

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 8. decembra 2011 *

V zadevi T-421/07,

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

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki sta jo najprej zastopala N. Khan in B. Martenczuk, nato B. Martenczuk in D. Grespan, zastopniki,

tožena stranka,

ob intervenciji

UPS Europe NV/SA s sedežem v Bruslju (Belgija),

* Jezik postopka: nemščina.

in

UPS Deutschland Inc. & Co. OHG s sedežem v Neussu (Nemčija),

ki ju zastopata T. Ottervanger in E. Henny, odvetnika,

intervenientki,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti odločbe Komisije z dne 12. septembra 2007 o začetku postopka iz člena 88(2) [ES], v zvezi z državno pomočjo, ki jo je Zvezna republika Nemčija dodelila družbi Deutsche Post AG (pomoč C 36/07 (ex NN 25/07))

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi L. Truchot, predsednik, M.E. Martins Ribeiro, sodnica, in H. Kanninen (poročevalec), sodnik,

sodna tajnica: T. Weiler, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 9. junija 2011

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

- ¹ Zvezna republika Nemčija je 8. junija 1989 sprejela Postverfassungsgesetz (zakon o organizaciji pošte, BGBl. 1989 I, str. 1026, v nadaljevanju: PostVerfG). Na podlagi člena 1(2) PostVerfG je bila nemška zvezna pošta, Deutsche Bundespost, razdeljena na tri različne pravne osebe, namreč na Deutsche Bundespost Postdienst, Deutsche Bundespost Telekom in Deutsche Bundespost Postbank (v nadaljevanju: DB-Postdienst, DB-Telekom in DB-Postbank). V skladu s členom 65(2) PostVerfG so morale te pravne osebe obdržati storitve, ki jih je ponujala Deutsche Bundespost. Tako je DB-Telekom prevzela dejavnosti Deutsche Bundespost na področju telekomunikacij, medtem ko je DB-Postdienst prevzela njene poštnе dejavnosti, vključno s prevzemom univerzalnih poštnih storitev.
- ² Zvezna republika Nemčija je 14. septembra 1994 sprejela Postumwandlungsgesetz (zakon o reorganizaciji pošte, BGBl. 1994 I, str. 2339, v nadaljevanju: PostUmwG). Na podlagi členov 1 in 2 tega zakona so bile tri zgoraj navedene pravne osebe

s 1. januarjem 1995 preoblikovane v delniške družbe. Dejavnosti DB-Postdienst je prevzela tožeča stranka, Deutsche Post AG. Dejavnosti DB-Telekom oziroma DB-Postbank pa sta prevzeli Deutsche Telekom AG oziroma Deutsche Postbank AG.

- 3 Družba za distribucijo paketov UPS Europe NV/SA (v nadaljevanju: UPS Europe) je 7. julija 1994 pri Komisiji Evropskih skupnosti vložila pritožbo proti DB-Postdienst, ki je temeljila na členu 86 Pogodbe ES (postal člen 82 ES) in na členu 92 Pogodbe ES (postal člen 87 ES). Tej pritožbi je sledila druga pritožba, ki jo je leta 1997 vložilo združenje zasebnih izvajalcev storitev kurirske službe ter hitre dostave pošte in paketov, Bundesverband Internationaler Express – und Kurierdienste eV (v nadaljevanju: BIEK).
- 4 UPS Europe in BIEK sta v bistvu DB-Postdienst očitali, da je zlorabila svoj prevladujoči položaj s tem, da je izvajala politiko prodaje z izgubo v sektorju storitev dostave paketov od vrat do vrat, ki je odprt za konkurenco, izgube pa je krila s prihodki s področja prevoza pošte (ali pisemskih storitev), na katerem je imela zakoniti monopol (v nadaljevanju: rezervirano področje), ali iz pomoči, katerih podelitev je v nasprotju s členom 87 ES.
- 5 Komisija je z dopisom z dne 17. avgusta 1999, ki je bil 23. oktobra 1999 objavljen v Uradnem listu Evropskih skupnosti (UL C 306, str. 25), obvestila Zvezno republiko Nemčijo o sprejetju odločbe o začetku formalnega postopka preiskave iz člena 88(2) ES v zvezi z več ukrepi, na podlagi katerih je tožeča stranka pridobila javna sredstva (v nadaljevanju: odločba o začetku postopka iz leta 1999), ter od nje zahtevala, naj predloži nekatere dokumente in informacije.
- 6 Komisija je 20. marca 2001 sprejela Odločbo 2001/354/ES o postopku na podlagi člena 82 ES (zadeva COMP/35.141 – Deutsche Post AG, UL L 125, str. 27). Komisija je sklenila, da je tožeča stranka zlorabila svoj prevladujoči položaj v segmentu prodaje

po pošti, ker je med letoma 1974 in 2000 odobritev popusta za zvestobo svojim strankam pogojevala s tem, da se zavežejo, da bodo za vse svoje poštnne pakete ali kataloge določene mase oziroma za večino teh uporabljale njene storitve, ter ker je med letoma 1990 in 1995 izvajala politiko prodaje z izgubo.

- 7 Komisija je 19. junija 2002 sprejela Odločbo 2002/753/ES o ukrepih, ki jih je Zvezna republika Nemčija sprejela v korist tožeče stranke (UL L 247, str. 27, v nadaljevanju: odločba iz leta 2002).
- 8 Odločba iz leta 2002 je v bistvu vsebovala razlogovanje v štirih fazah.
- 9 Prvič, Komisija je najprej opozorila, da je v odločbi o začetku postopka iz leta 1999 izrazila domnevo, da so bila plačila, ki jih je DB-Postdienst in, pozneje, tožeča stranka, prejela kot nadomestilo za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena (v nadaljevanju: SSGP), višja od neto dodatnih stroškov, ki so nastali zaradi navedenih storitev, pri čemer je napovedala, da bo proučila pet domnevnih ukrepov pomoči. Med temi ukrepi so bili upoštevani, prvič, državna poročstva, na podlagi katerih je Zvezna republika Nemčija jamčila za dolgove Deutsche Bundespost pred njenim preoblikovanjem v tri delniške družbe (v nadaljevanju: državno poročstvo); drugič, obstoj financiranja pokojnin uslužbencev DB-Postdienst in tožeče stranke iz javnih sredstev, in tretjič, morebitna finančna pomoč države v korist tožeče stranke (točke 2, 4, 5 in 7 obrazložitve odločbe iz leta 2002).
- 10 Komisija je nadalje navedla stališča Zvezne republike Nemčije v zvezi s petimi domnevnimi ukrepi pomoči, ki so navedeni v odločbi o začetku postopka iz leta 1999 (točke od 12 do 20 obrazložitve odločbe iz leta 2002). Glede finančne pomoči države je navedla, da je Zvezna republika Nemčija potrdila, da sta DB-Postdienst in tožeča stranka prejeli dva javna transferja, in sicer, prvič, plačilo, ki ga je v letih od 1990 do

1994 v skladu s členom 37(3) PostVerfG izvedla družba DB-Telekom, in drugič, odpoved družbe DB-Telekom – 1. januarja 1995, v skladu s členom 7 PostUmwG – terjatvi zoper tožečo stranko (v nadaljevanju: transferji družbe DB-Telekom). Komisija je navedla, da nemška vlada ni zanikala, da je bilo mogoče te transferje pripisati državi, vendar pa je navedla, da so bili nujni za to, da je tožeča stranka opravljala SSGP (točke od 16 do 20 obrazložitve odločbe iz leta 2002).

- 11 Komisija je nazadnje navedla, da „[se je v] skladu s pritožbama družbe UPS [Europe] in združenja BIEK [odločba iz leta 2002] nanaša[la] na kritje stroškov v sektorju storitev dostave paketov od vrat do vrat, ki je odprt za konkurenco“, pri čemer bi se morala preiskava Komisije nanašati predvsem na kritje stroškov tožeče stranke v zvezi z glavnima storitvama dostave paketov od vrat do vrat, ki sta odprti za konkurenco: prevoz paketov od vrat do vrat, namenjen poslovnim strankam, in prevoz paketov za račun podjetij za prodajo na daljavo (točka 21 obrazložitve odločbe iz leta 2002).
- 12 Drugič, Komisija je navedla, da jo je Zvezna republika Nemčija obvestila, da je tožeča stranka v letih od 1990 do 1998 na rezerviranem področju vknjižila dobiček, v sektorjih, ki so odprti za konkurenco, pa je imela izgubo, saj je vknjižila skupni primanjkljaj na vseh področjih dejavnosti. Komisija je iz tega sklepala, da morebitnega primanjkljaja v sektorju paketov ni bilo mogoče poravnati niti z dobičkom na rezerviranem področju niti z dohodki iz sektorjev, ki so odprti za konkurenco (točke obrazložitve od 66 do 69 in opomba št. 107 odločbe iz leta 2002).
- 13 Tretjič, Komisija je ugotovila, da so morale biti izgube tožeče stranke v sektorju paketov v letih od 1990 do 1998 nujno poravnane z javnimi sredstvi, in odločila, da bo preverila, ali so bile povezane z opravljanjem SSGP, pri čemer je poudarila, da je tožeča

stranka, če navedene izgube niso bile povezane z opravljanjem teh storitev, pridobila prednost v smislu člena 87(1) ES (točka 72 obrazložitve odločbe iz leta 2002).

- 14 Komisija je v zvezi s tem ugotovila, da je tožeča stranka od 1. februarja 1994 na podlagi člena 2(2), točka 3, Postdienst-Pflichtleistungsverordnung (uredba o obveznih storitvah, BGBl. 1994 I, str. 86) imela možnost – ni pa to bila obveznost –, da v sektorju paketov svojim strankam prizna popust, kar je vodilo do cen, ki so bile nižje od enotne cene, določene v členu 1(1) Postdienst-Pflichtleistungsverordnung. Navedla je, da ob upoštevanju priznanih popustov dohodki v letih od 1994 do 1999 niso zadostovali za kritje stroškov poslovanja, kar je povzročilo primanjkljaj v višini 1118,7 milijona nemških mark (DEM) brez vzročne zveze s kakršnim koli opravljanjem SSGP (točke od 75 do 79, 82, 86 in 88 obrazložitve odločbe iz leta 2002).
- 15 Komisija je nato poudarila, prvič, da sredstva, uporabljena za financiranje pokojnin iz javnih sredstev, spadajo pod nadzor Zvezne republike Nemčije; drugič, glede državnega poročstva, da je Zvezna republika Nemčija neposredno nadzorovala dolžniške vrednostne papirje tožeče stranke, in tretjič, glede finančne pomoči Zvezne republike Nemčije v korist tožeče stranke, da je treba plačila DB-Telekom pripisati tej državi članici (točke od 92 do 94 obrazložitve odločbe iz leta 2002).
- 16 Komisija je opozorila, da bi brez plačil DB-Telekom Zvezna republika Nemčija morala za podporo DB Postdienst in tožeče stranke uporabiti sredstva iz proračuna (točka 95 obrazložitve odločbe iz leta 2002).
- 17 Komisija je nato ugotovila obstoj izkrivljanja konkurence in vpliva na trgovino med državami članicami. Ugotovila je tudi, da prejete pomoči niso združljive s skupnim trgom, saj jih ni bilo mogoče upravičiti na podlagi člena 87(2) in (3) ES, in da za

skupno neto dodatne stroške v višini 1118,7 milijona DEM v sektorju paketov ni bilo mogoče šteti, da izhajajo iz obveznosti opravljanja SSGP tožeče stranke v smislu člena 86(2) ES (točke od 96 do 106 obrazložitve odločbe iz leta 2002).

- 18 Četrtrič, Komisija je sklenila, da je zato, ker je nadomestilo, ki ga je Zvezna republika Nemčija priznala za dodatne stroške, povezane s politiko prodaje z izgubo, zmanjšalo stroške, ki so običajno povezani z opravljanjem storitve v sektorju dostave paketov od vrat do vrat, ta ukrep pomenil prednost v smislu člena 87(1) ES in pomoč, ki ni združljiva s skupnim trgov, in sicer v višini 572 milijonov EUR (točka 107 obrazložitve odločbe iz leta 2002).

- 19 Izrek odločbe iz leta 2002 določa:

„Člen 1

Javna pomoč v znesku 572 milijonov evrov (1118,7 milijona DEM), ki jo je [Zvezna republika Nemčija] odobrila [tožeči stranki], ni združljiva s skupnim trgov.

Člen 2

1. [Zvezna republika Nemčija] sprejme vse ukrepe, ki so potrebni, da od [tožeče stranke] zahteva povrnitev pomoči, omenjene v členu 1, ki ji je bila nezakonito podeljena.

[...]“

- ²⁰ Splošno sodišče je s sodbo z dne 1. julija 2008 v zadevi Deutsche Post proti Komisiji (T-266/02, ZOdl., str. II-1233) odločbo iz leta 2002 razglasilo za nično. Pritožba, ki jo je zoper navedeno sodbo vložila Komisija, je bila zavrnjena s sodbo Sodišča z dne 2. septembra 2010 v zadevi Komisija proti Deutsche Post (C-399/08 P, ZOdl., str. I-7831).
- ²¹ Družba UPS Europe je 22. aprila 2004 pri Komisiji vložila pritožbo v skladu s členom 82 ES, pri čemer je trdila, da so bile cene tožeče stranke na rezerviranem področju nezakonite. Komisija je v zvezi s tem sprožila preiskavo, v okviru katere je prejela nekatere dokumente, ki so se nanašali na odločitve nemških organov glede teh cen.
- ²² Družba UPS Europe je 11. maja 2004 pri Komisiji vložila novo pritožbo, pri čemer je navajala, da Komisija v odločbi iz leta 2002 ni proučila vseh javnih ukrepov, ki so navedeni v pritožbi iz leta 1994, in da prednosti, ki jih je imela tožeča stranka, znatno presegajo znesek, v zvezi s katerim je Komisija odredila vračilo. Družba TNT Post AG & Co. KG je pritožbo vložila 16. julija 2004, v njej pa je trdila, da so bile cene storitev, ki jih je tožeča stranka zaračunavala svoji hčerinski družbi DB-PostBank, pretirano nizke in da so bile njene storitve financirane z dohodki z rezerviranega področja. Komisija je po teh pritožbah Zvezni republiki Nemčiji poslala zahtevo za posredovanje informacij, na katero je ta odgovorila.
- ²³ Komisija je z dopisom z dne 4. aprila 2006 družbo UPS Europe obvestila, da ni zadostnega interesa Skupnosti za ugoditev pritožbi, ki je bila vložena na podlagi člena 82 ES.
- ²⁴ Družba UPS Europe je 26. aprila 2007 formalno pozvala Komisijo, naj sprejme potrebne ukrepe v zvezi z njeno pritožbo z dne 11. maja 2004.

- 25 Zvezna republika Nemčija je z dopisom z dne 13. junija 2007 dala soglasje, da se podatki, ki jih je Komisiji predložila v okviru preiskave, začete po tožbi družbe UPS Europe z dne 22. aprila 2004, uporabijo v okviru postopka državnih pomoči.
- 26 Družbi UPS Europe in UPS Deutschland Inc. & Co. OHG (v nadaljevanju skupaj imenovani: UPS) sta 3. septembra 2007 pri Splošnem sodišču na podlagi člena 232 ES vložili tožbo za ugotovitev nedelovanja Komisije zato, ker ni sprejela odločitve v zvezi s pritožbo, vloženo 11. maja 2004 (zadeva T-329/07, UPS Europe in UPS Deutschland proti Komisiji).
- 27 Komisija je z dopisom z dne 12. maja 2004 Zvezno republiko Nemčijo obvestila, da bo uvedla postopek iz člena 88(2) ES v zvezi z državno pomočjo, ki so jo v korist Deutsche Post AG (pomoč C 36/07 (ex NN 25/07)) odobrili nemški organi (v nadaljevanju: izpodbijani akt). Izpodbijani akt je objavljen v *Uradnem listu Evropske unije* z dne 19. oktobra 2007 (UL C 245, str. 21), v verodostojnem jeziku (nemščina) z uvodnim povzetkom v vseh drugih uradnih jezikih.
- 28 Skupina UPS je z dopisom, ki ga je 8. novembra 2007 vložila v sodnem tajništvu Splošnega sodišča, umaknila tožbo v zadevi T-329/07, navedeni zgoraj v točki 26. S sklepom s Splošnega sodišča z dne 11. decembra 2007 v zadevi UPS Europe in UPS Deutschland proti Komisiji (T-329/07, neobjavljen v Recueil) je bila zadeva izbrisana.
- 29 Izpodbijani akt je razdeljen na več točk.
- 30 Komisija je v točki 1 izpodbijanega akta opozorila na postopke, ki so bili v skladu s členoma 82 ES in 87 ES uvedeni zoper tožečo stranko po pritožbi iz leta 1994. Navedla je, da je nujno, da se opravi splošna preiskava o vseh primerih izkrivljanja konkurence,

ki so posledica tega, da so bila tožeči stranki in njeni predhodniki odobrena javna sredstva, in zatrdila, da bo postopek, ki je bil uveden z odločbo o začetku postopka iz leta 1999, dopolnjen za vključitev pred kratkim sporočenih podatkov in sprejetje dokončnega stališča v zvezi s skladnostjo teh sredstev s Pogodbo ES (točke od 1 do 15 obrazložitve izpodbijanega akta).

31 Komisija je poudarila, da „dodatna preiskava“ ki jo je želela opraviti, „v ničemer ne bo nadomestila odločbe iz leta 2002“, v kateri je ugotovljeno, da „so bile državne pomoči v višini 572 milijonov eurov uporabljene za navzkrižno subvencioniranje komercialnih dejavnosti, pri čemer ostaja odprto vprašanje, ali sta [tožeča stranka in njena predhodnica] iz javnih sredstev prejeli previsoko nadomestilo [za opravljanje svojih SSGP]“. Komisija je pojasnila, da je s preiskavo poskušala določiti, ali je šlo za čezmerno nadomestilo, ne glede na ta znesek 572 milijonov EUR, in navedla, da je proučila vse javne ukrepe, ki so bili sprejeti v korist navedenih podjetij med 1. julijem 1989, dnem ustanovitve DB-Postdienst, in 31. decembrom 2007, dnem, na katerega naj bi tožeča stranka prenehala opravljati SSGP (točka 15 obrazložitve izpodbijanega akta).

32 Komisija je v točki 3 izpodbijanega akta, naslovljeni „Opis javnih ukrepov v korist DB-Postdienst in [tožeče stranke]“, prvič, v bistvu navedla, da sta DB-Postdienst in tožeča stranka prejeli plačila DB-Telekom in državno poroštvo (točke od 25 do 32, 38 in 39 obrazložitve izpodbijanega akta).

33 Drugič, Komisija je preverila, ali so bile pokojnine financirane iz javnih sredstev. V zvezi z obdobjem med letoma 1989 in 1994 je navedla, da ni imela nobenega podatka o tem, da je DB-Postdienst prispevala k financiranju pokojnin svojih zaposlenih, tako da je bilo treba šteti, da je za to financiranje izključno odgovorna nemška država. Za obdobje med letoma 1995 in 1999 naj bi tožeča stranka vplačala določen znesek v pokojninski sklad za uslužbenke pošte, ki je bil ustanovljen 1. januarja 1995 v skladu

s členom 16(1) Gesetz zum Personalrecht der Beschäftigten der Früheren Deutschen Bundespost (Postpersonalrechtsgesetz, zakon z dne 14. septembra 1994, ki se nanaša na osebje nekdanje Deutsche Bundespost, BGBl. 1994 I, str. 2325). Toda nemška država naj bi krila primanjkljaj navedenega sklada. Nazadnje, znesek prispevkov, ki ga je v ta sklad vplačala tožeča stranka, se je leta 2000 zmanjšal na 33 % bruto plače zaposlenih uslužbencev, za leta, ki so sledila, pa Komisija ni imela natančnih podatkov (točke od 40 do 48 obrazložitve izpodbijanega akta).

34 V točki 6 izpodbijanega akta, naslovljeni „Presoja obstoja državne pomoči“, je, prvič, Komisija ugotovila, da bi vsaka selektivna prednost, priznana DB-Postdienst in tožeči stranki, izkrivljala konkurenco in vplivala na trgovino med državami članicami. Drugič, Komisija je opozorila, da so plačila, ki jih je izvedla družba DB-Telekom, in državno poroštvo državne pomoči v smislu člena 87(1) ES (točke od 72 do 75 obrazložitve izpodbijane odločbe). Tretjič, Komisija je poudarila, da financiranje pokojnin iz javnih sredstev pomeni prenos javnih sredstev. Navedla je, da med letoma 1989 in 1995 „[družba] DB-Postdienst ni očitno prispevala k financiranju pokojnin [svojih] uslužbencev“ in da se je za obdobje med letoma 1995 in 1999 „vprašala, ali je [tožeča stranka] zaradi okoliščin, v katerih je bilo odobreno zgodnje upokojevanje, bila deležna gospodarske prednosti“. Natančneje, Komisija je navedla, da želi preveriti, v kolikšnem obsegu je bilo financiranje pokojnin iz javnih sredstev „za [tožečo stranko] ugodnejše kot za druga podjetja“, še prej pa je opozorila, da je Zvezna republika Nemčija trdila, da je od leta 1995 tožeča stranka „nosila stroške, povezane s pokojninami, v znesku, ki je presegal zneske, ki so jih vplačali njeni konkurenti“ (točke od 76 do 78 obrazložitve izpodbijanega akta).

35 Komisija je v točki 7 obrazložitve izpodbijanega akta, naslovljeni „Presoja združljivosti državnih pomoči s skupnim trgom“, navedla, da je proučila, v kolikšnem obsegu je bilo nadomestilo, odobreno tožeči stranki in njeni predhodnici, nujno za zagotovitev

opravljanja SSGP, ki sta jih ti družbi morali opravljati od leta 1989 do 31. decembra 2007 (točki 80 in 81 obrazložitve izpodbijane odločbe). Komisija je predstavila metodo za izračun, ki jo je nameravala uporabiti v zvezi s tem, in dohodke, ki jih je nameravala upoštevati (točke od 84 do 104 obrazložitve izpodbijanega akta).

- ³⁶ Komisija je v točki 8 izpodbijanega akta, naslovljeni „Odločba“, Zvezno republiko Nemčijo pozvala, naj „v enem mesecu od prejetja [izpodbijanega akta] predloži svoje stališče“ in „vse podatke, primerne za pravno presojo navedenih ukrepov ob upoštevanju predpisov, ki urejajo državne pomoči“.

Postopek in predlogi strank

- ³⁷ Tožeča stranka je 22. novembra 2007 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo.
- ³⁸ Skupina UPS je 29. februarja 2008 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila predlog za intervencijo v podporo predlogom Komisije.
- ³⁹ Predsednik prvega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 9. julija 2008 ugodil predlogu za intervencijo UPS.
- ⁴⁰ Po spremembi sestave senatov Sodišča prve stopnje je bil sodnik poročevalec razporejen v osmi senat, zaradi česar sta bili torej obravnavani zadevi dodeljeni temu senatu.

- 41 Na podlagi poročila sodnika poročevalca je Splošno sodišče (osmi senat) sklenilo, da začne ustni postopek in da v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 64 Poslovnika Splošnega sodišča strankam postavi vprašanja. Stranki sta nanje odgovorili v predpisanem roku.
- 42 Stranki sta na obravnavi 9. junija 2011 podali ustne navedbe in odgovorili na vprašanja Splošnega sodišča.
- 43 Tožeča stranka v tožbi predlaga Splošnemu sodišču, naj:
- izpodbijani akt razglasi za ničen;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 44 Komisija ob intervenciji skupine UPS Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrže kot nedopustno in, podredno, naj jo zavrne kot neutemeljeno;
 - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

- ⁴⁵ Komisija, ne da bi formalno uveljavljala ugovor nedopustnosti v smislu člena 114 Poslovnika, ob intervenciji skupine UPS izpodbija dopustnost tožbe.
- ⁴⁶ Komisija v podporo svojemu stališču navaja dve glavni trditvi. Prvič, v odgovoru na tožbo trdi, da je mogoče odločbo o začetku formalnega postopka preiskave izpodbijati le, če se nanaša na vprašanje, ali je treba pomoč šteti za novo ali obstoječo pomoč. Nasprotno pa naj ta odločba ne bi bila izpodbojni akt, če se nanaša na opredelitev ukrepa državne pomoči. Toda niti tožeča stranka niti Zvezna republika Nemčija naj ne bi pravočasno uveljavljali, da so bili ukrepi, proučeni v izpodbijanem aktu, obstoječe pomoči.
- ⁴⁷ Drugič, Komisija je v pisnem odgovoru na vprašanje, ki ji ga je zastavilo Splošno sodišče, in tudi na obravnavi trdila, da je negativne posledice, ki bi v zvezi s tožečo stranko lahko izhajale iz izpodbijanega akta, že povzročila odločba o začetku postopka iz leta 1999. Komisija meni, da se je ta odločba nanašala na vse ukrepe, ki so bili v izpodbijanem aktu začasno opredeljeni kot nove pomoči. Če bi bila ta razglašena za nično, bi bili ti ukrepi še vedno predmet formalnega postopka preiskave, ki poteka od leta 1999. Tožeča stranka naj zato v obravnavanem primeru ne bi imela pravnega interesa.
- ⁴⁸ Tožeča stranka trdi, da je tožba dopustna. V zvezi s tem navaja, da je treba ukrepe, navedene v izpodbijanem aktu, obravnavati kot obstoječe pomoči, saj naj bi bili ti že predmet postopka, ki je bil v vseh pogledih končan z odločbo iz leta 2002. Tožba naj bi bila zato dopustna v delu, v katerem so ti ukrepi v izpodbijanem aktu opredeljeni kot nove pomoči. Podredno, tožeča stranka trdi, da je mogoče odločbo o začetku postopka preiskave izpodbijati takoj, ko se nasprotuje opredelitvi nekega ukrepa kot pomoči.

49 V skladu z ustaljeno sodno prakso pomenijo akte ali odločitve, zoper katere se lahko vložijo ničnostna tožba v smislu člena 230 ES, le ukrepi, ki imajo zavezujoče pravne učinke, ker vplivajo na interese tožeče stranke, saj spremenijo njen pravni položaj. Natančneje, akti ali odločbe, ki se sprejmejo v večstopenjskem postopku, zlasti ob koncu internega postopka, so načelno lahko izpodbojni le, če gre za ukrepe, ki ob koncu tega postopka dokončno določajo stališče organa, in ne če gre za vmesne ukrepe, katerih namen bi bil priprava končne odločbe (sodba Sodišča z dne 11. novembra 1981 v zadevi IBM proti Komisiji, 60/81, Recueil, str. 2639, točki 9 in 10, ter sodbi Splošnega sodišča z dne 10. julija 1990 v zadevi Automec proti Komisiji, T-64/89, Recueil, str. II-367, točka 42, in z dne 25. marca 2009 v zadevi Alcoa Trasformazioni proti Komisiji, T-332/06, neobjavljena v ZOdl., točka 34).

50 Glede odločbe o začetku formalnega postopka preiskave državne pomoči pa iz sodne prakse izhaja, da kadar Komisija določen ukrep, ki se izvaja, opredeli kot novo pomoč, ima ta odločitev zlasti glede začasnega odloga zadevnega ukrepa samostojne pravne učinke (sodba Sodišča z dne 9. oktobra 2001 v zadevi Italija proti Komisiji, C-400/99, Recueil, str. I-7303, točka 62; sodba Splošnega sodišča z dne 23. oktobra 2002 v združenih zadevah Diputación Foral de Álava in drugi proti Komisiji, od T-346/99 do T-348/99, Recueil, str. II-4259, točka 33, in zgoraj v točki 49 navedena sodba Alcoa Trasformazioni proti Komisiji, točka 34). Ta sklep ne velja le, kadar organi zadevne države članice ukrep, ki se izvaja, štejejo za obstoječo pomoč, ampak tudi če ti organi menijo, da ukrep, naveden v odločbi o začetku postopka, ne spada na področje uporabe člena 87(1) ES (glej sodbo Alcoa Trasformazioni proti Komisiji, točka 49 zgoraj, točka 35 in navedena sodna praksa).

51 Odločba o začetku formalnega postopka preiskave glede ukrepa, ki se izvaja in ga je Komisija opredelila kot novo pomoč, namreč v vsakem primeru spremeni pravno opredelitev zadevnega ukrepa in pravni položaj podjetij, ki imajo koristi od tega ukrepa, zlasti glede nadaljevanja izvajanja tega ukrepa. Država članica, podjetja, ki imajo

koristi od ukrepa, in drugi gospodarski subjekti lahko, dokler ni sprejeta taka odločba, mislijo, da se ukrep zakonito izvaja kot splošni ukrep, ki ne spada na področje uporabe člena 87(1) ES, oziroma kot obstoječa pomoč. Po drugi strani pa po sprejetju take odločbe obstaja vsaj resen dvom o zakonitosti tega ukrepa, zaradi česar mora država članica ne glede na možnost zahteve za izdajo začasne odredbe pri sodniku začasne odredbe začasno odložiti njegovo uporabo, saj odločba o začetku formalnega postopka preiskave izključuje takojšnjo odločitev o združljivosti s skupnim trgom, ki bi omogočila zakonito izvedbo navedenega ukrepa. Na tako odločbo bi se bilo mogoče sklicevati tudi pred nacionalnim sodiščem, ki bi bilo pozvano, naj ugotovi vse posledice kršitve člena 88(3), zadnji stavek, ES. Nazadnje, taka odločba bi lahko podjetja, ki imajo od nje koristi, spodbudila, da bi v vsakem primeru zavrnila nova izplačila oziroma nove ugodnosti ali da bi potrebne zneske zadržala za morebitna poznejša finančna nadomestila. Poslovni partnerji bi morali v odnosih z navedenimi upravičenci upoštevati njihov negotov pravni in finančni položaj (zgoraj v točki 50 navedena sodba *Diputación Foral de Álava proti Komisiji*, točka 34, in zgoraj v točki 49 navedena sodba *Alcoa Trasformazioni proti Komisiji*, točka 36).

52 Iz izpodbijanega akta je razvidno, da je bil ta sprejet za začetek formalnega postopka preiskave v zvezi s tremi ukrepi, in sicer s plačili družbe DB-Telekom, z državnim poroštvom in s financiranjem pokojnin iz javnih sredstev (v nadaljevanju: sporni ukrepi).

53 Kot je bilo navedeno v točki 34 zgoraj, je Komisija v tem aktu kot nove pomoči opredelila plačila DB-Telekom in državno poroštvo (točke od 72 do 75 obrazložitve izpodbijanega akta). Komisija je glede financiranja pokojnin iz javnih sredstev izrazila dvom o tem, v kolikšnem obsegu je imela tožeča stranka na podlagi tega financiranja gospodarsko prednost (točke od 76 do 78 obrazložitve izpodbijanega akta).

- 54 V skladu s sodno prakso, navedeno v točkah od 49 do 51 zgoraj, je treba preveriti, ali je imel izpodbijani akt samostojne pravne učinke, zaradi katerih bi bilo zoper njega mogoče vložiti pravno sredstvo.
- 55 V ta namen je treba opozoriti, da je bila pred izpodbijanim aktom sprejeta odločba o začetku formalnega postopka preiskave, in sicer odločba o začetku postopka iz leta 1999. Preveriti je torej treba, ali teh pravnih učinkov, ki so domnevno nastali zaradi izpodbijanega akta, v nobenem primeru ni ustvarila že odločba o začetku postopka iz leta 1999, kot trdi Komisija v okviru argumentacije glede nedopustnosti tožbe (glej točko 47 zgoraj).
- 56 Med strankama ni sporno, da se je formalni postopek, ki se je začel z odločbo o začetku postopka iz leta 1999, že nanašal na sporne ukrepe, ki so poleg tega proučeni v odločbi iz leta 2002.
- 57 V zvezi s tem je treba med drugim opozoriti, da je Komisija v točki 37 obrazložitve odločbe o začetku postopka iz leta 1999 navedla, da družba UPS Europe in združenje BIEK menita, da so bili dolgovi tožeče stranke v skladu s členom 40 PostVerfG pokriti z državnim poroštvom, ki je bilo po 2. januarju 1995 omejeno na dolgove, ki so obstajali na ta dan. Komisija je v točki 62 obrazložitve odločbe o začetku postopka iz leta 1999 opozorila, da predhodni pregled tega ukrepa ni omogočal sklepa, da ta ukrep ni državna pomoč.
- 58 Dalje, Komisija je v točki 40 obrazložitve odločbe o začetku postopka iz leta 1999 navedla, da združenje BIEK meni, da je Zvezna republika Nemčija prevzela breme primanjkljaja pokojninskega sklada za uslužbenke pošte, kar naj bi pomenilo državno podporo v korist tožeče stranke. V točki 65 obrazložitve odločbe o začetku postopka iz leta 1999 je Komisija navedla, da so bili stroški, povezani s pokojninami nekdanjih uslužbencev tožeče stranke in njene predhodnice, plačani iz teh skladov, in poudarila, da je Zvezna republika Nemčija krila velik primanjkljaj tožeče stranke. Komisija je

tudi opozorila, da predhodni pregled tega ukrepa ni omogočal sklepa, da ta ukrep ni državna pomoč.

- 59 Nazadnje, Komisija je v točki 63 obrazložitve odločbe iz leta 1999 navedla, da bi se moral načeloma prenos nepremičnin ali drugega premoženja z države na tožečo stranko načeloma šteti za državno pomoč in bi torej moral biti utemeljen. Komisija je v točki 80 obrazložitve te odločbe nemške organe pozvala, naj predložijo natančne podatke o finančni državni podpori, ki je bila odobrena za dejavnosti tožeče stranke, pri čemer je med drugimi ukrepi navedla morebitne subvencije, od katerih bi lahko tožeča stranka imela koristi, če bi bile pomembne v smislu določb Pogodbe ES glede državnih pomoči.
- 60 Nemški organi so v odgovor na poziv Komisije to podrobno obvestili o obstoju plačil družbe DB-Telekom (glej točke od 16 do 20 obrazložitve odločbe iz leta 2002). Komisija je v odgovor na vprašanje Splošnega sodišča navedla, da ji je bil ta podatek predložen 16. septembra 1999. Zvezna republika Nemčija je Komisiji sporočila tudi pripombe v zvezi z vprašanjem, ali so bila ta plačila državne pomoči.
- 61 Ker se izpodbijani akt nanaša na iste ukrepe, ki so že bili predmet odločbe o začetku postopka iz leta 1999, ker je Komisija v okviru te odločbe in postopka, ki ji je sledil, že navedla, da bi sporni ukrepi lahko spadali na področje uporabe prepovedi iz člena 87(1) ES, in ker so samostojni pravni učinki, vezani na formalni postopek preiskave, posledično že nastali zaradi navedene odločbe o začetku postopka, izpodbijani akt ne more imeti takega učinka in torej ne more biti odločba, zoper katero se lahko vloži ničnostna tožba. Vse od začetka postopka leta 1999 je namreč obstajal vsaj velik dvom o zakonitosti spornih ukrepov, saj je bila z začetkom postopka izključena takojšnja

odločitev o združljivosti s skupnim trgov, ki bi omogočala zakonito izvajanje navedenih ukrepov in pridobivanja koristi iz teh ukrepov.

- ⁶² Tožeča stranka pa trdi, da se je formalni postopek preiskave, ki se je v zvezi s spornimi ukrepi začel z odločbo o začetku postopka iz leta 1999, v vseh pogledih končal z odločbo iz leta 2002. Komisija nasprotno trdi, da se je s to odločbo navedeni postopek le delno končal.
- ⁶³ Preveriti je torej treba, ali je bil ta postopek v zvezi s spornimi ukrepi končan pred sprejetjem izpodbijanega akta.
- ⁶⁴ V skladu s členom 7(1) Uredbe Sveta (ES) 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [88 ES] (UL L 83, str. 1), ki se uporablja za postopek v zvezi s pomočmi, ki so v skladu s členom 13(1) navedene uredbe nezakonite, se formalni postopek preiskave konča z odločbo, kot je določeno v odstavkih od 2 do 5 tega člena (razen če zadevna država članica umakne priglasitev).
- ⁶⁵ Iz člena 7, od (2) do (5), Uredbe št. 659/1999 izhaja, da so v odločbi o koncu formalnega postopka preiskave mogoče štiri različne ugotovitve, in sicer da prijavljeni ukrep ni pomoč (odstavek 2); da je navedeni ukrep pomoč, združljiva s skupnim trgov (pozitivna odločba, odstavek 3); da je pomoč, ki je združljiva s skupnim trgov, če so izpolnjeni določeni pogoji in določene obveznosti (pogojna odločba, odstavek 4), ali, nazadnje, da navedeni ukrep pomeni pomoč, ki je nezdružljiva s skupnim trgov (negativna odločba, odstavek 5).

- ⁶⁶ Iz teh določb izhaja, da se mora formalni postopek preiskave končati z odločbo, ki izrecno opredeljuje ukrep, ki je bil proučen na podlagi ene od določb člena 7, od (2) do (5), Uredbe št. 659/1999.
- ⁶⁷ Vendar pa je iz odločbe iz leta 2002 in zlasti iz točk njene obrazložitve, ki so navedene v točkah od 9 do 16 zgoraj, razvidno, da Komisija pod te določbe ni izrecno uvrstila spornih ukrepov, ki presegajo znesek 572 milijonov EUR, naveden v izreku sporne odločbe. Komisija se je omejila na ugotovitev, prvič, da so ti ukrepi vključevali transfer javnih sredstev v korist tožeče stranke, in drugič, da so ta sredstva gotovo morala biti porabljena za pokritje primanjkljaja, ki je nastal zaradi politike tožeče stranke prodaje z izgubo v sektorju paketov in je znašal 1118,7 milijona DEM, kar je ustrezalo 572 milijonom EUR, ker tožeča stranka zadevnega primanjkljaja ni mogla financirati iz svojih sredstev.
- ⁶⁸ Komisija je na obravnavi potrdila, da odločba iz leta 2002 ni vsebovala pojasnil o tem, da je šlo za delno dokončno odločbo glede spornih ukrepov in da se je formalni postopek preiskave delno še nadaljeval. Komisija meni, da je treba to odločbo razlagati kot celoto, pri čemer je treba njen izrek razumeti ob upoštevanju točk njene obrazložitve.
- ⁶⁹ V zvezi s tem je treba poudariti, da je, kot je bilo navedeno v točki 11 zgoraj, Komisija v točki 21 obrazložitve odločbe iz leta 2002 poudarila, da se ta odločba nanaša na kritje stroškov v konkurenčnem sektorju storitev dostave paketov od vrat do vrat.
- ⁷⁰ Komisija je v tej točki obrazložitve pojasnila, da se je analiza, ki jo je opravila v odločbi iz leta 2002 za oceno združljivosti spornih ukrepov s skupnim trgov, nanašala le na sektor paketov. Tako je v točki II F odločbe iz leta 2002, naslovljeni „Znesek stroškov

infrastrukture, ki jih je mogoče pripisati storitvam dostave paketov od vrat do vrat“, Komisija opravila le analizo morebitnih dodatnih stroškov, ki nastanejo zaradi opravljanja SSGP v tem sektorju. V točki II G odločbe iz leta 2002, naslovljeni „Obseg storitev splošnega pomena [tožeče stranke] na področju paketov“, ni proučila drugega opravljanja SSGP tožeče stranke. V točki II H odločbe iz leta 2002, naslovljeni „Dolgovi, ki jih je [tožeča stranka] kot nekdanje javno podjetje podedovala iz preteklosti“, je Komisija proučila le vpliv dolgov, ki sta jih navedli Zvezna republika Nemčija in tožeča stranka, na področje paketov. Točka III odločbe iz leta 2002, naslovljena „Pripombe tretjih zainteresiranih strank“, se v glavnem nanaša na komentarje tretjih oseb v zvezi s finančnim položajem, poslovnim ravnanjem in stroški ter z dodatnimi stroški, povezanimi z opravljanjem SSGP s strani družbe DB-Postdienst in tožeče stranke le na področju paketov.

⁷¹ Poleg tega je Komisija v odločbi iz leta 2002 obstoj prednosti za tožečo stranko in družbo DB-Postdienst proučila izključno glede kritja njihovih izgub v sektorju paketov (točke od 66 do 91 obrazložitve odločbe iz leta 2002). Nato so bila proučena le vprašanja v zvezi z obstojem izkrivljanja konkurence, vpliva na trgovino med državami članicami in glede združljivosti te prednosti s skupnim trgom (točke od 96 do 106 obrazložitve končne odločbe iz leta 2002).

⁷² Nazadnje, ko je Komisija v odločbi iz leta 2002 sklenila, da ukrep, ki je bil predmet formalnega postopka preiskave, ki se je začel leta 1999, ni bil državna pomoč, je to storila izrecno.

⁷³ Komisija je namreč v točki 64 obrazložitve izpodbijane odločbe o začetku postopka iz leta 1999 navedla, da je prijavitelji trdil, da je tožeča stranka od Zvezne republike Nemčije pridobila del Deutsche Postbank v letu 1998 tako, da je od prodajne cene odštela terjatev do nemške države, ki ni obstajala. Komisija je menila, da prvo

preverjanje okoliščin, v katerih je prišlo do tega nakupa, ne omogoča sklepa, da Zvezna republika Nemčija z njim tožeči stranki ni podelila državne pomoči. Vendar pa je Komisija v točki 65 obrazložitve odločbe iz leta 2002 navedla, da nakup družbe DB-Postbank s strani tožeče stranke ni povzročil podelitve državne pomoči.

- ⁷⁴ Ugotoviti je torej treba, da je Komisija v odločbi iz leta 2002 sporne ukrepe proučila le v delu, v katerem se ti nanašajo na financiranje nekaterih dejavnosti tožeče stranke v zvezi s sektorjem paketov. Zato je treba šteti, da Komisija v odločbi iz leta 2002 ni niti izključila niti potrdila, da so ti ukrepi – v delu, ki presega 572 milijonov EUR, naveden v izreku te določbe – državne pomoči, ki niso združljive s Pogodbo ES.
- ⁷⁵ Iz vsega navedenega izhaja, da se s sprejetjem izpodbijanega akta formalni postopek preiskave, ki se je začel leta 1999 v zvezi s spornimi ukrepi z odločbo iz leta 2002, v delu, ki presega 572 milijonov EUR, naveden v izreku te določbe, ni končal.
- ⁷⁶ Komisija bi v odločbi iz leta 2002 prav gotovo lahko jasneje predstavila, v kolikšnem obsegu končuje formalni postopek, ki se je začel z odločbo o začetku postopka iz leta 1999. Toda ta ugotovitev ne vpliva na preizkus dopustnosti tožbe.
- ⁷⁷ Ugotovitve, navedene v točki 75 zgoraj, ne ovrže zgoraj v točki 20 navedena sodba Deutsche Post proti Komisiji, s katero je Splošno sodišče po vložitvi tožbe v obravnavani zadevi za nično razglasilo odločbo iz leta 2002. Splošno sodišče se namreč v tej sodbi

ni izreklo o vprašanju, ali se je formalni postopek preiskave, ki se je v zvezi s spornimi ukrepi začel leta 1999, končal.

- 78 Zato je treba šteti, da izpodbijani akt takrat, ko je bil sprejet, ni spremenil niti pravnega obsega spornih ukrepov niti pravnega položaja tožeče stranke.
- 79 Dodati je treba, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso zgoraj v točki 20 navedena sodba Deutsche Post proti Komisiji učinkovala *ex tunc* in je torej povzročila, da je bila iz pravnega reda retroaktivno odpravljena odločba iz leta 2002 (glej sodbo Splošnega sodišča z dne 10. oktobra 2001 v zadevi Corus UK proti Komisiji, T-171/99, Recueil, str. II-2967, točka 50 in navedena sodna praksa). Ta sodba zato v ničemer ne more vplivati na sklep, da odločba iz leta 2002 ni vplivala na obstoj morebitnih samostojnih pravnih učinkov, ki bi jih ustvaril izpodbijani akt.
- 80 Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da izpodbijani akt ni izpodbojni akt v smislu člena 230 ES. Tožbo je zato treba zavreči kot nedopustno.

Stroški

- 81 V skladu s členom 87(2) Poslovnika Sodišča prve stopnje se stranki, ki z zahtevkom ni uspela, naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker tožeča stranka z zahtevkom ni uspela, se ji v skladu s predlogi Komisije naloži plačilo stroškov postopka.

82 Družba USB nosi svoje stroške na podlagi člena 87(4), tretji pododstavek, Poslovnika.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat)

razsodilo:

- 1. Tožba se zavrže kot nedopustna.**
- 2. Družba Deutsche Post AG nosi svoje stroške in stroške, ki jih je priglasila Evropska komisija.**
- 3. Družbi UPS Europe NV/SA in UPS Deutschland Inc. & Co. OHG nosita svoje stroške.**

Truchot

Martins Ribeiro

Kanninen

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 8. decembra 2011.

Podpisi