družbe Deutsche Post sporni akt ne zadeva posamično, saj ni bil naslovljen nanjo in ji ne nalaga nobene obveznosti.

73 V zvezi s tem je treba navesti, da to, da sporni akt ni naslovljen na družbo Deutsche Post, ni upoštevno pri presoji vprašanja, ali navedeni akt to podjetje posamično zadeva v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.

74 Poleg tega je treba ugotoviti, da je bila odredba o predložitvi podatkov izdana v postopku preiskave domnevne državne pomoči, ki jo je prejela družba Deutsche Post. Podatki, na katere se nanaša sporni akt, se nanašajo izključno na družbo Deutsche Post. Torej to družbo navedeni akt posamično zadeva v smislu sodne prakse, navedene v točki 71 te sodbe.

75 Ker družbo Deutsche Post sporni akt neposredno in posamično zadeva, v zadevi C-463/10 P ni treba nadomestiti obrazložitve, kot je predlagala Komisija.

76 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba ugoditi pritožbi in razveljaviti izpodbijana sklepa.

Vrnitev zadeve Splošnemu sodišču

77 Iz člena 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije je razvidno, da če je pritožba utemeljena, lahko Sodišče samo dokončno odloči o sporu, če stanje postopka to dovoljuje, ali pa zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.

78 Sodišče razpolaga s potrebnimi elementi, da v teh dveh zadevah dokončno odloči o ugovoru nedopustnosti, ki ga je vložila Komisija v postopku na prvi stopnji.

79 Iz razlogov, navedenih v točkah od 36 do 62 te sodbe, je treba zadevni ugovor nedopustnosti, ki temelji na tem, da naj sporni akt ne bi mogel biti predmet ničnostne tožbe, zavrniti. Poleg tega ugovora nedopustnosti v zadevi Deutsche Post proti Komisiji (T-570/08), ki se nanaša tudi na to, da sporni akt pritožnice ne zadeva neposredno in posamično, iz razlogov, navedenih v točkah od 65 do 75 te sodbe, prav tako ni mogoče sprejeti.

80 Vendar pa Sodišče v okoliščinah te zadeve ne more vsebinsko odločiti o tožbi družbe Deutsche Post in Zvezne republike Nemčije.

81 V zvezi s tem je treba poudariti, da so se razprave pri Splošnem sodišču in njegova presoja nanašale samo na dopustnost tožb, saj je Splošno sodišče v teh dveh zadevah sprejelo ugovor nedopustnosti, ki ga je Komisija vložila v skladu s členom 114(1) Poslovnika Splošnega sodišča, ne da bi se začele vsebinske razprave in ne da bi se začel ustni postopek.

82 Zadevi je treba zato vrniti v odločanje Splošnemu sodišču, da bo odločilo o predlogih pritožnic za razglasitev ničnosti spornega akta.

Stroški

83 Ker se zadevi vrneta Splošnemu sodišču, se odločitev o stroških pritožbenega postopka pridrži.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. **Sklepa Splošnega sodišča Evropske unije z dne 14. julija 2010 v zadevah Deutsche Post proti Komisiji (T-570/08) in Nemčija proti Komisiji (T-571/08) se razveljavita.**

2. Ugovora nedopustnosti, ki ju je navedla Evropska komisija pred Splošnim sodiščem, se zavrneta.

3. Zadevi se vrneta Splošnemu sodišču Evropske unije, da bo odločilo o predlogih družbe Deutsche Post (T-570/08) in Zvezne republike Nemčije (T-571/08) za razglasitev ničnosti odločbe Komisije z dne 30. oktobra 2008, ki vsebuje odredbo Zvezni republiki Nemčiji o predložitvi podatkov v postopku glede državne pomoči družbi Deutsche Post AG.

4. Odločitev o stroških se pridrži.

Podpisi