JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
30 päivänä kesäkuuta 2011 [1]

1. Nyt käsiteltävissä asioissa unionin tuomioistuimen pitäisi täsmentää, onko päätös, jolla Euroopan komissio on velvoittanut jäsenvaltion antamaan tietoja lainvastaiseksi väitetystä tuesta, kannekelpoinen toimi.

2. Valituksillaan Deutsche Post AG [2] ja Saksan liittotasavalta vaativat asiassa T-570/08, Deutsche Post vastaan komissio, ja asiassa T-571/08, Saksa vastaan komissio, 14.7.2010 annettujen unionin yleisen tuomioistuimen määräysten [3] kumoamista. Näillä määräyksillä unionin yleinen tuomioistuin jätti tutkimatta Deutsche Post AG:n ja Saksan liittotasavallan nostamat kumoamiskanteet päätöksestä, jolla komissio velvoitti asetuksen (EY) N:o 659/1999 [4] 10 artiklan 3 kohdan mukaisesti Saksan liittotasavallan antamaan tietoja Deutsche Postin tuloista ja menoista vuosilta 1989–2007. [5]

3. Esitän tässä ratkaisuehdotuksessa, että unionin tuomioistuin hyväksyy nämä valitukset, kumoaa valituksenalaiset määräykset ja ratkaisee lopullisesti unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettujen kanteiden tutkittavaksi ottamisen.

4. Katson, että vaikka tietojen antamista koskeva välipäätös on valmisteleva toimi, se on viimeinen vaihe komission aloittamassa tutkintamenettelyssä ja sillä on sitovia ja välittömiä oikeusvaikutuksia kyseiseen jäsenvaltioon nähden. Esitän näin ollen, että kyseinen toimi on voitava saattaa tuomioistuinvalvonnan kohteeksi, jotta kyseiselle valtiolle voidaan antaa tehokasta oikeussuojaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.

I Unionin oikeussäännöt

5. Asetuksella on kodifioitu käytäntö, jota komissio on noudattanut käyttäessään sille EY:n perustamissopimuksessa annettua toimivaltaa. Se sisältää sääntöjä, jotka on laadittu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti. [6]

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.
2 – Jäljempänä Deutsche Post.
3 – Jäljempänä yhdessä valituksenalaiset määräykset.
4 – [EY 88] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annettu neuvoston asetus (EYVL L 83, s. 1; jäljempänä asetus).
5 – Jäljempänä riidanalainen toimi.
6 – Asetuksen johdanto-osan toinen perustelukappale.

6. Kun jäsenvaltio ilmoittaa komissiolle suunnitelmastaan myöntää uutta tukea, sen on asetuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaisesti toimitettava ”kaikki tarvittavat tiedot, jotta komissio pystyy tekemään [asetuksen] 4 ja 7 artiklan mukaisen päätöksen”.

7. Asetuksen 5 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos komissio katsoo, että tiedot, jotka asianomainen jäsenvaltio antaa 2 artiklan mukaisesti ilmoitetusta toimenpiteestä, ovat puutteelliset, se pyytää kaikki tarvittavat lisätiedot. Jos jäsenvaltio vastaa tähän pyyntöön, komissio ilmoittaa sille vastauksen vastaanottamisesta.

2. Jos asianomainen jäsenvaltio ei anna pyydettyjä tietoja komission asettamassa määräajassa tai jos se antaa puutteelliset tiedot, komissio lähettää muistutuksen, jossa se asettaa aiheellisen lisämääräajan, jonka kuluessa tiedot on annettava.”

8. Asetuksen 10–13 artikla kuuluvat sen III lukuun, jonka otsikko on ”Sääntöjenvastaista tukea koskeva menettely”.

9. Asetuksen 10 artikla kuuluu seuraavasti:

”1. Jos komissiolla on miltä hyvänsä taholta saatuja tietoja oletetusta sääntöjenvastaisesta tuesta, se tutkii tiedot viipymättä.

2. Se pyytää tarvittaessa tietoja asianomaiselta jäsenvaltiolta. Tämän asetuksen 2 artiklan 2 kohtaa sekä 5 artiklan 1 ja 2 kohtaa sovelletaan soveltuvin osin.

3. Jos asianomainen jäsenvaltio ei 5 artiklan 2 kohdan mukaisesta muistutuksesta huolimatta anna pyydettyjä tietoja komission asettamassa määräajassa tai jos se antaa puutteelliset tiedot, komissio vaatii päätöksellä – – tietoja annettavaksi. Päätöksessä on eriteltävä vaadittavat tiedot ja asetettava määräaika, jonka kuluessa tiedot on annettava.”

10. Asetuksen 11 artiklan mukaan annettuaan asianomaiselle jäsenvaltiolle tilaisuuden esittää huomautuksensa komissio voi tehdä päätöksen, jolla kyseinen jäsenvaltio velvoitetaan keskeyttämään tuen maksaminen ja/tai tilapäisesti perimään se takaisin, kunnes komissio on tehnyt päätöksen tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille.

11. Asetuksen 12 artiklan sanamuoto on seuraava:

”Jos jäsenvaltio ei noudata tuen keskeyttämistä tai takaisin perimistä koskevaa välipäätöstä, komissio voi, samalla kun se tutkii asian saatavilla olevien tietojen pohjalta, saattaa asian suoraan [unionin] tuomioistuimen käsiteltäväksi ja pyytää sitä toteamaan, että välipäätöksen noudattamatta jättäminen merkitsee perustamissopimuksen rikkomista.”

12. Asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa säädetään vielä seuraavaa:

”Mahdollista sääntöjenvastaista tukea koskevan tutkinnan tuloksista on tehtävä päätös 4 artiklan 2, 3 tai 4 kohdan mukaisesti. Jos on kyse muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä, menettely päätetään 7 artiklan mukaisella päätöksellä. Jollei jäsenvaltio noudata tietojen antamista koskevaa välipäätöstä, päätös tehdään saatavilla olevien tietojen perusteella.”

II Asioiden taustalla olevat tosiseikat

13. Komissio totesi yksityisten toimijoiden tekemien kantelujen perusteella, että Deutsche Post laskutti ovelta ovelle -pakettipalvelusta marginaalikustannuksia alempia hintoja ja että tämä aggressiivinen alennuspolitiikka ei kuulunut yrityksen yleispalveluvelvoitteeseen.

14. Komissio katsoi 19.6.2002 tekemällään päätöksellä,[7] että tästä seuranneet 572 miljoonan euron suuruiset tappiot merkitsivät yhteismarkkinoille soveltumatonta valtiontukea, ja määräsi Saksan liittotasavallan toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet tuen perimiseksi takaisin Deutsche Postilta.

15. Tämän jälkeen yksityiset toimijat tekivät komissiolle uusia kanteluja, joiden mukaan Deutsche Post sai huomattavasti suurempia etuja kuin päätöksessä 2002/753 oli todettu. Komissio katsoi tarpeelliseksi käsitellä kokonaisuudessaan Deutsche Postille myönnetystä valtiontuesta seuranneet kilpailun vääristymät aloittamalla 12.9.2007 uuden muodollisen tutkintamenettelyn EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisesti.[8]

16. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi päätöksen 2002/753 1.7.2008 antamallaan tuomiolla,[9] jossa se katsoi, että komissio oli rikkonut EY 87 artiklan 1 kohtaa

7 – Saksan liittotasavallan toimenpiteistä Deutsche Post AG:n hyväksi tehty päätös 2002/753/EY (EYVL L 247, s. 27).

8 – Valtiontuki C 36/07 (ex NN 25/07) (EUVL C 245, s. 21).

9 – Asia T-266/02, Deutsche Post v. komissio (Kok., s. II-1233).

tutkiessaan kyseisen tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille.

17. Komissio toimitti 17.7.2008 Saksan liittotasavallalle tietojensaantipyynnön, joka käsitti kyselyn Deutsche Postin tuloista ja menoista vuosilta 1989–2007. Komissio lähetti 12.8.2008 ja 21.8.2008 muistutuskirjeet, joissa se pyysi uudelleen kyseistä valtiota toimittamaan pyydetyt tiedot. [10]

18. Saksan liittotasavalta vahvisti 5.8.2008, 14.8.2008 ja 29.9.2008 antamissaan vastauksissa, että se kieltäytyi toimittamasta tietoja Deutsche Postin tuotoista ja kustannuksista vuoden 1995 jälkeen, koska se katsoi, että komission tutkimuksen pitäisi rajoittua ajanjaksoon 1989–1994 ja että vastaaminen kyselyyn edellyttäisi kohtuutonta ajankäyttöä ja työpanosta.

19. Komissio velvoitti 30.10.2008 päivätyllä kirjeellään Saksan liittotasavallan toimittamaan asetuksen 10 artiklan 3 kohdan mukaisesti 20 päivän kuluessa kaikki tarvittavat tiedot kyselyyn vastaamiseksi. Komissio lisäsi, että jos Saksan viranomaiset eivät tästä välipäätöksestä huolimatta anna pyydettyjä tietoja määräajassa, se tekee päätöksensä käytettävissä olevien tietojen perusteella asetuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

20. Unionin tuomioistuin pysytti 2.9.2010 valituksesta antamallaan tuomiolla [11] voimassa päätöksen 2002/753 kumoamisen.

III Oikeudenkäyntimenettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalaiset määräykset

21. Unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 22.12.2008 jättämillään kannekirjelmillä Deutsche Post (asia T-570/08) ja Saksan liittotasavalta (asia T-571/08) nostivat kanteet riidanalaisen toimen kumoamiseksi.

22. Komissio esitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 19.3.2009 jättämillään erillisillä asiakirjoilla kummassakin asiassa unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 114 artiklan 1 kohdan mukaisen oikeudenkäyntiväitteen.

10 – Valittajat kiistävät tämän seikan valituksissaan.

11 – Asia C-399/08 P, komissio v. Deutsche Post (Kok., s. I-7831).

23. Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi oikeudenkäyntiväitteen ja katsoi, että riidanalainen toimi ei ollut oikeuskäytännössä tarkoitettu kannekelpoinen toimi.

24. Unionin yleinen tuomioistuin palautti aluksi mieleen [12] periaatteet, jotka yhteisöjen tuomioistuin vahvisti asiassa IBM vastaan komissio [13] 11.11.1981 ja asiassa Athinaïki Techniki vastaan komissio [14] 17.7.2008 antamissaan tuomioissa. Se totesi, että sen määrittämiseksi, onko kyseessä EY 230 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi, on tarkasteltava toimen asiasisältöä eikä sen muotoa. Se totesi niin ikään, että kannekelpoisia toimia ovat ainoastaan toimenpiteet, joissa vahvistetaan lopullisesti komission kanta ja joilla on oikeusvaikutuksia. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin tutki, onko riidanalainen toimi komission väitteen mukaisesti menettelyn kuluessa tehty toimenpide, jolla valmistellaan komission lopullista päätöstä ja jolla ei ole oikeusvaikutuksia.

25. Riidanalaisen toimen vaikutuksista unionin yleinen tuomioistuin totesi, että yhteisön lainsäätäjä ei ole säätänyt mitään seuraamusta jäsenvaltiolle, jos tämä jättää noudattamatta tietojen antamista koskevaa komission välipäätöstä. [15] Tällä perusteella riidanalainen toimi on mahdollista erottaa tuen keskeyttämistä tai takaisin perimistä koskevista välipäätöksistä, jotka komissio voi antaa asetuksen 11 artiklan nojalla. Jos jäsenvaltio jättäisi noudattamatta jompaakumpaa näistä kahdesta välipäätöksestä, komissio voisi asetuksen 12 artiklan nojalla viedä asian suoraan unionin tuomioistuimeen, jotta tämä toteaisi, että perustamissopimusta on rikottu.

26. Unionin yleinen tuomioistuin totesi edelleen, että riidanalainen toimi on vain menettelyn kuluessa toteutettu toimenpide, jonka avulla komissio voi valmistella lopullisen päätöksensä. [16] Sillä varmistetaan kontradiktorisen periaatteen noudattaminen antamalla komissiolle mahdollisuus saada tarvittavat tiedot tuen yhteismarkkinoille soveltuvuuden arvioimiseksi, mutta siinä ei oteta ennalta kantaa komission lopulliseen päätökseen, vaan komissio voi vielä tuossa vaiheessa päätellä, ettei valtiontukea ole annettu tai että se soveltuu tai ei sovellu yhteismarkkinoille.

27. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi tämän jälkeen kantajien väitteet, joilla ne pyrkivät osoittamaan riidanalaisen toimen ja komission päätöksen, jolla se aloittaa tukea koskevan muodollisen tutkintamenettelyn, yhdensuuntaisiksi. [17] Kantajat viittasivat tällaista päätöstä vastaan nostettujen kanteiden tutkittavaksi ottamista koskevaan oikeuskäytäntöön ja väittivät, että tällaista päätöstä oli sen väliaikaisuudesta huolimatta pidetty

12 – Em. asia Deutsche Post v. komissio, määräyksen 24 ja 25 kohta ja em. asia Saksa v. komissio, määräyksen 22–24 kohta.

13 – Asia 60/81 (Kok., s. 2639, Kok. Ep. VI, s. 231, 10 kohta).

14 – Asia C-521/06 P (Kok., s. I-5829, 46 kohta).

15 – Em. asia Deutsche Post v. komissio, määräyksen 28 ja 29 kohta ja em. asia Saksa v. komissio, määräyksen 27 ja 28 kohta.

16 – Em. asia Deutsche Post v. komissio, määräyksen 30–32 kohta ja em. asia Saksa v. komissio, määräyksen 29–31 kohta.

17 – Em. asia Deutsche Post v. komissio, määräyksen 33–37 kohta ja em. asia Saksa v. komissio, määräyksen 32–36 kohta.

kannekelpoisena toimena. [18] Unionin yleinen tuomioistuin kieltäytyi pitämästä näitä yhdensuuntaisina sillä perusteella, että kyseisen päätöksen vaikutuksia ei voida verrata riidanalaisen toimen vaikutuksiin.

28. Riidanalaisen toimen konkreettisista oikeusvaikutuksista Saksan liittotasavallan asemaan unionin yleinen tuomioistuin totesi, ettei tämän toimen vaikutuksena ole muodollisen tutkintamenettelyn päättäminen. [19] Komissio voisi päättää kyseisen menettelyn ainoastaan jäsenvaltion kieltäytyessä vastaamasta tietojen antamista koskevaan välipäätökseen.

29. Tarkastellessaan väitettä Deutsche Postin ja Saksan liittotasavallan prosessuaalisen aseman heikentymisestä riidanalaisen toimen noudattamatta jättämisen tapauksessa unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisten määräysten 42 kohdassa, että Saksan viranomaisten kieltäytyminen antamasta komissiolle riidanalaisessa toimessa edellytettyjä tietoja – ei riidanalainen toimi itsessään – voi viedä asianomaisilta mahdollisuuden vedota lopullisen päätöksen tosiseikkoja koskevien perustelujen puutteellisuuteen. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että jos Saksan viranomaisten mielestä komission pyytämät tiedot eivät ole tarpeellisia tosiseikkojen selvittämiseksi tai jos pyydetyt tutkimukset aiheuttavat liian suuria kustannuksia toivottuun tulokseen nähden, ne voivat päättää olla noudattamatta niille osoitettua välipäätöstä.

30. Unionin yleinen tuomioistuin totesi joka tapauksessa valituksenalaisten määräysten 43 kohdassa, että riidanalaisen toimen ei voida katsoa vapauttavan komissiota velvollisuudesta perustella riittävästi lopullinen päätöksensä eikä sillä voida katsoa kiellettävän Deutsche Postilta ja Saksan liittotasavallalta kokonaan sen perustelujen riitauttamista.

31. Saksan liittotasavallan puolustautumisoikeuksien kunnioittamisesta unionin yleinen tuomioistuin totesi, että nämä oikeudet on varmistettu mahdollisuudella riitauttaa komission tosiseikkoja koskevat toteamukset koko hallinnollisen menettelyn ajan ja että ne varmistetaan edelleen mahdollisuudella nostaa kanne lopullisesta päätöksestä.

32. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi edellä mainitussa asiassa Deutsche Post vastaan komissio antamansa määräyksen 46 kohdassa ja edellä mainitussa asiassa Saksa vastaan komissio antamansa määräyksen 45 kohdassa, ettei riidanalainen toimi ole EY 230 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi.

18 – Asia C-400/99, Italia v. komissio, tuomio 9.10.2001 (Kok., s. I-7303).

19 – Em. asia Saksa v. komissio, määräyksen 37 ja 38 kohta.

IV Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

33. Asiassa C-463/10 P Deutsche Post vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan edellä mainitussa asiassa Deutsche Post vastaan komissio annetun määräyksen ja velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

34. Komissio puolestaan vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen ja velvoittaa Deutsche Postin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

35. Asiassa C-475/10 P Saksan liittotasavalta vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan edellä mainitussa asiassa Saksa vastaan komissio annetun määräyksen ja velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

36. Komissio puolestaan vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen ja velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

37. Unionin tuomioistuimen presidentti päätti 15.12.2010 antamallaan määräyksellä yhdistää asiat C-463/10 P ja C-475/10 P suullista käsittelyä ja tuomion antamista varten.

V Valitukset

A *Asianosaisten lausumat*

38. Deutsche Post ja Saksan liittotasavalta väittävät, että valituksenalaisiin määräyksiin sisältyy useita oikeudellisia virheitä siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin ei ole pitänyt riidanalaista toimea EY 230 artiklassa tarkoitettuna kannekelpoisena toimena. Ne väittävät, toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että asetuksen 10 artiklan 3 kohdan mukaisella tietojen antamista koskevalla välipäätöksellä on sitovia oikeusvaikutuksia ja se on näin ollen EY 230 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi.

39. Ne vetoavat viiteen valitusperusteeseen. Kolme ensimmäistä valitusperustetta koskevat ensinnäkin EY 249 artiklan noudattamatta jättämistä, toiseksi kannekelpoisista toimista annetun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön noudattamatta jättämistä ja kolmanneksi riidanalaisen toimen oikeusvaikutusten sivuuttamista. Neljäs valitusperuste koskee tehokkaan oikeussuojan periaatteen loukkaamista sekä viides valitusperuste komission ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan jaon noudattamatta jättämistä.

1. Ensimmäinen valitusperuste, joka koskee EY 249 artiklan noudattamatta jättämistä

40. Deutsche Post ja Saksan liittotasavalta väittävät, että asetuksen 10 artiklan 3 kohdassa annetaan komissiolle nimenomaisesti toimivalta muodollisen päätöksen tekemiseen. EY 249 artiklan neljännen kohdan nojalla tällainen toimi velvoittaa kaikilta osiltaan niitä, joille se on osoitettu.

41. Deutsche Post ja Saksan liittotasavalta viittaavat myös EY 10 artiklassa tarkoitettuun lojaalin yhteistyön periaatteeseen sekä asetuksen johdanto-osan kuudenteen perustelukappaleeseen osoittaakseen riidanalaisen toimen sitovuuden. Niiden mielestä jäsenvaltio, joka ei noudata riidanalaisessa toimessa asetettua velvoitetta, rikkoo perustamissopimusta ja voi joutua vastaamaan asiasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä.

42. Riidanalaisen toimen velvoittavuus vaikuttaa myös Deutsche Postiin tuensaajana. Saksan liittotasavallan pitäisi välttämättä saada yritys tekemään yhteistyötä velvoitteensa täyttämiseksi. Lisäksi ainoastaan kyseisellä yrityksellä on pyydetyt tiedot.

43. Komissio väittää, että oikeuskäytännön mukaisesti tarkastelun kohteeksi ei pidä ottaa toimen muotoa vaan sen asiasisältö, jotta voidaan määritellä, voidaanko siitä nostaa kumoamiskanne. EY 230 artiklassa tarkoitettuja kannekelpoisia toimia ovat ainoastaan sellaiset toimenpiteet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin. [20] EY 249 artiklassa tarkoitettu päätös ei kuitenkaan automaattisesti täytä tätä edellytystä. [21]

2. Toinen valitusperuste, joka koskee kannekelpoisista toimista annetun oikeuskäytännön noudattamatta jättämistä

44. Saksan liittotasavalta vastustaa sitä, että nyt tarkasteltavaan tapaukseen on sovellettu edellä mainitussa asiassa IBM vastaan komissio annetussa tuomiossa [22] vahvistettua periaatetta, jonka mukaan kannekelpoisia toimia ovat ainoastaan sellaiset toimenpiteet, joissa lopullisesti vahvistetaan toimielimen kanta menettelyn päätteeksi; sen sijaan menettelyn kuluessa tehdyt toimenpiteet eivät ole kannekelpoisia. Saksan liittotasavalta vetoaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja

20 – Ks. mm. em. asia IBM v. komissio, tuomion 9 kohta.

21 – Ks. avoimen kilpailun valintalautakunnan nimittämistä koskevasta päätöksestä yhdistetyt asiat T-32/89 ja T-39/89, Marcopoulos v. yhteisöjen tuomioistuin, tuomio 22.6.1990 (Kok., s. II-281, 21 kohta) ja yhdistetyt asiat T-17/90, T-28/91 ja T-17/92, Camara Alloisio ym. v. komissio, tuomio 15.7.1993 (Kok., s. II-841, 39 kohta).

22 – Tuomion 23 kohta.

väittää, ettei tällaista periaatetta voida soveltaa valtiontukia koskevissa asioissa.

45. Deutsche Post korostaa, että tietojen antamista koskevien välipäätösten ja tuen keskeyttämistä koskevien välipäätösten väliaikaisuus ei merkitse sitä, ettei näillä toimilla olisi omia oikeusvaikutuksia. [23] Unionin tuomioistuin on jo katsonut tästä, että tuen keskeyttämistä koskevat määräykset ovat kannekelpoisia toimia. [24]

46. Komissio huomauttaa, että yhtäkään kannetta ei voida nostaa toimista, joissa ei vahvisteta lopullisesti sen kantaa vaan joissa ainoastaan valmistellaan sen lopullista päätöstä. Komissio toteaa, että jos valmistelevista toimista olisi mahdollista nostaa kanne, tuensaaja voisi merkittävästi hidastaa päätöksentekomenettelyä viemällä järjestelmällisesti kaikki valmistelevat toimet oikeuteen. Koska valmistelevissa toimissa ei myöskään millään tavoin muodosteta komission lopullista kantaa, unionin tuomioistuimet voisivat joutua ottamaan ennalta kantaa lopulliseen päätökseen voidakseen ratkaista kysymyksen väliaikaisen toimen laillisuudesta. Valmisteleviin toimiin mahdollisesti liittyviin lainvastaisuuksiin voitaisiin vedota sellaisen kanteen tueksi, joka on nostettu tällaisen valmistelevan toimen perusteella toteutettua lopullista tointa vastaan. [25]

47. Unionin tuomioistuimet ovat soveltaneet edellä mainitussa asiassa IBM vastaan komissio vahvistettuja periaatteita kilpailuoikeuden lisäksi monilla muilla aloilla. Valtiontukea koskevan menettelyn aloittamisesta annettu oikeuskäytäntö vahvistaa, että valmistelevista toimista nostetut kumoamiskanteet on pääsääntöisesti jätettävä tutkimatta. Kanne tällaisesta menettelyn aloittamisesta tehdystä päätöksestä voitaisiin ottaa tutkittavaksi ainoastaan silloin, kun päätöksellä muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta on suoraan oikeusvaikutuksia, jotka poikkeavat lopullisen päätöksen oikeusvaikutuksista.

3. Kolmas valitusperuste, joka koskee tietojen antamista koskevan välipäätöksen oikeusvaikutusten sivuuttamista

48. Deutsche Post ja Saksan liittotasavalta väittävät, toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin on katsonut, [26] että asetuksen 10 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tietojen antamista koskevalla välipäätöksellä on sitovia

23 – Tässä yhteydessä Deutsche Post viittaa yhdistetyissä asioissa C-324/90 ja C-342/90, Saksa ja Pleuger Worthington v. komissio, 13.4.1994 annettuun tuomioon (Kok., s. I-1173).

24 – Asia C-400/99, Italia v. komissio, tuomio 10.5.2005 (Kok., s. I-3657, 15–18 kohta).

25 – Em. asia IBM v. komissio, tuomion 12 kohta.

26 – Kantajat viittaavat em. asiassa Deutsche Post v. komissio annetun määräyksen 46 kohtaan ja em. asiassa Saksa v. komissio annetun määräyksen 45 kohtaan.

oikeusvaikutuksia kyseisen jäsenvaltion ja yrityksen vahingoksi. Saksan liittotasavallan mukaan tällaisella välipäätöksellä päätetään valtiontukea koskeva hallinnollinen menettely, koska komissio vapautetaan sillä velvollisuudesta näyttää sen omalla vastuulla olevat tosiseikat toteen. Jos jäsenvaltio ei anna vastausta, komissio voi tällaisen tietojen antamista koskevan välipäätöksen johdosta tehdä päätöksensä asiakirja-aineistoon sisältyvien tietojen perusteella. Tämä merkitsee katkosta menettelyn kulkuun, sillä jäsenvaltion ja komission yhteistyövaihe antaa tilaa muodolliselle vaiheelle, jonka aikataulun ja perustan komissio vahvistaa suoraan.

49. Valittajat toteavat lisäksi, että tietojen antamista koskevan välipäätöksen noudattamatta jättäminen keventää komission todistustaakkaa ja estää niitä vetoamasta myöhemmässä kanteessa siihen, että lopullinen päätös ei perustu riittävästi tosiseikkoihin. Lisäksi ne korostavat, että lopullisesta päätöksestä nostettavalla kanteella ei voitaisi korjata seurauksia, joita aiheutuu jäsenvaltion yhteistyön puuttumisesta. Puolustautumisoikeuksiensa turvaamiseksi valittajien on siten pakko noudattaa tietojen antamista koskevaa välipäätöstä.

50. Lopuksi valittajat huomauttavat, ettei se, että edellä mainitussa asiassa Deutsche Post vastaan komissio annetun määräyksen 29 kohdassa ja edellä mainitussa asiassa Saksa vastaan komissio annetun määräyksen 28 kohdassa ei ole viitattu seuraamukseen, ole ratkaisevaa.

51. Komissio väittää, että valtiontukea koskevassa menettelyssä kyseessä olevan jäsenvaltion velvollisuus toimittaa pyydetyt tiedot perustuu pikemminkin EY 10 artiklaan kuin riidanalaiseen toimeen. Sikäli kuin komissiolla ei olisi lainkaan muuta toimivaltaa tutkia asiaa, se ei voisi selventää tosiseikkoja ilman jäsenvaltioiden lojaalia yhteistyötä. Näin ollen jäsenvaltion kieltäytyminen tietojen antamista koskevan välipäätöksen noudattamisesta – ei välipäätös itsessään – antaa komissiolle mahdollisuuden tehdä päätöksen käytettävissä olevien tietojen perusteella ja aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn. Tällainen menettely ei kuitenkaan vaikuttaisi Saksan liittotasavallan etuihin ja vielä vähemmän Deutsche Postin etuihin. Vastaavasti riidanalainen toimi, jolla pyritään varmistamaan kontradiktorisen periaatteen noudattaminen, ei komission mukaan vaikuta kyseisen jäsenvaltion oikeusasemaan.

52. Komissio painottaa vielä, että riidanalaisen toimen noudattamatta jättämisestä ei ole määrätty mitään seuraamusta. Se, että osapuolet eivät voi enää myöhemmässä vaiheessa vedota seikkoihin, joita ne eivät ole tuoneet esille hallinnollisen menettelyn kuluessa, ei ole seuraamus vaan välitön seuraus kontradiktorisen periaatteen soveltamisesta.

4. Neljäs valitusperuste, joka koskee tehokkaan oikeussuojan periaatteen loukkaamista

53. Deutsche Post ja Saksan liittotasavalta väittävät, että valituksenalaisilla määräyksillä loukataan tehokkaan oikeussuojan periaatetta.

54. Unionin tuomioistuinten pitäisi voida valvoa, onko komissio noudattanut asetuksessa vahvistettuja menettelysääntöjä, ja tarkistaa, että komission pyytämät tiedot ovat oikeasuhteisia ja tarpeellisia. Valittajien mukaan lopullisen päätöksen kannekelpoisuudella ei taata riittävästi kyseessä olevien osapuolten etuja.

55. Saksan liittotasavalta vetoaa vielä siihen, että unionin yleinen tuomioistuin loukkaa oikeusvaltioperiaatetta valituksenalaisten määräysten 42 kohdassa, kun se esittää, että kyseinen jäsenvaltio voi vapaasti noudattaa riidanalaista toimea tai olla noudattamatta sitä. Oikeusvaltiota ei pitäisi ohjata laiminlyömään komission asettamaa velvoitetta. Lisäksi tällaiseen menettelyyn liittyy erittäin vakavia prosessuaalisia haittoja.

56. Komissio vastaa tähän ensinnäkin, että valittajat saavat tehokasta oikeussuojaa, koska ne voivat vedota riidanalaisen toimen lainvastaisuuteen lopullisesta päätöksestä nostettavassa kanteessa.

57. Tämän jälkeen komissio tekee eron valtiontukien valvontamenettelyn ja kilpailunvastaisten menettelytapojen valvontamenettelyn välillä. Asetuksessa N:o 17 [27] yhteisön lainsäätäjä on nimenomaisesti säätänyt, että yritys voi nostaa kanteen komission antamasta välipäätöksestä. Siinä säädetään myös, että komissio voi määrätä sakkoja ja uhkasakkoja, kun yritys jättää noudattamatta tätä välipäätöstä. Nämä kaksi järjestelmää eivät siten ole rinnastettavissa toisiinsa.

5. Viides valitusperuste, joka koskee komission ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan jaon sivuuttamista

58. Saksan liittotasavallan mukaan unionin yleinen tuomioistuin on sivuuttanut toimivallan jakoa koskevan järjestelmän katsoessaan, että jäsenvaltiot voivat päättää olla noudattamatta niille annettua välipäätöstä. Jäsenvaltiot voisivat siis kieltäytyä antamasta tietoja, joita ne eivät pidä tarpeellisina tosiseikkojen selvittämiseksi. Saksan liittotasavallan mukaan tällainen päättely merkitsisi sitä, että velvollisuus tosiseikkojen selvittämiseen ja

27 – 6.2.1962 annettu neuvoston asetus N:o 17 (perustamissopimuksen [81] ja [82] artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus) (EYVL 1962, 13, s. 204).

riidan kohteen määrittämiseen siirretään jäsenvaltioille.

59. Komissio vastaa tähän, että valituksenalaiset määräykset eivät millään tavoin merkitse toimivallan siirtämistä. Kun komissiolla ei ole lainkaan toimivaltaa tutkia asiaa, tosiseikkojen selvittäminen riippuu jäsenvaltion, tuensaajan ja kolmansien osapuolten yhteistyöstä. Sen määrittäminen, mitä tietoja on pidettävä tarpeellisina, jotta komissio voi tehdä lopullisen päätöksen valtiontuesta, kuuluu kuitenkin kyseiselle toimielimelle.

B *Asian arviointi*

60. Mielestäni riidanalainen toimi on EY 230 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi.

61. Jotta tällainen johtopäätös voitaisiin tehdä, on syytä heti alkuun palauttaa mieleen kannekelpoisia toimia koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö sekä riidanalaiseen toimeen sovellettavat menettelysäännöt.

1. Alustavat toteamukset

a) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee kannekelpoisia toimia kumoamiskanteen yhteydessä

62. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee kannekelpoisia toimia kumoamiskanteen yhteydessä, on vahvistettu joitakin vuosikymmeniä sitten asiassa komissio vastaan neuvosto (ns. AETR-tapaus) annetussa tuomiossa [28] sekä edellä mainitussa asiassa IBM vastaan komissio annetussa tuomiossa. [29] Tätä oikeuskäytäntöä on sovellettu vakiintuneesti valtiontukiasioissa ja viimeksi edellä mainitussa asiassa Athinaïki Techniki vastaan komissio annetussa tuomiossa sekä asiassa NDSHT vastaan komissio annetussa tuomiossa. [30]

63. Jotta toimesta voitaisiin nostaa kumoamiskanne, kahden edellytyksen on täytyttävä.

64. Ensinnäkin EY 230 artiklan mukaisesti kyseessä on oltava jonkin unionin toimielimen antama toimi.

65. Toiseksi kyseessä on oltava toimi, jolla voi olla sitovia oikeusvaikutuksia. Toisin sanoen

28 – Asia 22/70, komissio v. neuvosto, tuomio 31.3.1971 (Kok., s 263, Kok. Ep. I, s. 553, 42 kohta).

29 – Tuomion 9–12 kohta.

30 – Asia C-322/09 P, tuomio 18.11.2010 (Kok., s. I-11911, 45–48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

kantajien etuihin täytyy voida vaikuttaa ja niiden oikeusasemaa muuttaa selvästi. Toimen tai päätöksen muodolla ei lähtökohtaisesti ole merkitystä. [31] Jotta oikeusvaikutusten olemassaolo voitaisiin määritellä, tarkastelun kohteeksi on näin ollen otettava toimen tai päätöksen asiasisältö. [32]

66. Edellä mainitun oikeuskäytännön perusteella kanneoikeus voidaan ulottaa toimiin, jotka eivät muodollisesti vastaa luonnehdintaa ”päätökseksi” mutta joilla on sisältönsä vuoksi sitovia oikeusvaikutuksia. Sen avulla voidaan myös välttää se, että toimielimet jäävät unionin tuomioistuinten valvonnan ulkopuolelle pelkästään sen vuoksi, että ne ovat jättäneet noudattamatta muotovaatimuksia, joita ovat esimerkiksi toimen nimi, sen perustelut tai maininta sen oikeusperustan muodostavista säännöksistä.

67. Jälkimmäisellä edellytyksellä on erityisen suuri merkitys silloin, kun on arvioitava sellaisen toimen kannekelpoisuutta, joka sisältyy useita vaiheita käsittävään hallinnolliseen menettelyyn, kuten valtiontukien valvontamenettelyyn. [33]

68. Komissio antaa tällä alalla useita toimia, joilla se paitsi tekee lopullisen arvion toimenpiteen luonnehdinnasta ja soveltuvuudesta yhteismarkkinoille myös päättää tutkintaa ja menettelyn organisaatiota koskevista toimenpiteistä. Kaikilla näillä toimilla ei kuitenkaan ole oikeusvaikutuksia asianomaisiin jäsenvaltioihin ja yrityksiin nähden.

69. Unionin tuomioistuin luokittelee nämä toimet siten eri ryhmiin.

70. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat toimet, joilla komissio vahvistaa lopullisesti kantansa menettelyn päätteeksi. Ne ovat kannekelpoisia toimia siltä osin kuin niillä on sitovia oikeusvaikutuksia eikä niitä ole seurannut mikään toinen toimi, joka voisi olla kumoamiskanteen kohteena.

71. Tämä koskee päätöksiä, joissa komissio katsoo EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun muodollisen tutkintamenettelyn päätteeksi, että kyseessä oleva toimenpide ei ole valtiontukea tai että se soveltuu tai ei sovellu

31 – Ks. erityisesti em. ns. AETR-tapaus, tuomion 42 kohta; em. asia IBM v. komissio, tuomion 9 kohta ja asia C-147/96, Alankomaat v. komissio, tuomio 22.6.2000 (Kok., s. I-4723, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. viimeaikaisesta soveltamisesta asia C-163/06 P, Suomi v. komissio, määräys 21.6.2007 (Kok., s. I-5127, 40 kohta).

32 – Em. asia Alankomaat v. komissio, tuomion 27 kohta.

33 – Näin on myös kilpailunvastaisten menettelytapojen valvontamenettelyssä, josta säädetään perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1).

yhteismarkkinoille. [34] Tämä koskee myös toimea, jolla komissio lopettaa lainvastaiseksi väitetystä valtiontuesta tehdyn kantelun käsittelyn. [35]

72. Toiseen ryhmään kuuluvat menettelyn kuluessa toteutetut toimet, joilla valmistellaan lopullista päätöstä.

73. Yhtäältä on toimenpiteitä, jotka siitä huolimatta, että ne on toteutettu valmistelevan menettelyn yhteydessä, muodostavat päätöksen pääasian menettelyyn nähden erilliselle vaiheelle ja tuottavat oikeusvaikutuksia. [36]

74. Lukuisia esimerkkejä on löydettävissä EY 81 ja EY 82 artiklan täytäntöönpanomenettelyn yhteydestä. Nämä menettelyt järjestetään useissa peräkkäisissä vaiheissa, kuten alustavassa tutkintavaiheessa, kontradiktorisessa tutkintavaiheessa ja sittemmin kuulemisvaiheessa. Asioissa Hoechst vastaan komissio [37] ja Orkem vastaan komissio [38] annetuissa tuomioissa on katsottu, että päätökset, joilla komissio pyytää tietoja yrityksiltä tai tekee tutkimuksia paikan päällä, ovat kannekelpoisia toimia.

75. Vastaavasti unionin tuomioistuin on katsonut, että päätös, jolla komissio aloittaa alustavan arviointinsa perusteella muodollisen tutkintamenettelyn, on kannekelpoinen toimi. [39] Se katsoo, että tällaisella päätöksellä on oikeusvaikutuksia kyseessä olevaan jäsenvaltioon ja kyseessä oleviin yrityksiin nähden, sillä komissio voi määrätä toimenpiteen keskeyttämisestä. Unionin tuomioistuimen mukaan nämä vaikutukset ovat itsenäisiä suhteessa lopulliseen päätökseen, eivätkä ne ole korjattavissa lopullisesta päätöksestä nostettavan kanteen perusteella, minkä vuoksi kantajat eivät saa riittävää oikeussuojaa. [40]

76. Toisaalta on olemassa ”puhtaasti” [41] tai ”pelkästään” [42] valmistelevia toimenpiteitä. Nämä toimenpiteet muodostavat vain yhden niistä vaiheista, joiden avulla toimielin voi tehdä lopullisen päätöksensä. Niillä ei ole lainkaan oikeusvaikutuksia, eivätkä ne ole oikeuskäytännön mukaan kannekelpoisia toimia. Tästä näkökulmasta unionin tuomioistuin katsoo, että tällaisiin toimenpiteisiin mahdollisesti liittyviin lainvastaisuuksiin voidaan vedota sellaisen kanteen tueksi, joka on

34 – Ks. mm. komission päätöksistä olla vastustamatta valtiontuen myöntämistä asia C-198/91, Cook v. komissio, tuomio 19.5.1993 (Kok., s. I-2487, Kok. Ep. XIV, s. I-211) ja asia C-225/91, Matra v. komissio, tuomio 15.6.1993 (Kok., s. I-3203, Kok. Ep. XIV, s. I-233).

35 – Ks. em. asia NDSHT v. komissio, tuomion 45–48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Tässä tilanteessa unionin tuomioistuin perusti ratkaisunsa toimen asiasisältöön sekä komission aikomuksiin. Lisäksi unionin tuomioistuin totesi, että käsittelyn lopettamista koskevalla hallinnollisella päätöksellä on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantelijan etuihin, koska siltä vietiin mahdollisuus esittää huomautuksia EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa muodollisessa tutkintamenettelyssä.

36 – Em. asia IBM v. komissio, tuomion 11 kohta.

37 – Yhdistetyt asiat 46/87 ja 227/88, tuomio 21.9.1989 (Kok., s. 2859, Kok. Ep. X, s. 145).

38 – Asia 374/87, tuomio 18.10.1989 (Kok., s. 3283, Kok. Ep. X, s. 231).

39 – Em. asia Italia v. komissio, tuomio 9.10.2001.

40 – Ibid., tuomion 59, 60, 62 ja 63 kohta.

41 – Em. asia IBM v. komissio, tuomion 12 kohta.

42 – Em. asia Italia v. komissio, tuomio 9.10.2001, 63 kohta.

nostettu tällaisen valmistelevan toimenpiteen perusteella toteutettua lopullista päätöstä vastaan. [43] Kilpailuoikeudessa tämä pätee toimeen, jolla komissio antaa tiedoksi väitteensä yrityksiä vastaan.

77. Tukeutumalla kyseiseen oikeuskäytäntöön saadaan selville unionin tuomioistuimen toimia tällä alalla ohjaavat pakottavat vaatimukset.

78. Kuten edellä on todettu, unionin tuomioistuin pyrkii takaamaan tehokkaan oikeussuojan yksityisille oikeussubjekteille unionin oikeuden perusteella kuuluvien oikeuksien osalta. Edellä mainitussa asiassa Athinaïki Techniki vastaan komissio antamassaan tuomiossa se katsoi, että koska Euroopan unioni on oikeusyhteisö, kanteisiin sovellettavia menettelysääntöjä on tulkittava siten, että näillä säännöillä voidaan myötävaikuttaa tämän tavoitteen täytäntöönpanoon. [44] Siksi valmistelevista toimista, joilla voi olla oikeusvaikutuksia ja jotka muodostavat päätöksen pääasian kannalta liitännäiselle menettelylle, on unionin tuomioistuimen mukaan voitava nostaa kumoamiskanne.

79. Unionin tuomioistuin pyrkii kuitenkin myös välttämään sen, että valmistelevista toimista nostettujen kanteiden määrä moninkertaistuisi, mikä voisi halvaannuttaa toimielinten toiminnan. Se pyrkii myös säilyttämään perustamissopimuksessa vahvistetun toimivallan jaon ja oikeussuojakeinojen järjestelmän. Unionin tuomioistuin ei siten ole kovin taipuvainen ottamaan tutkittavaksi kannetta valmistelevasta toimesta, koska silloin se on velvollinen arvioimaan kysymyksiä, joihin komissiolla ei ole vielä ollut tilaisuutta ottaa kantaa. Tästä seuraisi asiakysymysten käsitteleminen ennenaikaisesti sekä hallinnollisten menettelyjen ja oikeudenkäyntimenettelyjen eri vaiheiden sekoittuminen toisiinsa. [45]

80. Riidanalainen toimi on luonnehdittava tämän oikeuskäytännön valossa. Onko kyseessä – kuten unionin yleinen tuomioistuin katsoo valituksenalaisissa määräyksissä – ”puhtaasti valmisteleva” toimenpide, josta ei voida nostaa kannetta, vai kannekelpoinen toimi, kuten Deutsche Post ja Saksan liittotasavalta väittävät?

81. Tähän kysymykseen vastaamiseksi on tutkittava myös riidanalaiseen toimeen sovellettavia menettelysääntöjä.

43 – Ks. em. asia IBM v. komissio, tuomion 12 kohta.

44 – Tuomion 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

45 – Em. asiassa IBM v. komissio annetussa tuomiossa katsottiin siten, että menettelyn aloittamista ja väitetiedoksiantoa vastaan vireille pantu kanne ei ole yhteensopiva komission ja yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan jakamista koskevan järjestelmän kanssa (tuomion 20 kohta).

b) Riidanalaiseen toimeen sovellettavat menettelysäännöt

82. Valtiontukien valvontamenettelyssä komissiolla on yksinomainen toimivalta arvioida tuen yhteensopivuutta perustamissopimuksen kanssa. [46] Erityisesti komissiolla on EY 87 artiklan mukainen velvollisuus valvoa, ettei yhtäkään perustamissopimuksen vastaista tukea myönnetä tai pidetä voimassa. [47]

83. Tämän välipäätöksen täytäntöönpanon varmistamiseksi ja jäsenvaltioiden oikeuden ryhtyä toimenpiteisiin ja vääristymättömän kilpailun takaamisen yhteensovittamiseksi unionin sisällä perustamissopimuksessa on määrätty valtiontuen valvonta- ja ennakkolupamenettelystä, jonka kuluessa kyseessä oleva jäsenvaltio ja komissio käyvät keskusteluja. Ensin mainittua sitoo lojaalin yhteistyön velvollisuus. Jälkimmäisellä taas on tutkintavaltuuksia, ja sen on tässä tarkoituksessa noudatettava tiettyjä menettelyvaatimuksia.

84. Asetuksen johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee, että jäsenvaltioiden on EY 10 artiklan mukaisesti toimittava yhteistyössä komission kanssa. Tämä merkitsee sitä, että niiden on ilmoitettava komissiolle uusia tukia koskevista suunnitelmista ja toimitettava sille kaikki tarvittavat tiedot, jotta se voi arvioida tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Nämä kaksi velvollisuutta liittyvät läheisesti toisiinsa, sillä komissio voi asetuksen 5 artiklan mukaisesti katsoa, että ilmoitus on peruutettu, jos jäsenvaltio kieltäytyy toimittamasta sen tarvitsemia lisätietoja asetetussa määräajassa.

85. Jos näin on, komissio tutkii tuen asetuksen sääntöjenvastaista tukea koskevien 10–15 artiklan mukaisesti. [48]

86. Tässä yhteydessä komissiolla on toimivalta antaa välipäätöksiä tietojen saamiseksi ja ilmoittamatta jätetyn tuen täytäntöönpanoon liittyvien vahinkojen rajoittamiseksi.

87. Asetuksen 10 artiklan mukaan komissiolla on oikeus hankkia kyseessä olevalta jäsenvaltiolta kaikki tarvittavat asiakirjat ja tiedot, jotta se voi arvioida tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Kyseessä on ainoa komissiolle annettu tutkintavaltuus valtiontukien valvontamenettelyssä. Tämä tutkintavaltuus

46 – Sanotun kuitenkaan rajoittamatta EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa Euroopan unionin neuvostolle annetun toimivallan käyttämistä.

47 – Asia 6/64, Costa, tuomio 15.7.1964 (Kok., s. 1141 ja 1162, Kok. Ep. I, s. 211) ja yhdistetyt asiat C-182/03 ja C-217/03, Belgia ja Forum 187 v. komissio, tuomio 22.6.2006 (Kok., s. I-5479, 73 ja 74 kohta).

48 – Komissio voi toimia näin myös silloin, jos jäsenvaltio ei noudata ilmoitusvelvollisuuttaan ja se saa tietää lainvastaiseksi väitetystä tuesta esimerkiksi kilpailijoiden tekemän kantelun välityksellä.

lisääntyy asteittain. Komissio voi *pyytää*[49] asianomaista jäsenvaltiota antamaan nämä tiedot lähettämällä sille tarvittaessa muistutuksen ja asettamalla lisämääräajan. Tarvittaessa komissio voi osoittaa jäsenvaltiolle välipäätöksen.[50]

88. On syytä korostaa, että komissio voi käyttää tätä valtuutta välipäätösten antamiseen ainoastaan lainvastaista tukea koskevassa menettelyssä, toisin sanoen silloin, kun jäsenvaltio jättää ilmoittamatta tuen myöntämistä koskevasta suunnitelmasta tai kun se ilmoituksesta huolimatta ei anna komission pyytämiä lisätietoja asetuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

89. Välipäätöksessä on eriteltävä vaadittavat tiedot ja asetettava määräaika, jonka kuluessa tiedot on annettava.

90. Jos jäsenvaltio ei täytä yhteistyövelvoitettaan eikä toimita vaadittuja tietoja, komissio voi päättää menettelyn ja tehdä pelkästään käytettävissään olevien tietojen perusteella päätöksen, jossa todetaan tuen soveltuvuus tai soveltumattomuus yhteismarkkinoille. Nämä periaatteet on vahvistettu asiassa Ranska vastaan komissio 14.2.1990 annetussa tuomiossa,[51] ja niille on annettu konkreettinen sisältö asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa.

91. Komission on asetuksen 11 artiklassa säädettyjen muiden välipäätöksiä koskevien valtuuksien avulla taas voitava toteuttaa väliaikaisia toimenpiteitä rajoittaakseen ilmoittamatta jätetyn tuen täytäntöönpanoon liittyviä vahinkoja. Komissio voi siten velvoittaa jäsenvaltion keskeyttämään tuen maksamisen tai tilapäisesti perimään sen takaisin tuensaajilta, kunnes komissio on tehnyt päätöksen tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille.[52] Jos jäsenvaltio ei noudata jompaakumpaa näistä välipäätöksistä, komissiolla on asetuksen 12 artiklassa annettu nimenomaisesti oikeus saattaa asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta tämä toteaisi, että perustamissopimusta on rikottu.

92. Edellä mainitussa asiassa Italia vastaan komissio 9.10.2001 annetussa tuomiossa katsottiin, että tuen keskeyttämistä koskevasta välipäätöksestä voi nostaa kumoamiskanteen joko tuensaajayritys tai asianomainen jäsenvaltio. Tuomion mukaan kyseinen toimi on luonteeltaan välittömästi jäsenvaltiota ja asianomaisia yrityksiä velvoittava, ja sillä on peruuttamattomia seurauksia, joita ei voida

49 – Kursivointi tässä.

50 – Ks. asetuksen 10 artiklan 2 ja 3 kohta.

51 – C-301/87 (Kok., s. I-307, Kok. Ep. X, s. 319, 19 ja 22 kohta). Ks. myös em. asia Deutsche Post v. komissio, tuomion 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

52 – Em. asia Ranska v. komissio, tuomion 19 ja 20 kohta.

poistaa lopullisesta päätöksestä nostettavalla kumoamiskanteella. [53]

93. Näiden menettelysääntöjen selostuksesta voidaan tehdä kaksi johtopäätöstä.

94. Ensinnäkin totean, että jäsenvaltiolle on asetettu lojaalin yhteistyön velvoite. Sen on komission tavoin toimittava vilpittömässä mielessä yhteistyössä tuen yhteensopivuuden arvioimisesta aiheutuvien vaikeuksien voittamiseksi ja noudatettava perustamissopimuksen määräyksiä. [54]

95. Toiseksi totean, että yhteisön lainsäätäjä on asettanut erilaiset seuraamukset jäsenvaltion jättäessä noudattamatta komission antamaa välipäätöstä sen mukaan, pyritäänkö sillä saamaan tietoja vai onko sen tavoitteena tuen maksamisen keskeyttäminen tai tilapäinen takaisin periminen. Tämä ilmenee erittäin selvästi asetuksen johdanto-osan 12 perustelukappaleesta sekä 12 ja 13 artiklasta.

96. Kun jäsenvaltio ei noudata tietojen antamista koskevaa välipäätöstä, komissio voi tehdä päätöksensä pelkästään käytettävissä olevien tietojen perusteella. Sitä vastoin silloin, kun tämä valtio kieltäytyy keskeyttämästä tuen maksamista tai tilapäisesti perimästä sitä takaisin, komissiolla on oikeus saattaa asia suoraan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.

97. Mielestäni tämä erottelu selittyy seurauksilla, joita aiheutuu jäsenvaltion kieltäytyessä yhteistyöstä.

98. Ensin mainitussa tapauksessa tietojen antamista koskevalla välipäätöksellä pyritään antamaan komissiolle mahdollisimman täydellinen selvitys, ennen kuin se tekee päätöksen, joka voi vaikuttaa asianomaisen jäsenvaltion etuihin. Jos jäsenvaltio kieltäytyy yhteistyöstä, sen menettely voi siten vaikuttaa ensisijaisesti sen etuihin.

99. Sen sijaan jälkimmäisessä tapauksessa komission on voitava tuen keskeyttämistä ja tilapäistä takaisin perimistä koskevien välipäätösten avulla palauttaa viipymättä toimiva kilpailu yhteismarkkinoille. Jos jäsenvaltio kieltäytyy noudattamasta tällaista välipäätöstä, sen menettely ei vaikuta enää pelkästään sen omiin etuihin, vaan se voi myös aiheuttaa vakavaa ja välitöntä vahinkoa kilpailijoille ja vaikuttaa vastaavasti markkinoiden moitteettomaan toimintaan.

100. Onko tämä ero peruste olla pitämättä tietojen antamista koskevaa välipäätöstä kannekelpoisena toimena, toisin kuin tuen keskeyttämistä ja takaisin perimistä koskevia välipäätöksiä?

53 – Tuomion 51, 59, 60 ja 63 kohta.

54 – Ks. asia C-304/09, komissio v. Italia, tuomio 22.12.2010 (Kok., s. I-13903, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

101. Mielestäni ei ole. Vaikka riidanalainen toimi on mitä ilmeisimmin lopullista päätöstä valmisteleva toimi, se täyttää kuitenkin kaikki oikeuskäytännössä asetetut edellytykset kumoamiskanteen nostamiselle.

2. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön soveltaminen nyt käsiteltävään tapaukseen

102. On syytä muistaa, että oikeuskäytännön mukaan valmisteleva toimi on kannekelpoinen, jos se muodostaa päätöksen pääasian menettelyyn nähden erilliselle vaiheelle ja sillä on oikeusvaikutuksia.

103. Ensinnäkin katson, että riidanalainen toimi muodostaa varmasti päätöksen komission aloittamalle tutkintamenettelylle. Tietojen antamista koskeva välipäätös muodostaa jopa tutkintavaiheen ytimen menettelyssä, jonka kuluessa jäsenvaltion on tehtävä yhteistyötä.

104. Tämä toimivalta on laaja, sillä komissio voi pyytää jäsenvaltiota toimittamaan kaikki sen mielestä tuen arvioinnissa *tarvittavat*[55] asiakirjat ja tiedot ja sen on pelkästään eriteltävä ne. Kyseinen oikeus merkitsee siis mahdollisuutta hankkia erilaisia tietoja, joita komissiolla ei vielä ole tai joita se ei ole täsmällisesti yksilöinyt, kuten tietoja kyseisen tuen määrästä, sen luonteesta, tuensaajayrityksistä taikka ajanjaksosta, jonka kuluessa tuki on maksettu. Jos toimielin kuitenkin joutuu tilanteeseen, jossa asianomainen jäsenvaltio kieltäytyy yhteistyöstä, sen on vaikeaa hankkia tuen arvioinnissa tarvittavia tietoja. Komissiolla ei nimittäin ole mitään muuta tutkintavaltuutta, toisin kuin sillä on kilpailuoikeudessa asetuksen N:o 1/2003[56] nojalla. Kun jäsenvaltio ei täytä yhteistyövelvoitettaan ja jättää toimittamatta pyydetyt tiedot, komissiolla on oikeus tehdä päätös pelkästään käytettävissään olevien tietojen perusteella. Kuten unionin tuomioistuin on nimenomaisesti katsonut, komissiolla on siten ”oikeus lopettaa menettely”.[57]

105. Toiseksi katson, että riidanalaisella toimella on sitovia ja välittömiä oikeusvaikutuksia kyseessä olevaan jäsenvaltioon nähden.

106. Kyseinen toimi on muodoltaan päätös, joka EY 249 artiklan sanamuodon mukaisesti velvoittaa kaikilta osiltaan niitä, joille se

55 – Kursivointi tässä.

56 – Ks. erityisesti asetuksen 18–21 artiklassa tarkoitetut tutkintavaltuudet (tietojensaantipyynnöt, valtuudet kirjata lausumia ja tarkastusvaltuudet).

57 – Ks. em. asia Ranska v. komissio, tuomion 22 kohta.

on osoitettu. Lisäksi välipäätös on itsessään käsky toimia, mikä merkitsee asianomaiselle jäsenvaltiolle velvollisuutta sen välittömään ja tehokkaaseen täytäntöönpanoon.

107. Toisaalta asetuksen 10 artiklan 2 ja 3 kohdan sanamuodosta ilmenee selvästi, että yhteisön lainsäätäjä on tarkoittanut pitää välipäätöksen erillään 10 artiklan 2 kohdassa tarkoitetusta pelkästä tietojensaantipyynnöstä. Viimeksi mainittu ei sellaisenaan ole tosiasiallisesti luonteeltaan sitova.

108. Tällä erottelulla on merkitystä ainoastaan, jos välipäätös on asianomaista jäsenvaltiota velvoittava ja johtaa oikeudellisiin seurauksiin, kun jäsenvaltio ei noudata sitä.

109. Komissiolla on nimittäin oikeus arvioida tuen soveltuvuutta pelkästään käytettävissä olevien tietojen perusteella.

110. Sillä on myös oikeus nostaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne jäsenvaltiota vastaan perustamissopimuksen rikkomisen vuoksi. On syytä huomata, että kyseinen valtio ei ole ilmoittanut tukea, joka on siten pantu täytäntöön lainvastaisesti, ja että se kieltäytyy yhteistyöstä jättäessään toimittamatta komission pyytämät tiedot.

111. Toisin kuin komissio väittää, tällaisella kanteen nostamisella on merkitystä. Kanteella jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamiseksi on tarkoitus määrätä seuraamus unionin oikeuden rikkomisesta, josta jäsenvaltio on vastuussa, ja varmistaa laillisuuden tehokas palauttaminen yhteisössä. Unionin tuomioistuimen antama tuomio, joka on luonteeltaan toteava, käsittää siten EY 228 artiklan nojalla täytäntöönpanovelvoitteen, jonka täyttämättä jättämisestä voi seurata uusi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne tai uhkasakon määrääminen. Ei pidä myöskään unohtaa, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteava tuomio voi helpottaa jäsenvaltion saattamista vastuuseen kansallisissa tuomioistuimissa.

112. Minun on siten vaikeaa yhtyä unionin yleisen tuomioistuimen kantaan, jonka mukaan jäsenvaltio ”[voi] päättää olla noudattamatta [sille] osoitettua [komission] välipäätöstä”.[58] Jäsenvaltiota ei voida ohjata laiminlyömään sille asetettuja velvoitteita, rikkomaan unionin oikeussääntöjä ja ottamaan riskiä kanteen nostamisesta. Kuten

58 – Valituksenalaisten määräysten 42 kohta.

Saksan liittotasavalta esittää, tämä olisi vastoin oikeusvaltioperiaatetta ja tehokkaan oikeussuojan periaatetta.

113. Kaikkien näiden seikkojen perusteella katson näin ollen, että riidanalaisella toimella on sitovia oikeusvaikutuksia kyseessä olevaan jäsenvaltioon nähden.

114. Toimi on siten voitava saattaa tuomioistuinvalvonnan kohteeksi.

115. Kun komissiolle tunnustetaan valtuudet pakkokeinojen määräämiseen, mikä merkitsee lisäksi mahdollisuutta nostaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne jäsenvaltiota vastaan, on mielestäni samalla tunnustettava menettelylliset takeet jäsenvaltioille.

116. Unionin tuomioistuinten on voitava tutkia, onko komissio noudattanut asetuksen 5 artiklan 2 kohdassa ja 10 artiklan 2 kohdassa asetettuja menettelyvaatimuksia ennen lopullisen päätöksen tekemistä.

117. Unionin tuomioistuinten on lisäksi voitava tutkia komission pyytämien tietojen luonnetta, tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta.

118. Kuten edellä on todettu, asetuksen sanamuodosta ilmenee, että tietojensaantipyynnöt voivat olla sisällöltään hyvin laajoja, sillä komissiolla on oikeus pyytää kaikki sen mielestä *tarvittavat* [59] tiedot, ja sen on ainoastaan *eriteltävä* [60] nämä tiedot. Unionin tuomioistuinten on siten voitava tutkia, onko pyydettyjä tietoja tosiasiassa voitu pitää tarpeellisina komission muodollisen tutkintamenettelyn aikana tavoitteleman päämäärän kannalta ja ylittävätkö ne tämän menettelyn puitteet.

119. Valvonta ei siis kohdistu aineelliseen arviointiin tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille, eikä se saa johtaa siihen, että unionin tuomioistuimet arvioisivat kysymyksiä, joihin komissiolla ei ole vielä ollut tilaisuutta ottaa kantaa, millä vältetään asiakysymysten käsitteleminen ennenaikaisesti. Nyt käsiteltävissä asioissa riidanalainen toimi ei sisällä minkäänlaista väliaikaista kannanottoa tuen olemassaolosta tai sen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille. Riidanalaisesta toimesta nostettavan kumoamiskanteen ei siten pitäisi

59 – Kursivointi tässä.
60 – Kursivointi tässä.

aiheuttaa vaaraa hallinnollisten menettelyjen ja oikeudenkäyntimenettelyjen eri vaiheiden sekoittumisesta toisiinsa.

120. Tällaisella ennakkovalvonnalla voidaan välttää tilanne, jossa jäsenvaltion on odotettava lopullisen päätöksen tekemistä voidakseen vedota tätä päätöstä vastaan vireille saatetussa oikeudenkäynnissä välipäätöksen lainvastaisuuteen. Tällainen tilanne saattaisi vaarantaa hallinnollisen menettelyn säännönmukaisen kulun sekä hyvän oikeudenhoidon.

121. Tätä seikkaa havainnollistavat seuraavat kaksi tilannetta.

122. Ensimmäisessä tilanteessa voidaan kuvitella, että jäsenvaltio jättää noudattamatta välipäätöstä, koska se katsoo, joko perustellusti tai perusteetta, että menettelysääntöjä ei ole noudatettu tai että pyydetyt tiedot ovat suhteettomia.

123. Lopullista päätöstä odottaessaan jäsenvaltio toimii siis unionin oikeussääntöjen vastaisesti, eikä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen nostaminen ole asianmukainen oikeussuojakeino välipäätöksen lainvastaisuuteen vetoamiseksi. Komission puolestaan on tehtävä päätös, joka ei perustu täydellisiin ja luotettaviin tietoihin.

124. Toisessa tilanteessa voidaan kuvitella, että jäsenvaltio noudattaa komission välipäätöstä, ennen kuin se vetoaa sen lainvastaisuuteen lopullisesta päätöksestä nostetussa kanteessa. Tällaisessa tilanteessa ei voida taata riittävää oikeussuojaa välipäätökseen mahdollisesti liittyviä lainvastaisuuksia vastaan. Tietoja on nimittäin annettu, ja ne ovat ohjanneet komission arviointia. Joissakin tapauksissa voi olla vaikeaa arvioida näiden tietojen vaikutusta menettelyn kulkuun. Edes tapauksessa, jossa lopullisesta päätöksestä nostettu kanne hyväksytään, ei ole varmaa, että kaikki kyseisestä välipäätöksestä aiheutuneet seuraukset voidaan poistaa.

125. Vaikka ehdottamani ratkaisu tosiasiassa johtaa väliaikaisista toimenpiteistä nostettavien kanteiden moninkertaistumiseen, sen ei pitäisi rajoittaa komission toimintaa. Kuten tiedetään, toimesta nostettava kumoamiskanne ei poista sen adressaatille asetettua velvollisuutta noudattaa sitä, kun otetaan huomioon, ettei kanteella ole lykkäävää vaikutusta, jollei

välitoimista päättävä tuomari ole määrännyt sen täytäntöönpanoa lykättäväksi. [61]

126. Lisäksi tällainen ratkaisu on nähdäkseni täysin yhteensopiva kilpailuoikeutta koskevissa asioissa vahvistettujen periaatteiden kanssa.

127. Sekä lainsäädännöstä että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee yksiselitteisesti, että komission tietojensaantipyynnöt kilpailunvastaisten menettelytapojen valvonnan yhteydessä ovat EY 230 artiklassa tarkoitettuja kannekelpoisia toimia. [62] Näistä tietojensaantipyynnöistä säädettiin asetuksen N:o 17 11 artiklassa, [63] ennen kuin ne kodifioitiin asetuksen N:o 1/2003 18 artiklaan. Komission vaatimien tietojen on oltava tarpeellisia, samoin kuin valtiontukien valvontamenettelyssä pyydettyjen tietojen. Kilpailuoikeutta koskevissa asioissa tämä merkitsee sitä, että unionin tuomioistuimella on oikeus tarkistaa, etteivät pyydetyt tiedot ylitä sitä, mikä on tarpeen, jotta komissio voi määrittää rikkomisen, sen keston sekä siihen osallistuneet yritykset. [64]

128. Näiden seikkojen ja edellä esitetyn perusteella katson, että riidanalaisen toimen täytyy voida olla myös tuomioistuinvalvonnan kohteena.

129. Näin ollen katson, että riidanalainen toimi on kannekelpoinen toimi.

130. Valittajien tekemät valitukset ovat siten perusteltuja, ja valituksenalaiset määräykset on tämän vuoksi kumottava.

VI Valituksenalaisten määräysten kumoamisen seuraukset

131. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan toisen virkkeen mukaan unionin tuomioistuin voi kumotessaan unionin yleisen tuomioistuimen tuomion ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen.

61 – Ks. EY 242 artikla.

62 – Ks. em. asia Orkem v. komissio ja asia T-112/98, Mannesmannröhren-Werke v. komissio, tuomio 20.2.2001 (Kok., s. II-729).

63 – Tämän säännöksen mukaan oli noudatettava kaksivaiheista menettelyä (ks. asia 136/79, National Panasonic v. komissio, tuomio 26.6.1980, Kok., s. 2033, Kok. Ep. V, s. 261, 10 kohta), joka vastaa asetuksen 10 artiklassa säädettyä menettelyä.

64 – Ks. em. asia Orkem v. komissio, tuomion 15 kohta.

132. Komission asiassa C-475/10 P esittämä oikeudenkäyntiväite Saksan liittotasavallan nostamaa kannetta vastaan on edellä esitetyn perusteella hylättävä. Kyseisen valtion nostama kumoamiskanne on siis otettava tutkittavaksi.

133. Asiassa C-463/10 P komissio on vedonnut Deutsche Postin nostamaa kannetta vastaan esittämänsä oikeudenkäyntiväitteen tueksi toiseen perusteeseen, jonka mukaan viimeksi mainitulla ei olisi asiavaltuutta.

134. Mielestäni unionin tuomioistuimella on käytettävissään kaikki tarvittavat tiedot lausuakseen tästä perusteesta.

A *Asianosaisten lausumat*

135. Komissio väittää, että riidanalainen toimi ei koske EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla suoraan eikä erikseen Deutsche Postia.

136. Tarkastellessaan sitä, onko kyse yritystä erikseen koskevasta toimesta, komissio toteaa, että riidanalainen toimi on osoitettu yksinomaan Saksan liittotasavallalle ja että siinä ei aseta Deutsche Postille mitään velvoitetta. Tarkastellessaan sitä, onko kyse yritystä suoraan koskevasta toimesta, komissio väittää, että välipäätöksen täytäntöönpano jättää jäsenvaltiolle harkintavaltaa. Viimeksi mainitun on nimittäin määritettävä, kenelle välipäätös on osoitettu, ja vahvistettava, miten pyydetyt tiedot on hankittava.

137. Deutsche Post kiistää nämä arvioinnit. Se katsoo olevansa yksilöity asiassa Plaumann vastaan komissio annetussa tuomiossa [65] tarkoitetulla tavalla, koska se on ainoa, jolla on hallussaan pyydetyt tiedot, ja ainoa yritys, jonka on maksettava kyseinen tuki takaisin. Deutsche Post katsoo, että riidanalainen toimi koskee sitä myös suoraan, koska Saksan liittotasavallalla ei ole lainkaan harkintavaltaa välipäätöksen täytäntöönpanossa, toisin kuin komissio väittää. Komission vaatimiin tietoihin, jotka ilmenevät riidanalaisesta toimesta ilman, että Saksan liittotasavallan olisi toteutettava väliaikaisia toimenpiteitä, ei liity mitään mahdollista epävarmuutta.

B *Asian arviointi*

138. Katson vastoin komission kantaa, että riidanalainen toimi koskee suoraan ja erikseen Deutsche Postia, minkä vuoksi unionin

65 – Asia 25/62, tuomio 15.7.1963 (Kok., s. 197, Kok. Ep. I, s. 181).

yleisessä tuomioistuimessa nostettu kumoamiskanne on otettava tutkittavaksi.

139. Perustan tämän analyysin seuraaviin näkökohtiin.

140. Valtiontuen valvontamenettelyssä komission päätökset osoitetaan yksinomaan kyseisille jäsenvaltioille. [66] Luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden, jotka haluavat nostaa kanteen näistä päätöksistä, on siis näytettävä, että päätökset koskevat niitä suoraan ja erikseen EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla.

1. Deutsche Postia erikseen koskeva toimi

141. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan päätös koskee erikseen muita kuin niitä, joille se on osoitettu, ainoastaan silloin, kun se vaikuttaa niihin niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella ne erottuvat kaikista muista ja ne voidaan näin ollen yksilöidä samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu. [67]

142. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että kun päätös vaikuttaa sellaiseen henkilöryhmään, jonka jäsenet olivat tiedossa tai yksilöitävissä toimen toteuttamisajankohtana niille ominaisten kriteerien perusteella, kyseisen toimen voidaan katsoa koskevan niitä erikseen taloudellisten toimijoiden rajoitettuun joukkoon kuuluvina henkilöinä. [68]

143. Nyt käsiteltävissä asioissa on selvää, että Deutsche Post voidaan yksilöidä riidanalaisen toimen perusteella. Komission vireille saattama menettely koskee nimenomaisesti Saksan liittotasavallan toteuttamia toimenpiteitä tämän yrityksen hyväksi, ja riidanalainen toimi koskee erityisesti yrityksen tuloja ja menoja viimeisten 20 vuoden aikana. Toimi siis koskee Deutsche Postia erityisesti siltä osin kuin sillä velvoitetaan se antamaan tietoja.

66 – Asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998 (Kok., s. I-1719, 45 kohta).

67 – Ks. mm. asia C-125/06 P, komissio v. Infront WM, tuomio 13.3.2008 (Kok., s. I-1451, 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

68 – Ks. mm. asia 11/82, Piraiki-Patraiki ym. v. komissio, tuomio 17.1.1985 (Kok., s. 207, 31 kohta); em. asia Belgia ja Forum 187 v. komissio, tuomion 60 kohta ja em. asia komissio v. Infront WM, tuomion 71 kohta.

144. Näiden seikkojen perusteella katson, että riidanalainen toimi koskee siis Deutsche Postia erikseen.

2. Deutsche Postia suoraan koskeva toimi

145. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan edellytys siitä, että riidanalaisen toimen pitää koskea luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä suoraan, vaatii täyttyäkseen seuraavat kaksi seikkaa: toimella on oltava välittömiä vaikutuksia yksityisen oikeusasemaan siten, että tältä evätään oikeus tai tälle asetetaan velvoite, eikä se saa jättää niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen toimeenpano, ollenkaan harkintavaltaa. Tämä edellytys on siis puhtaasti automaattinen ja perustuu yksinomaan unionin lainsäädäntöön eikä edellytä välissä olevien sääntöjen soveltamista. [69]

146. Nähdäkseni tässä tapauksessa nämä kaksi edellytystä täyttyvät.

147. Ensinnäkin riidanalaisella toimella on mielestäni itsessään välittömiä vaikutuksia Deutsche Postin oikeusasemaan. Kun Saksan liittotasavallan edellytetään toimittavan kaikki tiedot yrityksen tuloista ja menoista vuodesta 1989 lähtien, riidanalaisella toimella Deutsche Post velvoitetaan antamaan nämä tiedot, jotka vain sillä on hallussaan. Yritys asetetaan siten vastaavaan asemaan kuin Saksan liittotasavalta. Vaikka välipäätös on osoitettu jäsenvaltiolle, se toimii todellisuudessa välittäjänä komission ja tutkimuksessa nimeltä mainitun yrityksen välillä. [70]

148. Toiseksi katson, että Saksan liittotasavallalla ei ole lainkaan harkintavaltaa riidanalaisen toimen täytäntöönpanossa.

149. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että jos toimenpiteet, joihin jäsenvaltion on ryhdyttävä sellaisen yhteisön toimen toimeen panemiseksi, jonka toimielin osoittaa jäsenvaltiolle, ovat luonteeltaan automaattisia tai jos tavalla tai toisella kyseessä olevan toimen seuraukset eivät jätä sijaa epäilylle, toimi koskee suoraan kaikkia henkilöitä, joihin nämä toimenpiteet vaikuttavat. [71]

69 – Ks. em. asia komissio v. Infront WM, tuomion 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

70 – Viittaan professori G. Isaacin käyttämään sanamuotoon, jonka mukaan ”riidanalainen toimi koskee kantajaa suoraan ainoastaan, jos toimen välittömänä vaikutuksena kantajalta evätään jokin oikeus tai sille asetetaan jokin velvoite siten, että toimella kantaja asetetaan vastaavaan asemaan, jossa se olisi, jos toimi olisi osoitettu sille” (Isaac, G., *Droit communautaire général*, 7. painos, Colin, Pariisi, 1999, s. 266).

71 – Asia C-386/96 P, Dreyfus v. komissio, tuomio 5.5.1998 (Kok., s. I-2309, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja asia T-223/01, Japan Tobacco ja JT International v. parlamentti ja neuvosto, määräys 10.9.2002 (Kok., s. II-3259, 46 kohta).

150. Tapauksissa, joissa on olemassa kansallinen täytäntöönpanotoimenpide, joka on riidanalaisen toimen ja kantajan välissä, unionin tuomioistuin katsoo, että kyseessä ei itsessään ole kanteen tutkimatta jättämistä koskeva tekijä, jos kyseinen toimenpide on luonteeltaan puhtaasti automaattinen tai jos sen merkitys on ennakoitavissa ja pääteltävissä unionin lainsäädännöstä. [72] Unionin tuomioistuin on esimerkiksi katsonut, että tilanne oli tällainen edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Infront WM. Huolimatta siitä, että riidanalaisen toimen täytäntöönpanossa oli liikkumavaraa, kyseisen tuomion 59–63 kohdassa todetaan, että kansallisilla viranomaisilla ei ollut harkintavaltaa saavutettavan tuloksen osalta, koska tämä oli yksinomaan määritelty kyseisellä toimella. [73]

151. Nyt käsiteltävissä asioissa Saksan liittotasavallalla ei ole lainkaan harkintavaltaa riidanalaisen toimen täytäntöönpanossa. Toimi on luonteeltaan päätös ja velvoittaa kyseisen jäsenvaltion toimimaan komission määrittelemällä tavalla, toisin sanoen se velvoitetaan toimittamaan kaikki toimielimen pyytämät tiedot riippumatta käytetystä keinosta.

152. Mielestäni näiden seikkojen perusteella riidanalainen toimi koskee suoraan Deutsche Postia.

153. Näin ollen katson, että Deutsche Postin nostama kumoamiskanne on otettava tutkittavaksi ja että komission sitä vastaan esittämä oikeudenkäyntiväite on hylättävä.

154. Kehotan tässä vaiheessa unionin tuomioistuinta palauttamaan molemmat asiat unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta se ratkaisisi Deutsche Postin ja Saksan liittotasavallan vaatimukset riidanalaisen toimen kumoamisesta.

72 – Ks. mm. yhdistetyt asiat 41/70-44/70, International Fruit Company ym. v. komissio, tuomio 13.5.1971 (Kok., s. 411, 25 kohta) ja asia 62/70, Bock v. komissio, tuomio 23.11.1971 (Kok., s. 897, 7 ja 8 kohta).

73 – Jos puolestaan riidanalaisella toimella jätetään todellinen valinnan mahdollisuus adressaattina olevalle jäsenvaltiolle, koska tällä on mahdollisuus toimia tai olla toimimatta tai koska tätä ei velvoiteta toimimaan tietyllä tavalla, unionin tuomioistuin katsoo, ettei yksityinen oikeussubjekti voi väittää, että toimi koskisi sitä suoraan, riitauttaakseen sen. Ks. mm. asia C-73/97 P, Ranska v. Comafrica ym., tuomio 21.1.1999 (Kok., s. I-185). Tuossa tuomiossa katsottiin, että yhtenäisestä vähennyskertoimesta kullekin A- ja B-luokan toimijalle vuoden 1994 tariffikiintiöstä myönnettävän banaanimäärän määrittämiseksi 19.11.1993 annettu komission asetus N:o 3190/93 (EYVL L 285, s. 28) ei koskenut suoraan toimijoita, koska todellisuudessa toimivaltaisten kansallisten viranomaisten asiana oli vahvistaa lopullisesti banaanimäärät, jotka niillä oli oikeus tuoda kyseisen ajanjakson aikana tuon asetuksen perusteella.

VII Ratkaisuehdotus

155. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

– kumoaa asiassa T-570/08, Deutsche Post vastaan komissio, ja asiassa T-571/08, Saksa vastaan komissio, 14.7.2010 annetut unionin yleisen tuomioistuimen määräykset

– hylkää Euroopan komission unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämät oikeudenkäyntiväitteet perusteettomina

– palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta tämä ratkaisisi Deutsche Post AG:n ja Saksan liittotasavallan vaatimukset sen 30.10.2008 tehdyn komission päätöksen kumoamisesta, jolla kyseinen jäsenvaltio velvoitetaan antamaan tietoja Deutsche Post AG:n tuloista ja menoista vuosilta 1989–2007

– jättää oikeudenkäyntikuluista päättämisen myöhemmäksi.