



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 19. decembra 2012 *

„Pritožba — Zaščita finančnih interesov Evropske unije — Opredelitev ravni tveganja, povezanega z nekim subjektom — Sistem zgodnjega opozarjanja — Preiskava OLAF — Odločbe — Zahtevki za aktivacijo opozoril W1a in W1b — Izpodbojni akti — Dopustnost“

V zadevi C-314/11 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 23. junija 2011,

Evropska komisija, ki jo zastopata D. Triantafyllou in F. Dintilhac, agenta,

pritožnica,

druga stranka v postopku je

Planet AE s sedežem v Atenah (Grčija), ki jo zastopa V. Christianos, odvetnik,

tožena stranka na prvi stopnji,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Tizzano, predsednik senata, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J.-J. Kasel (poročevalec), sodniki, in M. Berger, sodnica,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropska komisija s pritožbo predlaga razveljavitev sklepa Splošnega sodišča Evropske unije z dne 13. aprila 2011 v zadevi Planet proti Komisiji (T-320/09, ZOdl., str. II-1673, v nadaljevanju: izpodbijani sklep), s katerim je to zavrnilo ugovor nedopustnosti, ki ga je navedena institucija vložila zoper predlog

* Jezik postopka: grščina.

družbe Planet AR (v nadaljevanju: Planet) za razglasitev ničnosti odločb Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF), s katerima se je zahteval vnos družbe Planet v sistem zgodnjega opozarjanja z aktivacijo opozorila W1a in nato opozorila W1b.

Pravni okvir

- 2 Komisija je zaradi preprečevanja goljufije in drugih nezakonitih dejavnosti, ki škodijo finančnim interesom Evropskih skupnosti, 16. decembra 2008 sprejela Sklep 2008/969/ES o sistemu zgodnjega opozarjanja za odredbodajalce Komisije in izvajalske agencije (UL L 344, str. 125).
- 3 V uvodni izjavi 4 Sklepa 2008/969 je navedeno, da je „[n]amen sistema zgodnjega opozarjanja [...] v okviru Komisije in njenih izvajalskih agencij zagotoviti kroženje zaupnih informacij v zvezi s tretjimi osebami, ki bi lahko ogrožale finančne interese in ugled Skupnosti ali kateri koli drug sklad, ki ga upravljata Skupnosti“.
- 4 V uvodnih izjavah od 5 do 7 navedenega sklepa je navedeno, da je OLAF, ki ima v okviru opravljanja svojih nalog v zvezi z izvajanjem preiskav in zbiranjem informacij za preprečevanje goljufij dostop do sistema zgodnjega opozarjanja, skupaj s pristojnimi odredbodajalci in službami za notranjo revizijo pristojen za izdajo zahtevkov za vnos, spremembo ali izbris opozoril v sistemu zgodnjega opozarjanja, ki jih upravlja računovodja Komisije oziroma njegovo podrejeno osebje.
- 5 Člen 4(1), drugi pododstavek, Sklepa 2008/969 v zvezi s tem določa, da „[r]ačunovodja [Komisije oziroma njegovo podrejeno osebje] vnaša, spreminja ali briše opozorila v sistemu zgodnjega opozarjanja v skladu z zahtevki pristojnega odredbodajalca na podlagi prenosa, [OLAF in Službe za notranjo revizijo].“
- 6 Člen 5(1), prvi pododstavek, tega sklepa določa, da se „[v]si zahtevki za vnos, spremembe ali izbris opozoril [...] naslovijo na računovodjo.“
- 7 Člen 6(2), tretji pododstavek, navedenega sklepa določa, da „[v] primeru postopkov za oddajo javnih naročil ali dodelitev donacij pristojni odredbodajalec na podlagi prenosa ali njegovo osebje preveri, ali je bilo izdano opozorilo v sistemu zgodnjega opozarjanja, in sicer najpozneje pred odločitvijo o oddaji naročila ali dodelitvi donacije.“
- 8 Člen 9 Sklepa 2008/969 določa, da sistem zgodnjega opozarjanja temelji na opozorilih, s katerimi se lahko ugotovi raven tveganja, povezanega z nekim subjektom, razvrščenih v kategorije od W1, ki ustreza najnižji ravni tveganja, do W5, ki ustreza najvišji ravni tveganja.
- 9 Člen 10 tega sklepa, naslovljen „Opozorila W1“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. OLAF zahteva aktivacijo opozorila W1a, kadar je na podlagi njegovih preiskav na zgodnji stopnji mogoče sklepati, da bodo v zvezi s tretjimi osebami, zlasti tistimi, ki prejemajo ali so prejemale sredstva Skupnosti, ugotovljene resne upravne napake ali goljufije. [...]“

2. OLAF [...] zahteva[...] aktivacijo opozorila W1b, kadar je na podlagi [njegovih] preiskav mogoče sklepati, da bodo v zvezi s tretjimi osebami, zlasti tistimi, ki prejemajo ali so prejemale sredstva Skupnosti, dokončno ugotovljene resne upravne napake ali goljufije. [...]“
- 10 Člen 11(1) tega sklepa določa, da „OLAF [...] zahteva[...] aktivacijo opozorila W2a, kadar na podlagi svojih preiskav ugotovi[...] resne upravne napake ali goljufije v zvezi s tretjimi osebami, zlasti tistimi, ki prejemajo ali so prejemale sredstva Skupnosti.“

- 11 Člen 16 Sklepa 2008/969 določa, da se opozorilo W1 „vnese le v informativne namene in lahko ne vključuje drugih ukrepov razen poostrenega spremljanja.“

Dejansko stanje

- 12 Splošno sodišče je dejansko stanje spora predstavilo v točkah od 8 do 13 izpodbijanega sklepa tako:
- „8 [Družba Planet] je grška družba, ki opravlja svetovalne storitve na področju upravljanja podjetij. Od leta 2006 kot članica treh konzorcijev sodeluje pri treh projektih v Siriji, ki jih financira Komisija. Od 16. oktobra 2007 je predmet preiskave OLAF zaradi suma o nepravilnostih pri teh treh projektih.
- 9 Po postopku javnega razpisa, ki je bil objavljen v okviru sedmega okvirnega programa za raziskave in tehnološki razvoj, je Komisija z dopisom z dne 18. aprila 2008 [družbo Planet] povabila na pogajanja za določitev dokončnih pogojev sporazuma o donaciji v zvezi z njenim predlogom, da prevzame vlogo koordinatorja konzorcija za projekt Advancing knowledge – intensive entrepreneurship and innovation for growth and social well-being in Europe (v nadaljevanju: projekt AEGIS). V dopisu Komisije je bilo navedeno, da morebitna donacija Skupnosti ne more preseči zneska 3.300.000 EUR in da je treba pogajanja končati pred 30. junijem 2008.
- 10 OLAF je zaradi poteka preiskave, navedene v točki 8 zgoraj, dvakrat zahteval, da se [družba Planet] vnese v sistem zgodnjega opozarjanja. Aktivacijo opozorila W1a je zahteval 26. februarja 2009, aktivacijo opozorila W1b pa 19. maja 2009. Vnosa sta bila izvedena 10. marca in 25. maja 2009.
- 11 Komisija je 27. februarja 2009 [družbi Planet] poslala sporazum o donaciji, dosežen s pogajanjem (v nadaljevanju: Sporazum), da ga [družba Planet] in drugi člani tega konzorcija podpišejo. [Družba Planet] je 11. marca 2009 podpisani sporazum Komisiji vrnila v podpis.
- 12 Komisija je 4. junija 2009 z elektronskim dopisom [v nadaljevanju: elektronski dopis z dne 4. junija 2009] [družbi Planet] sporočila, da je postopek podpisovanja Sporazuma prekinjen do izpolnitve dodatnega pogoja, to je, dokler [družba Planet] ne bo odprla blokirane bančnega računa, na katerem bo razpolagala samo s svojim delom predplačila iz Sporazuma, preostalo predplačilo pa bo banka neposredno nakazala drugim članom konzorcija. V elektronskem dopisu [z dne 4. junija 2009] je navedeno, da je novi pogoj posledica nepričakovanega dogodka, to je vnosa [družbe Planet] v sistem zgodnjega opozarjanja z aktivacijo opozorila W1a in nato aktivacijo opozorila W1b.
- 13 Ker se je [družba Planet] s svojo banko dogovorila, da bo ta takoj po prejetju predplačila, ki ga mora nakazati Komisija, vsakemu članu konzorcija prenesla znesek, ki mu pripada, je Komisija Sporazum podpisala 3. julija 2009.“

Tožba pred Splošnim sodiščem in izpodbijani sklep

- 13 Družba Planet je 14. avgusta 2009 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti odločb OLAF.
- 14 Komisija je z ločenim aktom z dne 9. novembra 2010 vložila ugovor nedopustnosti na podlagi člena 114(1) Poslovnika Splošnega sodišča. Menila je, da tožba družbe Planet ni dopustna zaradi same narave spornih aktov, ki sta zgolj preprosta notranja informacijska in previdnostna ukrepa in ki ne moreta biti predmet sodnega nadzora na podlagi člena 230 ES.

- 15 Splošno sodišče je najprej v točkah od 21 do 27 izpodbijanega sklepa v zvezi s predmetom spora navedlo, da čeprav je ničnostna tožba formalno vložena zoper odločbi OLAF, s katerima je ta zahteval njen vnos v sistem zgodnjega opozarjanja, je treba ugotoviti, da se nanaša tudi na odločbi o aktivaciji opozoril W1a in W1b (v nadaljevanju: sporni odločbi).
- 16 Splošno sodišče je nato v točkah 37 in 38 izpodbijanega sklepa navedlo, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso ničnostna tožba lahko vloži zoper vse določbe, ki jih sprejmejo institucije, ne glede na njihovo naravo ali obliko, od takrat, ko imajo pravne učinke. Nasprotno pa tožbe zoper akte, ki so le notranji upravni ukrepi in zato zunaj uprave nimajo nobenega učinka, niso dopustne.
- 17 Splošno sodišče je v točki 39 izpodbijanega sklepa poudarilo, da dejstvo, da uprava uporablja podatke za povsem notranje namene, nikakor ne izključuje tega, da taka dejavnost lahko škodi interesom državljanov. Po njegovem mnenju je obstoj take škode odvisen od več dejavnikov, med katerimi so zlasti mogoče posledice te obdelave ter skladnost cilja zadevne obdelave in veljavnih določb o pristojnost zadevne uprave.
- 18 Splošno sodišče je po tem, ko je v točki 40 izpodbijanega sklepa preučilo vprašanje pravne podlage Sklepa 2008/969 in v točki 41 navedlo, da je nepristojnost izdajatelja spornih aktov vprašanje javnega reda, ki ga je mogoče obravnavati po uradni dolžnosti, preučilo vsebino spornih aktov.
- 19 Prvič, Splošno sodišče je preverilo, ali je opozorilo za neki subjekt v sistemu zgodnjega opozarjanja, zlasti v kategoriji W1, dejanje, ki se nanaša samo na notranje odnose Komisije in katerega učinki obstajajo samo znotraj te institucije.
- 20 Splošno sodišče je po tem, ko je v točkah 44 in 45 izpodbijanega sklepa preučilo upoštevne določbe Sklepa 2008/969, v točki 46 izpodbijanega sklepa navedlo, da se sporna akta v obravnavanem primeru nista nanašala zgolj na notranje odnose Komisije, ampak sta imela zunanje učinke, in sicer odložitev podpisa Sporazuma in uvedbo dodatnega pogoja, ki se nanaša na družbo Planet.
- 21 Drugič, Splošno sodišče je v točkah od 47 do 50 izpodbijanega sklepa preučilo vprašanje, ali je mogoče učinke spornih aktov šteti za zavezujoče pravne učinke, ki vplivajo na interese družbe Planet in bistveno spremenijo njen pravni položaj.
- 22 Splošno sodišče je v točki 51 izpodbijanega sklepa ugotovilo, da sta sporna akta vplivala na pogajalske možnosti družbe Planet, organizacijo konzorcija, katerega članica je bila, in tako na njeno sposobnost dejansko skleniti zadevni projekt. Dodalo je, da če se družbi Planet odreče vsakršen sodni nadzor, to ni združljivo z vladavino prava, še zlasti ker Sklep 2008/969 za pravne in fizične osebe ne določa nobene pravice biti obveščen ali izreči se pred vnosom v sistem zgodnjega opozarjanja z aktivacijo opozoril od W1 do W4 in W5b.
- 23 Nazadnje je Splošno sodišče v točki 53 izpodbijanega sklepa poudarilo, da spornih aktov ni mogoče šteti za vmesne in pripravljalne akte, ki jih ni mogoče izpodbijati, ker ne le da imajo pravne značilnosti izpodbojnih aktov, ampak se z njimi tudi konča poseben postopek, to je vpis subjekta na opozorilni seznam.
- 24 Splošno sodišče je zato ugovor nedopustnosti, ki ga je podala Komisija, zavrnilo.

Predlogi strank

- 25 Komisija s pritožbo Sodišču predlaga, naj izpodbijani sklep razglasi za ničen, tožbo razglasi za nedopustno in družbi Planet naloži plačilo stroškov.
- 26 Družba Planet Sodišču predlaga, naj zavrne pritožbo in Komisiji naloži plačilo stroškov.

Pritožba

- 27 Komisija v utemeljitev pritožbe zoper izpodbijani sklep navaja osem razlogov. Ti pritožbeni razlogi se nanašajo, prvič, na nepravilno razlago Sklepa 2008/969, drugič, na neobstoj bistvene spremembe pravnega položaja družbe Planet zaradi zadevnih opozoril, tretjič, na posreden vpliv navedenih opozoril na to družbo, četrtrič, na neobstoj obrazložitve Splošnega sodišča, petič, na zamenjavo pravnih sredstev, šestič, na kršitev pogodbene svobode in načela soglasja, sedmič, na nepravilno opredelitev in neobrazložitev opozoril kot odločb, in osmič, na odvisnost dopustnosti tožbe od njene utemeljenosti.
- 28 Ker so prvi trije pritožbeni razlogi tesno povezani, jih je treba obravnavati skupaj.

Prvi, drugi in tretji pritožbeni razlog

Trditve strank

- 29 Komisija s prvim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče nepravilno razlagalo Sklep 2008/969, ker naj bi nepravilno posplošilo določbe tega sklepa, ko je opozorilo W1 enačilo z opozorili od W2 do W5. Komisija v zvezi s tem meni, da je razlogovanje Splošnega sodišča protislovno, ker po eni strani v točki 44 izpodbijanega sklepa ugotavlja, da vsako opozorilo v sistemu zgodnjega opozarjanja nujno prizadene odnose med zadevnim odredbodajalcem in subjektom, po drugi strani pa v točki 45 izpodbijanega sklepa ugotavlja, da je člen 16 Sklepa 2008/969 v zvezi s posledicami opozorila W1 manj zavezujoč kot členi 15, 17 in od 19 do 22 tega sklepa.
- 30 Komisija meni, da se opozorilo W1 očitno razlikuje od drugih opozoril, ker kot je razvidno iz člena 10 Sklepa 2008/969, njegova aktivacija temelji zgolj na možnosti napake ali nepravilnosti, in ne na absolutni gotovosti, kakor velja za druga opozorila. To razlikovanje naj bi potrjeval člen 16 Sklepa 2008/969, na podlagi katerega se opozorilo W1 vnese le v informativne namene in ne vključuje drugih ukrepov, razen poostrenega spremljanja. Meni tudi, da bi Splošno sodišče moralo, ker je vsebino člena 16 Sklepa 2008/969 opredelilo kot „manj zavezujočo“, v takem primeru ugotoviti, da je tudi odobritev pravnega varstva samo začasna.
- 31 Komisija z drugim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču očita, da je v točki 44 izpodbijanega sklepa napačno ugotovilo, da opozorilo W1 nujno prizadene odnose med zadevnim odredbodajalcem in družbo Planet. Meni, da obveznost spremljanja zagotovo pomeni omejitev na ravni storitev zadevne institucije, poostreno spremljanje pa poleg tega pomeni večjo pozornost in ne zajema nobenega obveznega učinka glede zadevnega subjekta.
- 32 Komisija s tretjim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču očita, da je v točki 48 izpodbijanega sklepa ugotovilo neposredno vzročno zvezo med spornima aktoma in dodatnimi ukrepi, ki bi jih morala družba Planet sprejeti pred podpisom Sporazuma, čeprav ti ukrepi ne izhajajo iz opozoril W1, ampak iz neodvisne presoje pristojnega odredbodajalca.
- 33 Splošno sodišče naj v točki 49 izpodbijanega sklepa nikakor ne bi pojasnilo, zaradi katerih ukrepov naj bi bila družba Planet v manj ugodnem položaju, in naj bi poleg tega kršilo postopkovno načelo nediskriminatorne presoje trditev in dokazov strank, ker med drugim ni upoštevalo korespondence med pogodbenimi strankami in pogajanj, pri katerih sta sodelovali družba Planet in njena banka.
- 34 Družba Planet zatrjuje, da Komisija s prvima pritožbenima razlogoma izkrivlja vsebino točk 44 in 45 izpodbijanega sklepa, ker je Splošno sodišče v teh točkah zgolj ugotovilo, da so morali odredbodajalci sprejeti posebne ukrepe zoper zadevne subjekte, ne glede na zadevno opozorilo, vključno z opozorilom W1, in da ni odločilo o razmerjih med pogodbenimi strankami in morebitnem vplivu spornih aktov na njen pravni položaj.

- 35 Družba Planet meni, da je treba tretji očitek zavreči kot delno nedopusten in zavriniti kot delno neutemeljen.

Presoja Sodišča

- 36 Ugotoviti je treba, da je Splošno sodišče, da bi odločilo o vprašanju dopustnosti ničnostne tožbe, ki jo je družba Planet vložila zoper sporna akta, predhodno v točkah od 44 do 46 izpodbijanega sklepa preverilo, ali je opozorilo za neki subjekt v sistemu zgodnjega opozarjanja dejanje, ki zadeva samo notranje odnose zadevne institucije in katerega učinki obstajajo samo znotraj nje.
- 37 V zvezi s tem je Splošno sodišče po tem, ko je pojasnilo delovanje sistema zgodnjega opozarjanja in cilj Sklepa 2008/969, to je zaščititi finančne interese Evropske unije pri izvajanju proračunskih ukrepov, ugotovilo, da členi od 15 do 17 in od 19 do 22 Sklepa 2008/969 ne le dovoljujejo, ampak predvsem narekujejo, da zadevni odredbodajalci sprejmejo posebne ukrepe zoper zadevni subjekt ali projekt.
- 38 Splošno sodišče je na podlagi tega v točki 44 izpodbijanega sklepa ugotovilo, da se učinek opozorila na neki subjekt v sistemu zgodnjega opozarjanja, vključno opozorila W1, ne more omejiti na zadevno institucijo in da tako opozorilo nujno prizadene odnose med zadevnimi odredbodajalci institucije in tem subjektom.
- 39 Splošno sodišče je v točki 45 izpodbijanega sklepa dodalo, da na to ugotovitev ni vplival člen 16 Sklepa 2008/969, v skladu s katerim se opozorilo W1 vnese le v informativne namene in ne more vključevati drugih ukrepov razen poostrenega spremljanja, ker ugotovitev opozorila W1 povzroča obveznost, da mora zadevni odredbodajalec uvesti poostreno spremljanje, sicer bi povsem izgubilo pomen.
- 40 Splošno sodišče je šele po tem, ko je v točki 46 izpodbijanega sklepa ugotovilo, da sta sporna akta dejansko imela učinke zunaj notranje sfere zadevne institucije, v točkah od 47 do 51 izpodbijanega sklepa na podlagi dejanskega stanja v obravnavani zadevi preučilo, ali je mogoče te učinke šteti za zavezujoče pravne učinke, ki lahko vplivajo na interese zadevnega subjekta tako, da bistveno spremenijo njegov pravni položaj.
- 41 Najprej, iz zgoraj navedenega je razvidno, da Splošno sodišče opozorila W1 ni enačilo z opozorili od W2 do W5 ampak je, nasprotno, poudarilo posebnost opozorila W1 z vidika manj zavezujočih posledic, ki v zvezi z njimi izhajajo iz člena 16 Sklepa 2008/969.
- 42 Dalje, v nasprotju s trditvijo Komisije razlogovanje Splošnega sodišča v točkah 44 in 45 izpodbijanega sklepa nikakor ni protislovno, ker je to ugotovilo, da čeprav so posledice opozorila W1 manj zavezujoče, ostane dejstvo, da se ukrepi poostrenega spremljanja, ki ga mora odredbodajalec sprejeti zoper zadevni subjekt, ne nanašajo samo na notranje odnose zadevne institucije, ampak imajo lahko učinke na odnose med to institucijo in zadevnim subjektom.
- 43 Komisija je namreč na eni strani v okviru drugega pritožbenega razloga sama priznala, da obveznost spremljanja, ki izhaja iz opozorila W1, pomeni omejitev na ravni storitev zadevne institucije.
- 44 Na drugi strani je treba ugotoviti, da Splošno sodišče v točki 44 izpodbijanega sklepa ni odločilo, da vsako opozorilo, vključno z opozorilom W1, nujno prizadene pravni položaj zadevnega subjekta. Razlogovanje Splošnega sodišča je treba namreč razumeti tako, da opozorilo subjekta v sistemu zgodnjega opozarjanja, vključno z opozorilom W1, nujno vpliva na odnose med zadevnim odredbodajalcem in subjektom, to pa ne pomeni, da ti zunanji učinki samodejno bistveno spremenijo pravni položaj zadevnega subjekta. Tako spremembo je treba, nasprotno, preveriti za vsak primer posebej, kot je to storilo Splošno sodišče v točkah od 47 do 51 izpodbijanega sklepa.

- 45 Tudi trditev Komisije v zvezi s členom 10 Sklepa 2008/969 je treba zavrniti, ker temelji na napačnem razumevanju točk 44 in 45 izpodbijanega sklepa.
- 46 Zaradi okoliščine, da se v skladu s členom 10 Sklepa 2008/969 aktivacija opozorila W1 opravi na zgodnji stopnji in temelji zgolj na možnosti napake ali nepravilnosti v nasprotju z drugimi opozorili, ki naj bi bila aktivirana ob izkazani gotovosti, namreč ni mogoče ovreči ugotovitev Splošnega sodišča v zvezi z vplivi, ki jih lahko imajo opozorila na odnose med zadevnim odredbodajalcem in subjektom.
- 47 Nazadnje je treba poudariti, da trditev, da so posledice opozorila W1 manj zavezujoče, ki temelji na členu 16 Sklepa 2008/969, pri zagotavljanju pravnega varstva družbi Planet ni upoštevna, ker se to zahteva ob ugotovitvi bistvene spremembe pravnega položaja zadevne osebe.
- 48 Splošno sodišče je v zvezi s tem preverilo vpliv spornih aktov na položaj družbe Planet in ugotovilo, da se je morala ta družba na eni strani odpovedati upravljanju razdelitve predplačil med člane konzorcija, katerega članica je bila, in na drugi strani uvesti dodatne ukrepe, da bi izpolnila nove pogoje, ki ji jih je naložila Komisija za podpis Sporazuma.
- 49 Splošno sodišče je na podlagi tega ugotovilo, da sta sporna akta vplivala na pogajalske možnosti družbe Planet, organizacijo konzorcija, katerega članica je bila ta družba, in tako na sposobnost te družbe dejansko skleniti pogodbo v zvezi s projektom AEGIS.
- 50 Podrobneje glede vzročne zveze med spornima aktoma in dodatnimi pogoji, ki jih je morala družba Planet izpolniti, da bi Komisija podpisala Sporazum, je Splošno sodišče v točki 46 izpodbijanega sklepa ugotovilo, da je mogoče iz elektronskega dopisa z dne 4. junija 2009 jasno razbrati, da je zaradi spornih aktov prekinjeno podpisovanje Sporazuma in uveden dodatni pogoj. Splošno sodišče je poleg tega v točki 48 izpodbijanega sklepa spomnilo, da se morajo subjekti, ki zaprosijo za finančna sredstva Unije in za katere je v sistem zgodnjega opozarjanja vneseno opozorilo, prilagoditi posebnim pogojem ali strožjim previdnostnim ukrepom, ki jih naloži pristojni odredbodajalec.
- 51 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da Splošno sodišče nikakor ni napačno uporabilo prava, ker je ugotovilo, da so bili družbi Planet naloženi strožji previdnostni ukrepi neposredno zaradi spornih aktov.
- 52 Glede trditve Komisije, da ti dodatni ukrepi niso bili naloženi zaradi opozoril v sistemu zgodnjega opozarjanja, ampak zaradi neodvisne presoje pristojnega odredbodajalca, zadostuje navesti, da ne le da ni bila podprta z nobenim dokazom o napačni uporabi prava v razlogovanju Splošnega sodišča, ampak je tudi v protislovju s trditvami Komisije, kot je že bilo navedeno v točki 43 te sodbe, da morajo službe zadevne institucije zaradi vnosa opozorila W1 sprejeti strožje previdnostne ukrepe spremljanja.
- 53 Glede trditve Komisije, da Splošno sodišče ni podrobneje opredelilo, zakaj naj bi bila družba Planet v manj ugodnem položaju, je treba ugotoviti, da je Splošno sodišče v točki 48 izpodbijanega sklepa poudarilo, da so imeli strožji previdnostni ukrepi, naloženi po vnosu opozorila W1 v sistem zgodnjega opozarjanja, posledice za družbo Planet, in sicer za notranjo organizacijo konzorcija, katerega članica je.
- 54 Splošno sodišče je na podlagi tega v točki 49 izpodbijanega sklepa ugotovilo, da se je družba Planet po vnosu prvega opozorila v sistem zgodnjega opozarjanja znašla v drugačnem položaju, kot ga je imela v konzorciju na pogajanjih med pogodbenimi strankami pred sprejetjem spornih aktov. Splošno sodišče se je v zvezi s tem oprlo na korespondenco med strankama, iz katere je med drugim razvidno, da se je morala družba Planet, zato da bi Komisija podpisala Sporazum, odpovedati upravljanju razdelitve predplačil med člane konzorcija, katerega članica je bila. Poleg tega je iz točk 50 in 51 izpodbijanega sklepa razvidno, da se Splošno sodišče sklicuje na več ukrepov, ki bi jih morala družba Planet uvesti, da bi izpolnila nove pogoje, ki ji jih je naložila Komisija za podpis Sporazuma, in da je na podlagi tega ugotovilo, da sporna akta nista vplivala samo na pogajalske možnosti družbe Planet, ampak tudi na njeno sposobnost dejansko skleniti zadevni Sporazum.

- 55 V teh okoliščinah se Splošnemu sodišču ne more očitati, da ni podrobneje pojasnilo, zakaj naj bi bila družba Planet v manj ugodnem položaju.
- 56 Glede trditve Komisije, da Splošno sodišče ni preizkusilo dokazov strank, je treba spomniti, da iz člena 256 PDEU in člena 58, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije izhaja, da je Splošno sodišče edino pristojno za ugotavljanje dejstev, razen če bi vsebinska nepravilnost njegovih ugotovitev izhajala iz listin v spisu, ki so mu bile predložene, in za presojo teh dejstev. Kadar je Splošno sodišče ugotovilo ali presodilo dejstva, je Sodišče pristojno, da na podlagi člena 256 PDEU opravi nadzor nad pravno opredelitvijo teh dejstev in pravnimi posledicami, ki jih je iz tega izpeljalo Splošno sodišče (glej zlasti sodbi z dne 6. aprila 2006 v zadevi General Motors proti Komisiji, C-551/03 P, ZOdl., str. I-3173, točka 51, in z dne 18. decembra 2008 v združenih zadevah Coop de France bétail et viande in drugi proti Komisiji, C-101/07 P in C-110/07 P, ZOdl., str. I-10193, točka 58).
- 57 Sodišče tako ni pristojno za ugotavljanje dejstev in načeloma niti za presojo dokazov, ki jih je Splošno sodišče sprejelo za utemeljitev teh dejstev. Če so bili namreč ti dokazi pravilno pridobljeni in če so bila spoštovana splošna načela prava in pravila postopka glede dokaznega bremena in izvedbe dokazov, je samo Splošno sodišče pristojno za presojo vrednosti, ki jo je treba pripisati predloženim dokazom. Ta presoja torej, razen če gre za izkrivljanje teh dokazov, ni pravno vprašanje, ki je predmet nadzora Sodišča (glej zgoraj navedeni sodbi General Motors proti Komisiji, točka 52, in Coop de France bétail et viande in drugi proti Komisiji, točka 59).
- 58 V obravnavanem primeru je iz točke 49 izpodbijanega sklepa jasno razvidno, da je Splošno sodišče s tem, da se je sklicevalo na elektronski dopis z dne 4. junija 2009 in korespondenco, ki mu je sledila, upoštevalo več dokazov in še posebej korespondenco med pogodbenimi strankami, na katero se sklicuje Komisija v tej pritožbi.
- 59 Poleg tega presoja več dokazov, ki jo je izvedlo Splošno sodišče v točkah od 49 do 51 izpodbijanega sklepa, ni pravno vprašanje, nad katerim Sodišče opravlja nadzor, razen če gre za izkrivljanje teh dokazov, česar pa Komisija ni zatrjevala.
- 60 Iz vseh navedenih ugotovitev je razvidno, da je treba prve tri pritožbene razloge, ki jih je Komisija navedla v utemeljitev pritožbe, zavreči kot delno nedopustne in zavrniti kot delno neutemeljene.

Četrty pritožbeni razlog

Trditve strank

- 61 Komisija s četrty pritožbenim razlogom, in sicer neobstojem obrazložitve, Splošnemu sodišču očita, da je v točki 49 izpodbijanega sklepa ugotovilo, da je lahko samo dejstvo, da je bila družba Planet razbremenjena obveznosti upravljanja konzorcija in da ni več razdeljevala plačil med različne člane, pomenilo negativno spremembo pravnega položaja te družbe. Komisija poudarja, da družba Planet nikakor ni bila prikrajšana za kakršno koli finančno korist.
- 62 Družba Planet meni, da ta pritožbeni razlog temelji na napačnem razumevanju izpodbijanega sklepa in da Komisija pravzaprav želi ponovno presojo dejanskega stanja, na katerem je Splošno sodišče utemeljilo svojo odločitev.

Presoja Sodišča

- 63 Spomniti je treba, da vprašanje, ali je obrazložitev sodbe Splošnega sodišča protislovna ali pomanjkljiva, pomeni pravno vprašanje, ki se kot tako sme uveljavljati v okviru pritožbe (glej zlasti sodbo z dne 9. septembra 2008 v združenih zadevah FIAMM in drugi proti Svetu in Komisiji, C-120/06 P in C-121/06 P, ZOdl., str. I-6513, točka 90).
- 64 Iz ustaljene sodne prakse je prav tako razvidno, da mora obrazložitev sodbe jasno in nedvoumno izražati razlogovanje Splošnega sodišča, tako da se zainteresirane stranke lahko seznaniijo z utemeljitvijo sprejete odločbe in da Sodišče opravi sodni nadzor (glej v tem smislu sodbi z dne 14. maja 1998 v zadevi Svet proti de Nil in Impens, C-259/96 P, Recueil, str. I-2915, točki 32 in 33, in z dne 17. maja 2001 v zadevi IECC proti Komisiji, C-449/98 P, Recueil, str. I-3875, točka 70).
- 65 Splošno sodišče je v zvezi s tem v točkah 49 in 50 izpodbijanega sklepa poudarilo, da se je morala družba Planet odpovedati upravljanju razdelitve predplačil med člane konzorcija, katerega članica je bila, in izpolniti dodatne pogoje, ki jih je zahtevala Komisija, zato da bi podpisala Sporazum. Splošno sodišče je na podlagi tega ugotovilo, da sta sporna akta vplivala na pogajalske možnosti družbe Planet in na njeno sposobnost dejansko skleniti zadevno pogodbo.
- 66 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je razlogovanje Splošnega sodišča v točkah od 49 do 51 izpodbijanega sklepa samo po sebi jasno in razumljivo ter je tako, da je na podlagi njega mogoče obrazložiti ugotovitev, do katere je vodilo.
- 67 Trditev Komisije, da družba Planet nikakor ni prikrajšana za kakršno koli finančno korist, pomeni element dejanskega stanja, ki iz razlogov, navedenih v točkah 57 in 58 te sodbe, ne spada v pristojnost Sodišča v okviru pritožbe.
- 68 Iz tega je razvidno, da je treba četrti pritožbeni razlog delno zavreči kot nedopusten in delno zavriniti kot neutemeljen.

Peti pritožbeni razlog

Trditve strank

- 69 Komisija s petim pritožbenim razlogom, ki se nanaša na zamenjavo pravnih sredstev, zatrjuje, da so pogoji glede organizacije konzorcija del Sporazuma, kakršen koli ugovor v zvezi z njimi pa ne spada več v okvir ničnostne tožbe, ampak ga je treba tako kot druga pravila o delovanju Sporazuma in načinih plačila presojati na podlagi člena 272 PDEU.
- 70 Družba Planet meni, da je trditev, navedena v okviru tega pritožbenega razloga, nova in jo je zato treba razglasiti za nedopustno.

Presoja Sodišča

- 71 Ugotoviti je treba, da izpodbijani sklep vsebuje samo vprašanje dopustnosti tožbe za razglasitev ničnosti opozoril W1, katerih predmet je bila družba Planet, in da Splošnemu sodišču ni bilo predloženo niti vprašanje utemeljenosti niti vprašanje zakonitosti sprememb pogodbenih razmerij zaradi spornih odločb.
- 72 Tako očitku Komisije v zvezi z zamenjavo pravnih sredstev ni mogoče ugoditi in je treba peti pritožbeni razlog šteti za neutemeljen.

Šesti pritožbeni razlog

Trditve strank

- 73 Komisija s šestim pritožbenim razlogom v zvezi s kršitvijo pogodbene svobode in načela soglasja Splošnemu sodišču očita, da je v točki 51 izpodbijanega sklepa napačno presodilo, da neobstoj možnosti sodnega nadzora nad resničnostjo navajanih elementov ni združljiv z vladavino prava, čeprav v obravnavani zadevi ne gre za enostransko odločitev, ki bi pomenila negativne učinke za zadevne stranke, ampak za pogodbeno razmerje, pri katerem sta sodelovali Komisija in družba Planet, ko sta uresničevali svojo pogodbeno svobodo.
- 74 Družba Planet trdi, da je Komisija zamenjala pogodbeno razmerje in predmet ničnostne tožbe.

Presoja Sodišča

- 75 V zvezi s tem je treba spomniti, da je Splošno sodišče v točkah od 49 do 51 izpodbijanega sklepa pojasnilo, da je iz elektronskega dopisa z dne 4. junija 2009 razvidno, da se je po vnosu opozorila W1 v sistem zgodnjega opozarjanja položaj družbe Planet v konzorciju, katerega članica je bila, spremenil in da sta sporna akta vplivala na pogajalske možnosti te družbe.
- 76 Glede očitka Komisije, da Splošno sodišče ni sprejelo stališča, da sta stranki samo uveljavljali svojo pogodbeno svobodo, zadostuje navesti, da s tem pritožbenim razlogom izpodbija dejanske ugotovitve, ki spadajo izključno v pristojnost Splošnega sodišča.
- 77 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da je treba šesti pritožbeni razlog iz istih razlogov, kot so že bili navedeni v točkah 57 in 58, šteti za nedopusten.

Sedmi pritožbeni razlog

Trditve strank

- 78 Komisija s sedmim pritožbenim razlogom v zvezi z nepravilno opredelitvijo in neobrazložitvijo opozoril kot odločb najprej trdi, da besedilo v točki 51 izpodbijanega sklepa kaže na to, da družbi Planet ne škodi opozorilo W1, ampak preiskava OLAF, ki pomeni pravni razlog za navedena opozorila. Komisija spominja, da je to samo notranji ukrep, ki ga lahko sprejme na podlagi svoje organizacijske neodvisnosti, da nima nobenih pravnih učinkov in da zadeva samo notranje odnose Komisije.
- 79 Nato Komisija meni, da je razlogovanje Splošnega sodišča v točki 53 izpodbijanega sklepa napačno, ker opozorilo ne pomeni konca posebnega postopka.
- 80 Nazadnje, trditev Splošnega sodišča v točki 52 izpodbijanega sklepa, da Sklep 2008/969 ne določa nobene pravice zadevnih oseb biti obveščen, naj ne bi bila obrazložena, ker je Splošno sodišče z navajanjem vseh opozoril znova posploševalo, ne da bi se sklicevalo na pravico biti obveščen, ki je določena v primeru opozorila W5.
- 81 Družba Planet odgovarja, da so v sedmem pritožbenem razlogu le povzete trditve, ki jih je Komisija navedla na prvi stopnji, zato bi ga bilo treba razglasiti za nedopustnega. Vsekakor družba Planet meni, da razlogovanje Komisije izkrivlja vsebino točke 52 izpodbijanega sklepa.

Presoja Sodišča

- 82 Komisija s prvo trditvijo v okviru sedmega pritožbenega razloga dejansko le ponavlja trditev, ki jo je že podala pred Splošnim sodiščem, ne da bi sprejela stališče v zvezi z obrazložitvijo tega sodišča v zvezi s tem.
- 83 V točki 26 izpodbijanega sklepa je Splošno sodišče namreč poudarilo, da je Komisija kljub formalno predloženim predlogom družbe Planet, ki se nanašajo na zahteve OLAF za vnos v sistem zgodnega opozarjanja, izhajala iz napačne predpostavke, da se izpodbijata in sta predmet spora samo odločbi o aktivaciji opozoril W1a in W1b.
- 84 Splošno sodišče je v točki 25 izpodbijanega sklepa presodilo, da sta z vidika subjekta, vnesenega v ta sistem, zahtevki za aktivacijo opozorila in dejansko opozorilo akta, ki tvorita celoto. Na podlagi tega je v točki 27 istega sklepa ugotovilo, da je bilo treba tožbo družbe Planet, ki je bila formalno vložena zoper odločbi OLAF, po potrebi šteti tudi za vloženo zoper sporna akta.
- 85 Ker pa Komisija ni izpodbila razlogovanja Splošnega sodišča v zvezi s predmetom spora v točkah od 25 do 27 izpodbijanega sklepa in v okviru prej navedenih pritožbenih razlogov ni dokazala, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je razsodilo, da lahko sporni akti vplivajo na interese družbe Planet, ker bistveno spreminjajo njen pravni položaj, je treba to trditev zavrniti kot neutemeljeno.
- 86 V zvezi z drugo trditvijo v okviru sedmega pritožbenega razloga zadošča navesti, da izhaja iz napačnega razumevanja točke 52 izpodbijanega sklepa in da jo je torej treba zavrniti. V tej točki je izrecno navedeno sklicevanje na opozorila W1 in od W4 do W5b, ne pa na opozorilo W5a, v okviru katerega je pravica biti obveščen posebej določena v členu 8(2)(a) Sklepa 2008/969.
- 87 Glede tretje trditve v okviru tega pritožbenega razloga, navedene zoper točko 53 izpodbijanega sklepa, je treba poudariti, da je Splošno sodišče menilo, da spornih aktov ni mogoče šteti za vmesne in pripravljalne akte, ki jih ni mogoče izpodbijati, ne samo zaradi dejstva, ki je bilo ugotovljeno v točkah od 44 do 48 izpodbijanega sklepa, da imajo ti akti pravno naravo izpodbojnih aktov, ampak tudi zato, ker se z njimi konča poseben postopek.
- 88 Kot je torej jasno razvidno iz besedila navedene točke 53 izpodbijanega sklepa, je Splošno sodišče samo ponovilo ugotovitev, do katere je že prišlo z razlogovanjem v točkah od 44 do 48 tega sklepa, pri čemer je dodalo, da se s spornima aktoma tudi konča poseben postopek vpisa subjekta na seznam zgodnjega opozarjanja.
- 89 Ker Komisija zadnjenavedene ugotovitve ni uspela izpodbiti, je treba trditev, navedeno proti točki 53 izpodbijanega sklepa, zavrniti kot brezpredmetno.
- 90 V skladu s sodno prakso očitki proti dodatni obrazložitvi odločbe Splošnega sodišča ne morejo povzročiti njene razveljavitve in so torej brezpredmetni (sodba z dne 28. junija 2005 v združenih zadevah Dansk Rørindustri in drugi proti Komisiji, C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P in C-213/02 P, ZOdl., str. I-5425, točka 148).
- 91 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba sedmi pritožbeni razlog šteti za neutemeljen.

Osmi pritožbeni razlog

Trditve strank

- 92 Komisija z osmim pritožbenim razlogom v zvezi z odvisnostjo dopustnosti tožbe od njene utemeljenosti Splošnemu sodišču očita, da je opozorilo W1 presojalo pristransko, ker je dvomilo o pristojnosti Komisije za sprejetje Sklepa 2008/969.
- 93 Družba Planet meni, da ker je osmi pritožbeni razlog vložen proti obrazložitvi sodbe, ki ni odločilna za rezultat, do katerega vodi izrek, ga je treba razglasiti za brezpredmetnega.

Presoja Sodišča

- 94 Kot je razvidno iz točke 37 izpodbijanega sklepa, je ničnostno tožbo v skladu z ustaljeno sodno prakso mogoče vložiti zoper vse akte, ki jih sprejmejo institucije – ne glede na vrsto ali obliko – in ki povzročijo zavezujoče pravne učinke, ki lahko vplivajo na interese tožeče stranke tako, da bistveno spremenijo njen pravni položaj (glej zlasti sodbe z dne 11. novembra 1981 v zadevi IBM proti Komisiji, 60/81, Recueil, str. 2639, točka 9; z dne 17. julija 2008 v zadevi Athinaiki Techniki proti Komisiji, C-521/06 P, ZOdl., str. I-5829, točka 29, in z dne 26. januarja 2010 v zadevi Internationaler Hilfsfonds proti Komisiji, C-362/08 P, ZOdl., str. I-669, točka 51).
- 95 Vprašanje dopustnosti ničnostne tožbe se torej presoja ob upoštevanju objektivnih meril v zvezi s samo vsebino spornih aktov.
- 96 Ugotoviti pa je treba, da Komisiji ni uspelo dokazati, kako naj Splošno sodišče ne bi pravilno uporabilo sodne prakse, navedene v točki 94 te sodbe.
- 97 Čeprav je Splošno sodišče namreč v točkah od 40 do 42 izpodbijanega sklepa presodilo, da je treba obravnavati vprašanje pristojnosti *ratione materiae* Komisije in dodalo, da je treba „že iz tega razloga“ preučiti vsebino spornih aktov, ostane dejstvo, da je treba to vsebino spornih aktov vsekakor preučiti ob upoštevanju presoje utemeljenosti ugovora nedopustnosti, ki ga je podala Komisija.
- 98 Očitka Komisije, navedenega proti točki 41 izpodbijanega sklepa, s katerim Splošnemu sodišču očita, da je sporna akta presojalo pristransko, torej ni mogoče sprejeti.
- 99 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da je treba osmi pritožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.
- 100 Ker nobenega od osmih pritožbenih razlogov, ki jih je v utemeljitev pritožbe navedla Komisija, ni mogoče sprejeti, je treba pritožbo v celoti zavrniti.

Stroški

- 101 Sodišče v skladu s členom 184(2) Poslovnika Sodišča odloči o stroških, če pritožba ni utemeljena. V skladu s členom 138(1) tega poslovnika, ki velja za pritožbeni postopek na podlagi njegovih členov 184(1) in 190(1), se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je družba Planet predlagala, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. Pritožba se zavrne.

2. Evropski komisiji se naloži plačilo stroškov.

Podpisi