

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

13. oktoober 2011 *

Liidetud kohtuasjades C-463/10 P ja C-475/10 P,

mille ese on kaks apellatsioonkaebust, mis on esitatud Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 56 alusel vastavalt 24. ja 27. septembril 2010,

Deutsche Post AG, asukoht Bonn (Saksamaa), esindajad: *Rechtsanwalt* J. Sedemund ja *Rechtsanwalt* T. Lübbig,

Saksamaa Liitvabariik, esindajad T. Henze, J. Möller ja N. Graf Vitzthum,

apellandid,

teine menetlusosaline:

Euroopa Komisjon, esindajad: B. Martenczuk ja T. Maxian Rusche, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

kostja esimeses kohtuastmes,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja esimees K. Lenaerts (ettekandja), kohtunikud J. Malenovský, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász ja D. Šváby

kohtujurist: Y. Bot,
kohtusekretär: ametnik B. Fülöp,

arvestades kirjalikus menetluses ja 26. mai 2011. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 30. juuni 2011. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- ¹ Oma apellatsioonkaebustega paluvad Deutsche Post AG (edaspidi „Deutsche Post”) ja Saksamaa Liitvabariik tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 14. juuli 2010. aasta määruse kohtuasjas T-570/08: Deutsche Post vs. komisjon ja määruse kohtuasjas T-571/08: Saksamaa vs. komisjon (edaspidi koos „vaidlustatud kohtumäärused”),

milles Üldkohus jättis vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata tühistamishagid komisjoni 30. oktoobri 2008. aasta otsuse peale, millega Saksamaa Liitvabariigile anti korraldus esitada teavet Deutsche Postile antud riigiabi puudutavas menetluses (edaspidi „vaidlusalune akt”).

Õiguslik raamistik

- 2 Nõukogu 22. märtsi 1999. aasta määruse (EÜ) nr 659/1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad [ELTL] artikli [108] kohaldamiseks (EÜT L 83, lk 1; ELT eriväljaanne 08/01, lk 339), artikli 2 lõige 2 kohustab liikmesriiki, kes teatab Euroopa Komisjonile uue abi andmise kavast, andma „kogu vajaliku teabe, et komisjon saaks teha otsuse vastavalt artiklitele 4 ja 7”.

- 3 Määruse nr 659/1999 artikkel 5 sätestab:

„1. Kui komisjon leiab, et kõnealuse liikmesriigi vastavalt artiklile 2 esitatud teave teatatud meetme kohta ei ole täielik, palub ta esitada kogu vajaliku lisateabe. [...]

2. Kui kõnealune liikmesriik ei esita taotletud teavet komisjoni määratud aja jooksul või esitab selle puudulikuna, saadab komisjon meeldetuletuse, andes teabe esitamiseks vajaliku täiendava tähtaja.

3. Teatis loetakse tagasivõetuks, kui palutud teavet ei esitata ettenähtud tähtaja jooksul [...]”.

4 Määruse nr 659/1999 artikkel 10 näeb ette:

„1. Kui komisjoni käsutuses on ükskõik millisest allikast saadud teave väidetava ebaseadusliku abi kohta, kontrollib ta seda teavet viivitamata.

2. Vajaduse korral taotleb komisjon teavet kõnealuselt liikmesriigilt. Artikli 2 lõiget 2 ja artikli 5 lõikeid 1 ja 2 kohaldatakse *mutatis mutandis*.

3. Kui liikmesriik artikli 5 lõike 2 kohasele meeldetuletusele vaatamata ei esita taotletud teavet komisjoni määratud tähtaja jooksul või kui ta ei esita seda täielikuna, nõuab komisjon teabe esitamist otsusega (edaspidi „teabe esitamise korraldus”). Otsuses määratakse kindlaks, millist teavet nõutakse, ja nähakse ette ajavahemik, mille jooksul see tuleb esitada.”

5 Määruse nr 659/1999 artikli 13 lõike 1 kohaselt:

„Võimaliku ebaseadusliku abi kontrollimise põhjal tuleb teha otsus vastavalt artikli 4 lõigetele 2, 3 või 4. Kui otsustatakse algatada ametlik uurimismenetlus, lõpetatakse menetlus artiklis 7 ettenähtud otsusega. Kui liikmesriik ei järgi teabe esitamisega seotud korraldust, tehakse see otsus kättesaadava teabe põhjal.”

- 6 Nõukogu 16. detsembri 2002. aasta määruse (EÜ) nr 1/2003 asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta (EÜT 2003, L 1, lk 1; ELT eriväljaanne 08/02, lk 205) artikli 18 lõige 3 sätestab, et „[k]ui komisjon nõuab ettevõtjatelt ja ettevõtjate ühendustelt teavet oma otsusega, [teavitab] ta selles [...] õigusest otsuse läbivaatamisele Euroopa Kohtus”.

Vaidluse taust

- 7 Komisjon avas 12. septembril 2007 vastavalt EÜ artikli 88 lõikele 2 ametliku uurimismenetluse seoses Deutsche Post AG-le antud riigiabiga (C 36/07 (ex NN 25/07)). Kokkuvõtte sellest otsusest avaldati Euroopa Liidu Teatajas (C 245, lk 21).
- 8 Komisjon saatis 17. juulil 2008 Saksamaa Liitvabariigile teabetaotluse, mis sisaldas küsimustikku Deutsche Posti tulude ja kulude kohta ajavahemikul 1989–2007. Komisjon saatis 12. ja 21. augustil 2008 meeldetuletuskirja, paludes veel kord, et kõnealune liikmesriik esitaks taotletud teabe.
- 9 Saksamaa Liitvabariik kinnitas 5. augusti, 14. augusti ja 29. septembri 2008. aasta vastustes, et ta keeldub esitamast andmeid, mis puudutavad Deutsche Posti tulusid ja kulusid pärast aastat 1995. Ta leidis eelkõige, et komisjon peaks piirduma ajavahemikuga 1989–1994, ning märkis, et kõnealusele küsimustikule vastamine nõuaks ebaproportsionaalselt suurt aja- ja töökulu.

- 10 Komisjon kohustas vaidlusaluse õigusaktiga vastavalt määruse nr 659/1999 artikli 10 lõikele 3 Saksamaa Liitvabariiki esitama 20 päeva jooksul kogu vajaliku teabe kõnealusele küsimustikule vastamiseks. Komisjon lisas, et kui Saksamaa ametiasutused ei esita nõutud teavet määratud tähtaja jooksul, vaatamata komisjoni korraldusele, siis teeb ta vastavalt määruse nr 659/1999 artikli 13 lõikele 1 otsuse kättesaadava teabe põhjal.

Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtumäärused

- 11 Üldkohtu kantseleisse 22. detsembril 2008 saabunud hagiavaldustega esitasid Deutsche Post (kohtuasi T-570/08) ja Saksamaa Liitvabariik (kohtuasi T-571/08) kumbki hagi vaidlusaluse akti tühistamiseks.
- 12 Komisjon esitas Üldkohtu kodukorra artikli 114 lõike 1 alusel mõlemas kohtuasjas Üldkohtu kantseleisse 19. märtsil 2009 eraldi dokumendina saabunud vastuvõetamatuse vastuväite. Üldkohus nõustus selle vastuväitega, leides et vaidlusalune akt ei kujuta endast vaidlustatavat õigusakti ELTL artikli 263 tähenduses.
- 13 Nii märkis Üldkohus eespool viidatud kohtumääruse Deutsche Post vs. komisjon punktides 24–26 ja eespool viidatud kohtumääruse Saksamaa vs. komisjon punktides 22–25 esiteks, et tegemaks kindlaks, kas akti puhul on tegemist vaidlustatava õigusaktiga ELTL artikli 263 tähenduses, tuleb vaadelda selle akti sisu, mitte vormi, ning teiseks, et vahepealne meede, mille eesmärk on valmistada ette lõplik otsus ja millel puuduvad õiguslikud tagajärjed, ei saa olla tühistamishagi ese. Üldkohus viitas sellega seoses eelkõige Euroopa Kohtu 11. novembri 1981. aasta otsusele kohtuasjas 60/81: IBM vs. komisjon (EKL 1981, lk 2639, punktid 9 ja 10) ning 17. juuli 2008. aasta

otsusele kohtuasjas C-521/06 P: Athinaiki Techniki vs. komisjon (EKL 2008, lk I-5829, punkt 46).

- ¹⁴ Seoses vaidlusaluse akti õiguslike tagajärgedega rõhutas Üldkohus eespool viidatud kohtumääruse Deutsche Post vs. komisjon punktides 29 ja 30 ning eespool viidatud kohtumääruse Saksamaa vs. komisjon punktides 28 ja 29, et juhuks, kui liikmesriik ei täida teabe esitamise korraldust, ei ole ette nähtud ühtegi sanktsiooni. Niisuguse korralduse eesmärk on austada võistlevuse põhimõtet.
- ¹⁵ Eespool viidatud kohtumääruse Deutsche Post vs. komisjon punktides 31 ja 32 ning eespool viidatud kohtumääruse Saksamaa vs. komisjon punktides 30 ja 31 märkis Üldkohus, et vaidlusalune akt on antud vaidlusaluse abimeetme haldusliku uurimise menetluses, ametliku uurimismenetluse alustamise otsuse ja lõpliku otsuse vahepeal. Üldkohtu väitel ei mõjuta see lõplikku otsust, kuna komisjon võib selles menetluse-tapis veel järeldada, et riigiabi ei ole antud, et see on kas ühisturuga kokkusobiv või kokkusobimatu. Üldkohtu arvates järeldub sellest, et vaidlusalune akt on üksnes vahepealne meede, mis võimaldas komisjonil lõplikku otsust ette valmistada.
- ¹⁶ Vastuseks Deutsche Posti ja Saksamaa Liitvabariigi argumentidele, kes väidavad viitega kohtupraktikale, mis käsitleb EÜ artikli 88 lõike 2 alusel tehtud uurimismenetluse alustamise otsuse peale esitatud hagi vastuvõetavust (vt 9. oktoobri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-400/99: Itaalia vs. komisjon, EKL 2001, lk I-7303), et asjaolu, et akt on ajutine, ei tähenda tingimata, et see pole vaidlustatav, leidis Üldkohus eespool viidatud kohtumääruse Deutsche Post vs. komisjon punktis 36 ning eespool viidatud kohtumääruse Saksamaa vs. komisjon punktis 35, et uurimismenetluse alustamise otsuse tagajärjed ei ole võrreldavad vaidlusaluse akti tagajärgedega.

- 17 Osas, mis puudutab Deutsche Posti ja Saksamaa Liitvabariigi menetlusliku olukorra väidetavat halvenemist vaidlusaluse akti täitmata jätmise korral, leiab Üldkohus vaidlustatud kohtumääruste punktis 42, et just nimelt Saksamaa ametiasutuste keeldumine esitada komisjonile vaidlusaluses aktis nõutud andmeid, mitte vaidlusalune akt ise, võib võtta asjaomastelt isikutelt võimaluse heita ette lõpliku otsuse faktilise aluse lünklikkust. Üldkohus on seisukohal, et kui Saksamaa ametiasutused leiavad, et komisjoni nõutud teave ei ole asjaolude tuvastamiseks vajalik või et nõutud uurimine on loodetava tulemusega võrreldes liialt kulukas, võivad nad otsustada neile antud korraldust eirata.
- 18 Üldkohus tegi eespool viidatud kohtumääruse Deutsche Post vs. komisjon punktis 46 ning eespool viidatud kohtumääruse Saksamaa vs. komisjon punktis 45 järelduse, et vaidlusalune akt ei kujuta endast vaidlustatavat õigusakti ELTL artikli 263 tähenduses.

Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus

Kohtuasi Deutsche Post vs. komisjon (C-463/10 P)

- 19 Deutsche Post palub Euroopa Kohtul:
- tühistada eespool viidatud kohtumäärus Deutsche Post vs. komisjon;
 - tühistada vaidlusalune akt, ja

- mõista kohtukulud välja komisjonilt.

20 Komisjon palub Euroopa Kohtul:

- jätta apellatsioonkaebus rahuldamata ja
- mõista kohtukulud välja Deutsche Postilt.

Kohtuasi Saksamaa vs. komisjon (C-475/10 P)

21 Saksamaa Liitvabariik palub Euroopa Kohtul:

- tühistada eespool viidatud kohtumäärus Saksamaa vs. komisjon, ja
- mõista kohtukulud välja komisjonilt.

22 Komisjon palub Euroopa Kohtul:

- jätta apellatsioonkaebus rahuldamata, ja
- mõista kohtukulud välja Saksamaa Liitvabariigilt.

- 23 Euroopa Kohtu president otsustas 15. detsembri 2010. aasta määrusega liita kohtuasjad C-463/10 P ja C-475/10 P suulise menetluse ja kohtuotsuse tegemise huvides.

Apellatsioonkaebused

- 24 Deutsche Post ja Saksamaa Liitvabariik märgivad apellatsioonkaebuste toetuseks, et Üldkohus rikkus mõiste „vaidlustatav õigusakt” ELTL artikli 263 tähenduses tõlgendamisel mitut õigusnormi. Nad esitavad sellega seoses viis väidet. Esimese väite kohaselt on rikutud ELTL artiklit 288, teise väitega leitakse, et ei ole järgitud kohtupraktikat, mille kohaselt riigiabi valdkonnas võivad ettevalmistavad aktid kujutada endast vaidlustatavaid õigusakte, kolmanda väite kohaselt on eiratud teabe esitamise korralduse õiguslikke tagajärgi, neljandas väites leitakse, et rikutud on tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtet, ning viiendaks väidetakse, et eiratud on ELTL artiklitest 107 ja 108 tulenevat pädevuse jaotust komisjoni ja liikmesriikide vahel.
- 25 Kuna neli esimest väidet on omavahel tihedalt seotud, siis tuleb neid käsitleda koos.

Poolte argumendid

- 26 Saksamaa Liitvabariik ja Deutsche Post väidavad, et määruse nr 659/1999 artikli 10 lõige 3 annab komisjonile sõnaselgelt õiguse võtta vastu ametlik otsus. ELTL artikli 288 kohaselt on niisugune otsus siduv ja selle näol on niisiis loomuldasa tegemist vaidlustatava õigusaktiga ELTL artikli 263 tähenduses. Nad leiavad, et Üldkohus

rikkus õigusnormi eespool viidatud kohtumääruse Deutsche Post vs. komisjon punktis 26 ning eespool viidatud kohtumääruse Saksamaa vs. komisjon punktis 25, kuna ta ei võtnud arvesse vaidlusaluse akti vormi.

- 27 Saksamaa Liitvabariik leiab, et asjaolu, et vaidlusaluse akti puhul oli tegemist riigiabi menetluses võetud vahepealse meetmega, ei mõjuta seda, kas see võib ühtlasi olla vaidlustatav õigusakt. Lõppotsuse vaidlustatavus ei taga piisavalt asjaomaste poolte huvide kaitset.
- 28 Järgmiseks väidavad apellandid, et olenemata vaidlusaluse akti vormist ning vastupidi sellele, mida otsustas Üldkohus eespool viidatud kohtumääruse Deutsche Post vs. komisjon punktis 46 ning eespool viidatud kohtumääruse Saksamaa vs. komisjon punktis 45, on määruse nr 659/1999 artikli 10 lõike 3 kohasel teabe esitamise korraldusel siduvad õiguslikud tagajärjed, mis avaldavad asjaomasele liikmesriigile ja ettevõtjale vahetut mõju, kuivõrd see võimaldab juhul, kui liikmesriik ei täida korraldust, teha komisjonil oma otsuse toimekus olevate dokumentide põhjal. Lisaks võib juhul, kui liikmesriik ei täida kohustust, mis tuleneb määruse nr 659/1999 artikli 10 lõikest 3, tõlgendatuna koos ELTL artikliga 288 ja EL lepingu artikli 4 lõikega 3, tema vastu algatada liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse ELTL artikli 258 alusel.
- 29 Komisjon vastab, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on sellisteks õigusaktideks või otsusteks, mille peale saab esitada tühistamishagi, ainult meetmed, mis tekitavad siduvaid õiguslikke tagajärgi hageja huve puudutaval viisil, tuues kaasa selge muutuse tema õiguslikus seisundis (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus IBM vs. komisjon, punkt 9, 5. oktoobri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-308/95: Madalmaad vs. komisjon,

EKL 1999, lk I-6513, punkt 26; 6. aprilli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-443/97: Hispaania *vs.* komisjon, EKL 2000, lk I-2415, punkt 27; 22. juuni 2000. aasta otsus kohtuasjas C-147/96: Madalmaad *vs.* komisjon, EKL 2000, lk I-4723, punkt 25, ning 12. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-131/03 P: Reynolds Tobacco jt *vs.* komisjon, EKL 2006, lk I-7795, punkt 54). „Otsusel” ELTL artikli 288 tähenduses ei ole tingimata niisuguseid tagajärgi. Komisjoni väitel määrab mitte asjaomase õigusakti või otsuse vorm, vaid selle sisu ära selle, et tegemist on vaidlustatava õigusaktiga. Järelikult on võimalik esitada tühistamishagi otsuse peale ELTL artikli 288 tähenduses või mõne muus vormis vastuvõetud akti peale ainult juhul, kui nimetatud otsus või akt tekitab tagajärgi kolmandatele isikutele.

- 30 Komisjoni arvates leidis Üldkohus õigesti, et vaidlusalune akt ei tekita siduvaid õiguslikke tagajärgi, mis võiksid puudutada hagejate huve.
- 31 Komisjon selgitab selles osas, et riigiabi käsitlevas menetluses peavad pooled tulenevalt EL lepingu artikli 4 lõikest 3 edastama komisjonile kogu teabe, mida viimasel on vaja selleks, et otsustada, kas riigiabi anti või mitte, ning kas see on ühisturuga kokkusobiv. Liikmesriigi kohustus anda komisjoni käsutusse nõutav teave tuleneb niisiis pigem EL lepingu artikli 4 lõikest 3 kui asjaomasest teabe esitamise korraldusest.
- 32 Teabe esitamise korralduse eesmärk on tagada võistlevuse põhimõtte austamine haldusmenetluses. Liikmesriigil, kes on saanud teabe edastamise taotluse ning kellele on saadetud meeldetuletus, mis on ette nähtud määruse nr 659/1999 artikli 10 lõikes 3, loetuna koos sama määruse artikli 5 lõikega 2, on viimane võimalus esitada nõutud teave; vastasel korral teeb komisjon otsuse tema käsutuses oleva informatsiooni põhjal.

- 33 Komisjon märgib, et erinevalt konkurentsioigusest ei ole tal riigiabi valdkonnas enne lõpliku otsuse tegemist mingit uurimispädevust. Seega ei saa komisjon faktilisi asjaolusid välja selgitada ilma liikmesriikide lojaalse koostööta. Järelikult võimaldab mitte teabe esitamise korraldus, vaid liikmesriigi keeldumine selle korralduse täitmisest komisjonil teha otsuse kättesaadava teabe põhjal. Niisamuti ei ole asjaolul, et komisjon leiab, et tal on piisavalt teavet ning ta lõpetab teabe hankimise, mingeid õiguslikke tagajärgi. Seevastu tekitab niisuguseid tagajärgi õiguslik hinnang, mille komisjon peab neile asjaoludele andma lõplikus otsuses. Seetõttu on korraldus esitada teavet üksnes ettevalmistav akt, mis ei mõjuta asjaomase liikmesriigi õiguslikku seisundit.
- 34 Komisjon lisab, et apellantide võimalus esitada hagi abi kokkusobivust siseturuga käsitleva lõpliku otsuse peale tagab neile piisava kohtuliku kaitse. Ettevalmistavate aktide võimalikule õigusvastasusele võib tugineda, vaidlustades lõpliku akti, mille väljatöötamisega need ettevalmistavad aktid seotud on (eespool viidatud kohtuotsus IBM vs. komisjon, punkt 12).
- 35 Lõpetuseks rõhutab komisjon asjaolu, et teabe esitamise korralduse täitmata jätmisega ei kaasne mingeid sanktsioone. Kui liikmesriik ei täida korraldust, siis ta osutab vaikimisi asjaolule, et komisjoni käsutuses olev teave on täielik ning et komisjon võib oma otsuse teha sellele toetudes. Pelk võimalus, et selle liikmesriigi vastu võidakse algatada liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus, ei ole sanktsioon ega asjaolu, mis puudutaks asjaomase liikmesriigi huve. Kuivõrd liikmesriigid peavad vastavalt EL lepingu artikli 4 lõikele 3 edastama komisjonile kogu teabe, mida viimane vajab selleks, et otsustada, kas riigiabi anti või mitte ning kas see on ühisturuga kokkusobiv, siis võidakse liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus algatada isegi teabe esitamise

korralduse puudumisel. Liikmesriigi huve puudutab üksnes see, kui komisjon otsustab tõepoolest algatada liikmesriigi vastu menetluse aluslepingu rikkumise alusel.

Euroopa Kohtu hinnang

³⁶ Sellega seoses tuleb märkida, et liikmesriikide või institutsioonide esitatud tühistamishagide raames välja kujundatud kohtupraktika kohaselt on vaidlustatavad õigusaktid ELTL artikli 263 tähenduses kõik institutsioonide poolt vastu võetud sätted, mille eesmärk on sõltumata nende vormist luua siduvaid õiguslikke tagajärgi (vt eelkõige eespool 31. märtsi 1971. aasta otsus kohtuasjas 22/70: komisjon *vs.* nõukogu, nn AETR-i kohtuotsus, EKL 1971, lk 263, punkt 42; 2. märtsi 1994. aasta otsus kohtuasjas C-316/91: parlament *vs.* nõukogu, EKL 1994, lk I-625, punkt 8; eespool viidatud kohtuotsus Hispaania *vs.* komisjon, punkt 27; 24. novembri 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-138/03, C-324/03 ja C-431/03: Itaalia *vs.* komisjon, EKL 2005, lk I-10043, punkt 32, 1. detsembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-301/03: Itaalia *vs.* komisjon, EKL 2005, lk I-10217, punkt 19, ning 1. oktoobri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-370/07: komisjon *vs.* nõukogu, EKL 2009, lk I-8917, punkt 42). Lisaks tuleb kohtupraktikast, et liikmesriik – nagu näiteks apellant kohtuasjas C-475/10 P – võib esitada tühistamishagi siduvaid õiguslikke tagajärgi tekitava akti vastu, ilma et ta peaks tõendama põhjendatud huvi olemasolu tühistamishagi esitamiseks (vt selle kohta 26. märtsi 1987. aasta otsus kohtuasjas 45/86: komisjon *vs.* nõukogu, EKL 1987, lk 1493, punkt 3, ning eespool viidatud, 1. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu, punkt 16).

³⁷ Mis puudutab juriidilise või füüsilise isiku esitatud tühistamishagi institutsiooni akti peale, siis on Euroopa Kohus korduvalt märkinud, et niisugune hagi on vastuvõetav ainult juhul, kui vaidlusaluse akti siduvad õiguslikud tagajärjed puudutavad haageja huve, tuues kaasa selge muutuse tema õiguslikus seisundis (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsused IBM *vs.* komisjon, punkt 9, Athinaiki Techniki *vs.* komisjon, punkt 29, ning 18. novembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-322/09 P: NDSHT *vs.* komisjon, EKL 2010, lk I-11911, punkt 45).

- 38 Tuleb siiski rõhutada, et eelmises punktis viidatud kohtupraktika on välja kujundatud niisuguseid hagisid menetledes, mille füüsilised või juriidilised isikud on liidu kohtule esitanud aktide vastu, mille adressaadid nad ise olid. Olukorras, kus hageja, kellel ei ole sellist eristaatust, esitab tühistamishagi akti peale, mille adressaat ta ei ole – nii nagu kohtuasjas, milles tehti eespool viidatud kohtumäärus *Deutsche Post vs. komisjon* –, kattub nõue, mille kohaselt vaidlusaluse akti siduvad õiguslikud tagajärjed peavad puudutama hageja huve, tuues kaasa selge muutuse tema õiguslikus seisundis, tingimustega, mis on ette nähtud ELTL artikli 263 neljandas lõigus.
- 39 Tuleb ka tõdeda, et vaidlustatud kohtumäärustes nõustus Üldkohus komisjoni esitatud vastuvõetamatuse vastuväitega, leides, et vaidlusalune akt ei kujuta endast vaidlustatavat õigusakti ELTL artikli 263 tähenduses.
- 40 Selleks et hinnata, kas Üldkohus rikkus õigusnormi, otsustades nimetatud määrustes, et määruse nr 659/1999 artikli 10 lõike 3 alusel antud teabe esitamise korralduse peale ei saa esitada tühistamishagi, tuleb käesoleva kohtuotsuse punktis 36 viidatud kohtupraktikat arvestades kontrollida, kas niisugune korraldus kujutab endast akti, mille eesmärk on tekitada siduvaid õiguslikke tagajärgi.
- 41 Selles osas tuleb meenutada, et määruse nr 659/1999 artikkel 10 näeb ette kahe-etapilise menetluse, mille eesmärk on võimaldada komisjonil saada liikmesriikidelt vajalikku teavet väidetavalt ebaseadusliku abi kohta, et komisjon saaks anda hinnangu meetme olemusele ja selle kokkusobivusele ühisturuga.
- 42 Seoses esimese etapiga näeb määruse nr 659/1999 artikli 10 lõige 2 ette, et komisjon võib liikmesriigilt taotleda, et viimane esitaks talle teavet väidetavalt ebaseadusliku abi kohta.

- 43 Teises etapis ning juhul, kui liikmesriik vaatamata talle saadetud meeldetuletusele ei esita taotletud teavet selleks määratud tähtaja jooksul, nõuab komisjon vastavalt määruse nr 659/1999 artikli 10 lõikele 3 „teabe esitamist otsusega”. Järelikult seisneb teine etapp otsuse vastuvõtmises ELTL artikli 288 tähenduses ning nimetatud institutsioon ei vaidle sellele järeldusele vastu.
- 44 ELTL artiklis 288 on aga kirjas, et „otsus on tervikuna siduv”. Kui liidu seadusandja nägi ette, et teabe esitamise korraldus tehakse otsuse vormis, siis tegi ta seda kavatsusega anda sellele aktile siduv olemus.
- 45 Eelnevast järeldub, et määruse nr 659/1999 artikli 10 lõike 3 alusel tehtud otsuse eesmärk on tekitada siduvaid õiguslikke tagajärgi käesoleva kohtuotsuse punktis 36 viidatud kohtupraktika tähenduses ning selle näol on seega tegemist vaidlustatava õigusaktiga ELTL artikli 263 mõttes.
- 46 Eelnevat analüüsi kinnitab niisuguseid teabetaotlusi käsitlev kohtupraktika, mis on esitatud nõukogu 6. veebruari 1962. aasta määruse nr 17, esimene määrus [EÜ] artiklite [81] ja [82] rakendamise kohta (EÜT 1962, 13, lk 204; ELT eriväljaanne 08/01, lk 3), artikli 11 alusel, mis sarnaselt määruse nr 659/1999 artikliga 10 nägi ette kahe-etapilise menetluse, millest teine etapp sisaldas niisuguse otsuse vastuvõtmist komisjoni poolt, mille peale oli võimalik esitada tühistamishagi (vt 26. juuni 1980. aasta otsus kohtuasjas 136/79: *National Panasonic vs. komisjon*, EKL 1980, lk 2033, ja 18. oktoobri 1989. aasta otsus kohtuasjas 374/87: *Orkem vs. komisjon*, EKL 1989, lk 3283). Samuti ilmneb määruse nr 1/2003 artikli 18 lõikest 3 sõnaselgelt, et otsuse vormis esitatud teabetaotluse näol on tegemist vaidlustatava õigusaktiga ELTL artikli 263 tähenduses.

- 47 Seda analüüsi ei väära kohtupraktika, millele Üldkohus viitas vaidlustatud kohtumäärustes ning mille kohaselt tuleb akti siduvusele hinnangu andmisel lähtuda akti sisust, mitte selle vormist.
- 48 Lisaks, erinevalt komisjoni väidetest ei kujuta määruses nr 659/1999 ette nähtud sanktsiooni puudumine juhul, kui liikmesriik ei täida teabe esitamise korraldust, endast määrava tähtsusega asjaolu selle hindamisel, kas akti peale võib esitada tühistamishagi.
- 49 Üldkohus rikkus õigusnormi ka siis, kui ta otsustas eespool viidatud kohtumääruse *Deutsche Post vs. komisjon* punktides 31, 32 ja 46 ning eespool viidatud kohtumääruse *Saksamaa vs. komisjon* punktides 30, 31 ja 45, et vaidlusaluse akti puhul ei ole selle ettevalmistava olemuse tõttu tegemist vaidlustatava õigusaktiga kohtupraktika tähenduses.
- 50 Selles osas tuleb meenutada, et on selge, et vahemeetmed, mille eesmärk on valmistada ette lõplik otsus, ei kujuta endast põhimõtteliselt akte, mille peale võib esitada tühistamishagi (vt eespool viidatud kohtuotsused *IBM vs. komisjon*, punkt 10; *Athinaïki Techniki vs. komisjon*, punkt 42, ja 26. jaanuari 2010. aasta otsus kohtuasjas C-362/08 P: *Internationaler Hilfsfonds vs. komisjon*, EKL 2010, lk I-669, punkt 52). Kirjeldatud vaheaktideks on siiski eeskätt aktid, mille eesmärk on väljendada institutsiooni esialgset arvamust (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus *IBM vs. komisjon*, punkt 20; 14. märtsi 1990. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-133/87 ja C-150/87: *Nashua Corporation jt vs. komisjon ja nõukogu*, EKL 1990, punktid 8–10; 18. märtsi 1997. aasta otsus kohtuasjas C-282/95 P: *Guérin automobiles vs. komisjon*, EKL 1997, lk I-1503, punkt 34, ning 22. juuni 2000. aasta otsus kohtuasjas C-147/96: *Madalmaad vs. komisjon*, EKL 2000, lk I-4723, punkt 35).

- 51 Komisjoni esialgset arvamust väljendavate aktide peale esitatav tühistamishagi võiks sundida liidu kohut andma hinnangut küsimustes, mille kohta asjaomasel institutsioonil ei ole veel olnud võimalust oma seisukohta esitada, see aga oleks ennatlik sisuliste vaidluste suhtes ning nii aetaks segi haldus- ja kohtumenetluste erinevad etapid. Niisuguse hagi vastuvõtmine ei oleks kooskõlas pädevuse jaotuse süsteemiga komisjoni ja liidu kohtu vahel ning aluslepinguga ettenähtud õiguskaitsevahendite süsteemiga ning samuti korrakohase kohtupidamise nõuete ja komisjoni haldusmenetluse nõuetekohase kulgemisega (vt eespool viidatud kohtuotsus IBM *vs.* komisjon, punkt 20).
- 52 Käesolevas asjas ei too tühistamishagi vaidlusaluse akti peale, millega komisjon taotles Saksamaa ametiasutustelt teavet Deutsche Posti tulude ja kulude kohta ajavahemikul 1989–2007, siiski kaasa erinevate haldus- ja kohtumenetluse erinevate etappide omavahel segi ajamise ohtu (vt eespool viidatud kohtuotsus IBM *vs.* komisjon, punkt 20). Liidu kohus ei peaks niisugust tühistamishagi lahendades otsustama riigibi olemasolu või selle võimaliku kokkusobivuse üle ühisturuga.
- 53 Järgmiseks ilmneb kohtupraktikast, et vaheakti ei saa edasi kaevata ka juhul, kui on tõendatud, et selle akti õigusvastasusele võib tugineda hagi, mis esitatakse selle lõpliku otsuse peale, mille koostamise etapp see akt on. Sel juhul tagab menetlust lõpetava otsuse peale esitatav hagi piisava kohtuliku kaitse (vt eespool viidatud kohtuotsus IBM *vs.* komisjon, punkt 12; 24. juuni 1986. aasta otsus kohtuasjas 53/85: AKZO Chemie ja AKZO Chemie UK *vs.* komisjon, EKL 1986, lk 1965, punkt 19, ning eespool viidatud 9. oktoobri 2001. aasta kohtuotsus Itaalia *vs.* komisjon, punkt 63).
- 54 Kui aga viimati nimetatud tingimus ei ole täidetud, siis tuleb asuda seisukohale, et vaheakt tekitab olenemata sellest, kas see väljendab asjaomase institutsiooni esialgset arvamust, iseseisvaid õiguslikke tagajärgi ning seega peab selle peale olema võimalik

esitada tühistamishagi (vt eespool viidatud kohtuotsus AKZO Chemie ja AKZO Chemie UK vs. komisjon, punkt 20; 28. novembri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-170/89: BEUC vs. komisjon, EKL 1991, lk I-5709, punktid 9–11; 16. juuni 1994. aasta otsus kohtuasjas C-39/93 P: SFEI jt vs. komisjon, EKL 1994, lk I-2681, punkt 28; eespool viidatud 9. oktoobri 2001. aasta kohtuotsus Itaalia vs. komisjon, punktid 57–68, ning eespool viidatud kohtuotsus Athinaïki Techniki vs. komisjon, punkt 54).

55 Praegusel juhul tuleb nentida, et määruse nr 659/1999 artikli 10 lõike 3 alusel antud teabe esitamise korraldus tekitab iseseisvaid õiguslikke tagajärgi.

56 Hagi, mis on esitatud otsuse peale, mis lõpetab Deutsche Postile antud riigiabiga seotud menetluse, ei tagaks hagejatele piisavat kohtulikku kaitset.

57 Selles osas tuleb ühest küljest nentida, et kui korraldus on – nii, nagu seda väidavad olevat hagejad – ebaproportsionaalne, kuna taotletav teave ei ole asjakohane riiklike meetmete hindamisel ELTL artiklite 107 ja 108 alusel, siis ei saa vaheakti õigusvastasus mõjutada komisjoni lõpliku otsuse seaduslikkust, kuna viimati nimetatud otsus ei rajane vastusena nimetatud korraldusele esitatud teabel.

58 Teisest küljest, kui komisjon annab liikmesriigile määruse nr 659/1999 artikli 10 lõike 3 alusel korralduse esitada taotletud teave, siis ta võtab vastu „otsuse” ELTL artikli 288 tähenduses. Sellest järeldub, et asjaomase liikmesriigi keeldumine niisuguse

korralduse täitmisest kujutab endast liikmesriigil asutamislepingust tuleneva kohustuse rikkumist ELTL artikli 258 tähenduses.

- 59 Samas, liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses ei saa niisuguse otsuse nagu teabe esitamise korraldus saanud liikmesriik selle korralduse täitmatajätmise põhjendamiseks tulemuslikult tugineda asjaomase otsuse õigusvastasusele. Niisuguse korralduse õiguspärasuse mis tahes vaidlustamine saab toimuda iseseisvas menetluses, milleks on ELTL artiklis 263 ette nähtud tühistamismenetlus (vt selle kohta 22. märtsi 2001. aasta otsus kohtuasjas C-261/99: komisjon *vs.* Prantsusmaa, EKL 2001, lk I-2537, punkt 18, ja 14. veebruari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-419/06: komisjon *vs.* Kreeka, punkt 52).
- 60 Vaheakti võimaliku õigusvastasuse tagajärgi ei saa seega väärata lõppotsuse peale esitatud hagiga. Seda, et liikmesriik, kes ei täida teabe esitamise korraldust, on rikkunud kohustusi, mis tulenevad määruse nr 659/1999 artikli 10 lõikest 3, saab tuvastada olenemata lahendist, mis tehakse lõppotsuse peale esitatava võimaliku tühistamishagi asjas.
- 61 Viimaseks, tagasi tuleb lükata komisjoni argument, mille kohaselt võimalus esitada tühistamishagi määruse nr 659/1999 artikli 10 lõike 3 alusel tehtud otsuse peale viiks olukorda, kus liikmesriigil, kes keeldub vastamast taotlusele esitada teavet riigiabi kohta, millest kas on või ei ole teatatud, oleks laiem kohtulik kaitse juhul, kui asjaomasest abist ei ole teatatud.
- 62 Sellega seoses tuleb meenutada, et määruse nr 659/1999 artikli 5 lõige 3 sätestab, et kui liikmesriik ei esita ka pärast sellekohase meeldetuletuse saamist komisjoni taotletud teavet abi kohta, millest on teatatud, või esitab selle puudulikuna, siis loetakse

teatis tagasivõetuks. Sel juhul on teatise tagasivõtmise tagajärg see, et abi tuleb käsitada abina, millest ei ole teatatud, nii et liikmesriigi keeldumine taotletud teabe esitamisest viib nii juhul, kui abist algselt teatati, kui ka juhul, kui abist ei ole kunagi teatatud, vaidlustatava õigusakti vastuvõtmisele, milleks on otsus määruse nr 659/1999 artikli 10 lõike 3 tähenduses.

- ⁶³ Eelnevast järeldeb, et Üldkohus rikkus õigusnormi, leides, et vaidlusaluse akti peale ei saa esitada tühistamishagi. Neil asjaoludel tuleb nõustada esimese nelja väitega, ilma et oleks vaja analüüsida viiendat väidet.
- ⁶⁴ Kohtuasjas C-463/10 P palub komisjon Euroopa Kohtul juhul, kui viimane peaks otsustama, et vaidlusaluse akti puhul on tegemist vaidlustatava õigusaktiga ELTL artikli 263 tähenduses, siiski asendada kohtu põhjendused osas, mis puudutab eespool viidatud kohtumäärust Deutsche Post vs. komisjon, et märkida, et Deutsche Posti esitatud hagi oli vastuvõetamatu, kuna nimetatud ettevõtjal ei olnud põhjendatud huvi hagi esitamiseks ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses. Vastuvõetamatuse vastuväites, mille komisjon selles kohtuasjas esitas, väitis nimetatud institutsioon, et vaidlusalune akt ei puuduta Deutsche Posti isiklikult ega otseselt.
- ⁶⁵ Selles osas tuleb meenutada, et ELTL artikli 263 neljanda lõigu kohaselt võib iga füüsiline või juriidiline isik esitada hagi teisele isikule adresseeritud otsuse peale ainult siis, kui otsus puudutab teda otseselt ja isiklikult.

- ⁶⁶ Mis puudutab esiteks küsimust, kas vaidlusalune Saksamaa Liitvabariigile adresseeritud akt puudutab Deutsche Posti otseselt, siis tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et see tingimus nõuab kahe kumulatiivse kriteeriumi täitmist, nimelt esiteks, et vaidlustatud meede avaldaks otsest mõju isiku õiguslikule olukorrale, ja teiseks, et see ei jätaks meedet rakendama kohustatud adressaatidele mingit kaalutlusõigust – akti rakendamine peab olema puhtautomaatne ja tulenema vaid liidu õigusnormidest, ilma et kohaldataks muid vahenorme (vt 10. septembri 2009. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-445/07 P ja C-455/07 P: komisjon *vs.* Ente per le Ville Vesuviane ning Ente per le Ville Vesuviane *vs.* komisjon, EKL 2009, lk I-7993, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika).
- ⁶⁷ Komisjon väidab, et see tingimus ei ole praegusel juhul täidetud, kuna vaidlusalune akt nõuab üksnes Saksamaa Liitvabariigilt teatavate andmete edastamist. See korraldus ei ole seega aluseks niisuguse siseriikliku meetme vastuvõtmisele, mis oleks puhtautomaatne ning tuleneks üksnes liidu õigusnormidest. Saksamaa Liitvabariigi käitumine määrab ära, kas ta pöördub Deutsche Posti poole või kuidas ta paneb asjaomase ettevõtja teavet esitama.
- ⁶⁸ Praegusel juhul tuleb asuda seisukohale, et vaidlusalune akt puudutab Deutsche Posti otseselt ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses.
- ⁶⁹ Esiteks on Deutsche Post kui meetmest, mida vaidlusaluse korraldusega nõutav teave puudutab, kasu saaja ning kõnealuse teabe valdaja kohustatud teabe esitamise taotluse täitma.

- 70 Teiseks tuleneb taotletud teabe lõplik ja ammendav sisu vaidlusalusest aktist enesest, ilma et Saksamaa Liitvabariigile jääks selles osas mingit kaalutlusruumi.
- 71 Seoses küsimusega, kas vaidlustatud akt puudutab Deutsche Posti isiklikult, tuleb meenutada, et vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale saavad teised isikud, kes ei ole teatava otsuse adressaadid, väita, et see puudutab neid isiklikult, ainult siis, kui see otsus mõjutab neid mingi neile omase tunnuse või neid iseloomustava faktilise olukorra tõttu, mis neid kõigist teistest isikutest eristab, ning seega individualiseerib neid sarnaselt otsuse adressaadiga (vt eelkõige 22. novembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-260/05 P: Sniace vs. komisjon, EKL 2007, lk I-10005, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 72 Komisjon väidab, et vaidlusalune akt ei puuduta Deutsche Posti isiklikult, kuna see ei ole nimetatud ettevõtjale adresseeritud ning ei pane viimasele mingit kohustust.
- 73 Selles osas tuleb välja tuua, et asjaolul, et vaidlusalune akt ei ole adresseeritud Deutsche Postile, ei ole tähtsust selle hindamisel, kas kõnealune akt puudutab nimetatud ettevõtjat isiklikult ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses.
- 74 Järgmiseks tuleb sedastada, et teabe esitamise korraldus on seotud menetlusega, milles uuritakse väidetavat abi, mille Deutsche Post olevat saanud. Vaidlusaluse akti esemeks olev teave puudutab ainult Deutsche Posti. Nimetatud akt puudutab Deutsche Posti seega otseselt käesoleva kohtuotsuse punktis 71 viidatud kohtupraktika tähenduses.

- 75 Kuna vaidlusalune akt puudutab Deutsche Post otseselt ja isiklikult, siis ei ole kohtuasjas C-463/10 P vaja põhjendusi niiviisi asendada, nagu komisjon soovitab.
- 76 Eeltoodust johtub, et apellatsioonkaebus tuleb rahuldada ja vaidlustatud kohtumäärused tühistada.

Kohtuasja tagasisuunamine Üldkohtusse

- 77 Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 61 esimesest lõigust tuleneb, et kui apellatsioonkaebus on põhjendatud, võib Euroopa Kohus juhul, kui menetlusstaadium seda lubab, teha ise asja suhtes lõpliku otsuse või suunata asja tagasi Üldkohtusse otsustamiseks.
- 78 Euroopa Kohtul on olemas vajalik teave, et teha mõlemas kohtuasjas lõplik otsus komisjoni poolt esimese kohtuastme menetluses esitatud vastuvõetamatuse vastuväite kohta.
- 79 Käesoleva kohtuotsuse punktides 36–62 väljendatud põhjustel tuleb nimetatud vastuvõetamatuse vastuväide, milles väidetakse, et vaidlusaluse akti peale ei saa esitada tühistamishagi, tagasi lükata. Lisaks, osas, milles kohtuasjas T-570/08: Deutsche Post vs. komisjon vastuvõetamatuse vastuväites öeldakse samuti, et vaidlusalune akt ei puuduta hagejat otseselt ja isiklikult, tuleb nimetatud vastuväide tagasi lükata ka põhjustel, mis on esitatud käesoleva kohtuotsuse punktides 65–75.

- 80 Käesoleva kohtuasja asjaoludel ei ole Euroopa Kohtul seevastu võimalik sisuliselt lahendada Deutsche Posti ja Saksamaa Liitvabariigi esitatud hagsid.
- 81 Selles osas tuleb märkida, et Üldkohtus toimunud vaidlused ja nimetatud kohtu hinnangud puudutasid üksnes hagide vastuvõetavust, kuna mõlemas kohtuasjas rahuldas Üldkohus komisjoni poolt Üldkohtu kodukorra artikli 114 alusel esitatud vastuvõetamatuse vastuväite ilma asja sisuliselt arutamata ja suulist menetlust alustamata.
- 82 Seetõttu tuleb kohtuasi suunata tagasi Üldkohtule, et see kohus otsustaks apellantide nõuete üle, millega viimased taotleavad vaidlustatud akti tühistamist.

Kohtukulud

- 83 Kuna kohtuasjad suunatakse tagasi Üldkohtusse, tehakse otsus käesolevate apellatsioonimenetlustega seotud kohtukulude kohta hiljem.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

1. Tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 14. juuli 2010. aasta määrused kohtuasjades T-570/08: *Deutsche Post vs. komisjon* ja T-571/08: *Saksamaa vs. komisjon*.

- 2. Lükata tagasi komisjoni poolt Euroopa Liidu Üldkohtus esitatud vastuvõetamatuse vastuväited.**
- 3. Saata kohtuasjad tagasi Euroopa Liidu Üldkohtusse, et viimane otsustaks Deutsche Post AG (T-570/08) ja Saksamaa Liitvabariigi (T-571/08) nõuete üle tühistada komisjoni 30. oktoobri 2008. aasta otsus, millega Saksamaa Liitvabariigile anti korraldus esitada teavet Deutsche Posti AG-le antud riigiabi puudutavas menetluses.**
- 4. Kohtukulude kandmine otsustatakse edaspidi.**

Allkirjad