ESIMESE ASTME KOHTU OTSUS (esimene koda)

9. juuni 2009 *

Kohtuasjas T-152/06,

NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB, asukohaga Stockholm (Rootsi), keda esindasid advokaadid M. Merola ja L. Armati,

hageja,

versus

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: T. Scharf,

kostja,

mille ese on nõue tühistada komisjoni 24. märtsi ja 28. aprilli 2006. aasta NDSHT-le adresseeritud kirjades, mis seonduvad Stockholmi linna poolt Stockholm Visitors

* Kohtumenetluse keel: inglise.

Board AB-le antud väidetava ebaseadusliku riigiabi kohta esitatud kaebusega (juhtum CP 178/04 – Väide SVB AB-le antud riigiabi kohta), väidetavalt sisalduv otsus,

EUROOPA ÜHENDUSTE
ESIMESE ASTME KOHUS (esimene koda),

koosseisus: president V. Tiili, kohtunikud F. Dehousse ja I. Wiszniewska-Białecka (ettekandja),

kohtusekretär: ametnik C. Kantza,

arvestades kirjalikus menetluses ja 1. juuli 2008. aasta kohtuistungil esitatut,

on teinud järgmise

otsuse

Vaidluse taust

1 Hageja NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB on Rootsi õiguse alusel asutatud äriühing, mis tegutseb Stockholmis oma Interneti-lehekülje vahendusel reisikorraldajana. Ta pakub üldteenust, mis hõlmab majutuse reserveerimist ja turismikaarti nimetusega „Stockholm à la carte", mis võimaldab selle omanikele Stockholmi linnas juurdepääsu mitmele teenusele ning eri infrastruktuuridele nagu

muuseumid ja linnatransport. Nimetatud äriühing asutati 2001. aastal pärast seda kui eraõiguslikud ettevõtjad eraldusid Destination Stockholm AB-st (DSAB).

2 DSAB loodi 1980. aastal Stockholmi linnavalitsuse ja Stockholmi läänivalitsuse otsusega. DSAB oli turismisektori eraõiguslike ettevõtjate ning Stockholmi linna poolt linna sihtasutuse Stockholm Information Services (SIS) (edaspidi „SIS sihtasutus") vahendusel moodustatud partnerlus. Tegemist oli SIS sihtasutuse enamusosalusega tütarettevõtjaga; SIS sihtasutus ise loodi 1978. aastal Stockholmi linna turismi edendamise eesmärgil ja selle üle teostasid järelevalvet ning seda rahastasid koos Stockholmi linn ja Stockholmi lään. Alates 1980. aastast pakkus DSAB madalate hindadega majutust Stockholmi majutusettevõtjates ning turismiga seonduvate teenuste kogumit ja seda kõike eeskätt „Stockholm Card'i" nimelise kaardi abil.

3 Pärast eraõiguslike ettevõtjate eraldumist DSAB-st otsustasid Stockholmi ametiasutused 2001. aastal DSAB ümber kujundada, ühildades selle allesjäänud tegevuse SIS sihtasutuse tegevusega. 1. jaanuaril 2002 vahetas DSAB nime ning sellest sai eri tütarettevõtjate vahendusel Stockholmi linnale kuuluv äriühing Stockholm Visitors Board AB (edaspidi „SVB"). Alates 2002. aastast oli SVB ülesanne pakkuda turismiinfot ning edendada Stockholmi lääni; need tegevused olid varem SIS sihtasutuse ülesandeks. Sellise turismiinfo pakkumisega seonduvalt tegutseb SVB ka äritegevusega, mis seisneb eeskätt majutuse reserveerimise teenuse osutamises ning „Stockholm Card'i" müügis, mis annab tasuta juurdepääsu Stockholmi linna vaatamisväärsustele ja infrastruktuuridele.

4 23. septembril 2004 edastas hageja komisjonile teavet Stockholmi linna poolt aastatel 2003, 2004 ning 2005 SVB-le antud iga-aastase toetuse kohta, väites, et nende näol on tegemist Rootsi Kuningriigi poolt EÜ artikli 88 lõiget 3 rikkudes antud riigiabiga. Nagu hageja nimetatud kaebuses ning hiljem esitatud märkustes kirjeldab, seisneb riigiabi SVB-le makstavas iga-aastases toetuses Stockholmi linna eelarvest, SVB maksueelse kahjumi regulaarses hüvitamises emaettevõtja poolt ning eelisjärjekorras juurdepääsus avalikele infrastruktuuridele nagu Stockholmi linna hallatav tasuline parkla.

5 Oma kaebuses väidab hageja, et tal puudub tagatis selle kohta, et avalikkuse teavitamise tegevust on ülemäära hüvitatud, mille tõttu on SVB-l Stockholmi linna poolt antud summasid võimalik kasutada äritegevuse rahastamiseks, millega ta tegeleb lisaks turismiinfo pakkumisele, konkureerides teiste siseriiklike ja rahvusvaheliste ettevõtjatega ning moonutades seeläbi konkurentsi. Sellist abi tuleb pidada komisjoni heakskiidu puudumisel ebaseaduslikuks ning ühisturuga kokkusobimatuks.

6 Hageja täiendas oma kaebust märgukirjadega, milles kirjeldas üksikasjalikult SVB kujunemislugu, korraldust ning tegevust ja palus komisjonil võtta esialgsed meetmed nõukogu 22. märtsi 1999. aasta määruse (EÜ) nr 659/1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad EÜ [artikli 88] kohaldamiseks (EÜT L 83, lk 1; ELT eriväljaanne 08/01, lk 399), artikli 11 alusel kuni otsuse tegemiseni komisjoni poolt selle abi kokkusobivuse kohta ühisturuga, et vältida hagejale olulise ning heastamatu kahju tekitamist.

7 Komisjon algatas kaebuse alusel uurimise, taotledes Rootsi ametiasutustelt teavet ning pidades nimetatud ametiasutuste ja hageja esindajatega kirjavahetust ning korraldades nendega kokkusaamisi. Rootsi ametiasutused edastasid komisjonile teabe, mis sisaldas eeskätt Stockholmi linna turismi edendamise arengu üksikasjalikku kirjeldust alates 1930-ndatest aastatest. Samuti edastasid nad komisjonile väljavõtte Stockholmi linna poolt selle tegevuse ümberkorraldamiseks võetud aktidest, finantsteabe SIS sihtasutuse ja DSAB iga üksiku tegevuse kohta aastatel 1995–2001 ning samuti teabe 2002., 2003. ja 2004. aastal Stockholmi linna poolt SVB-le antud toetuse ja 2005. aastal plaanis oleva toetuse kohta.

8 Toimiku eest vastutav komisjoni konkurentsi peadirektoraadi direktoraadi „Riigiabi I: Ühtekuuluvus ja konkurents" direktor (edaspidi „toimiku eest vastutava komisjoni talituse direktor") saatis 24. märtsil 2006 hagejale järgmiselt sõnastatud kirja:

„EUROOPA KOMISJON

Konkurentsi peadirektoraat

Riigiabi I: Ühtekuuluvus ja konkurents

Direktor […]

Ese: CP 178/2004 – Väide SVB AB-le antud riigiabi kohta

[…]

Vastan teie 23. septembri 2004. aasta, 22. detsembri 2004. aasta, 10. jaanuari 2005. aasta, 19. aprilli 2005. aasta ja 14. veebruari 2006. aasta kirjadele, mis seonduvad esemes viidatud kaebusega.

Soovin teid teavitada sellest, et kättesaadava teabe alusel jõudsid konkurentsi peadirektoraadi pädevad talitused järeldusele, et teie kaebuse alusel algatatud uurimise jätkamine ei ole piisavalt põhjendatud. Nagu te teate, edastas asjaomane liikmesriik meile kirja teel ning kokkusaamistel pigem olulise hulga teavet. Kõiki faktilisi asjaolusid ning teavet uuriti hoolikalt ning analüüsiti. Teie kliendi kaebusesse suhtuti väga tõsiselt ning me tegime kõik võimaliku, et selgitada välja EÜ artikli 87 lõike 1 rikkumine.

Meie analüüsist tuleneb, et „Stockholm Card'i" ja majutuse reserveerimisega seotud tegevusi (v.a „Stockholm Card'iga" hõlmatud parklakohti puudutavad) teostati turutingimustel. Sellist tegevust ei rahastata seega riigiabiga EÜ artikli 87 lõike 1 tähenduses. Mis puudutab teatavate parklakohtade tasuta kasutamist, siis võib asuda seisukohale, et see ei mõjuta äritegevust, ja isegi kui see äritegevust mõjutaks, oli see abi „Stockholm Card'iga" hõlmatud juba tükk aega enne Rootsi ühinemist Euroopa Liiduga 1995. aastal ning kujutas endast seega olemasolevat abi. Lisaks sellele ei hõlma „Stockholm Card" seda teenust enam alates 1. jaanuarist 2006.

Mis puudutab muid tegevusi (turismiinfo pakkumine jne), siis näivad need kuuluvat üldist majandushuvi esindavaid teenuseid reguleerivate sätete kohaldamisalasse. Majandustegevuse kasuks ei näi toimuvat ristsubsideerimist. Juhul kui üldist majandushuvi esindavate teenuste eest makstav hüvitis määratletaks riigiabina, antakse seda siiski samadel tingimustel juba 1995. aastast tunduvalt varasemast ajast alates ning see kujutaks endast seega olemasolevat abi.

Kokkuvõtlikult näitavad meie poolt seoses asjaomase kaebusega läbi viidud põhjalikud uurimised, et tegemist on olemasoleva abi ja mitte ebaseadusliku abiga, mis on igal juhul ühisturuga kokkusobiv. Kuna puudub põhjus EÜ artikli 88 lõikes 1 ette nähtud sobivate meetmete võtmiseks, siis ei ole meil kavas käesoleva juhtumiga seoses muid meetmeid võtta.

Sellegipoolest sooviksin juhtida teie tähelepanu asjaolule, et kui te olete vastupidi meie talituste seisukohale veendunud, et anti ebaseaduslikku abi, siis on EÜ artikli 87 lõikel 1 vahetu õigusmõju ning see annab isikutele õigusi, mida siseriiklikud kohtud peavad kaitsma. Seega võite te pöörduda käesoleva asjaga siseriiklikusse kohtusse.

[…]".

9 5. aprilli 2006. aasta kirjaga teavitas hageja komisjoni sellest, et ta järeldas 24. märtsi 2006. aasta kirjast, et SVB rahastamise Stockhomi linna poolt uurimise alusel otsustas komisjon jätta tema kaebuse rahuldamata ning teha otsuse jätta esitamata vastuväited teatatud abi kohta määruse nr 659/1999 artikli 13 ning artikli 4 lõike 2 ja 3 alusel. Hageja palus sama määruse artikli 20 alusel komisjonil edastada talle koopia sellest otsusest.

10 28. aprilli 2006. aasta kirjaga (edaspidi koos 24. märtsi 2006. aasta kirjaga „vaidlustatud kirjad") vastas toimiku eest vastutava komisjoni talituse direktor hagejale järgmiselt.

„EUROOPA KOMISJON

Konkurentsi peadirektoraat

Direktor […]

Ese: CP 178/2004 – Väide SVB AB-le antud riigiabi kohta

[…]

Vastan teie 5. aprillil 2006. aasta kirjale, mis seondub esemes viidatud abiga.

Nagu ma selgitasin oma 24. märtsi 2006. aasta kirjas, jõudsid komisjoni talitused järeldusele, et teie kaebuse alusel algatatud uurimise jätkamine ei ole piisavalt põhjendatud. Nimelt tuleneb Rootsi ametiasutuste poolt meile kirja teel ning kokkusaamistel edastatud teabest, et meetmed, mille peale te kaebate, ei kujuta endast ebaseaduslikku riigiabi.

Seetõttu ei ole meil võimalik edastada teile komisjoni otsust määruse nr 659/1999 artikli 20 alusel, nagu te oma kirjas taotlete.

[…]”.

Menetlus ja poolte nõuded

11 Esimese Astme Kohtu kantseleisse 6. juunil 2006 saabunud hagiavaldusega algatas hageja käesoleva menetluse.

12 Komisjon esitas Esimese Astme Kohtu kodukorra artikli 114 lõike 1 alusel vastuvõetamatuse vastuväite eraldi dokumendiga, mis saabus Esimese Astme Kohtu kantseleisse 1. septembril 2006.

13 9. novembril 2006 esitas hageja oma märkused vastuvõetamatuse vastuväite kohta.

14 Esimese Astme Kohtu (neljas koda) 15. märtsi 2007. aasta määrusega liideti vastuvõetamatuse vastuväide põhikohtuasjaga ja kohtukulude küsimus jäeti edaspidiseks lahendamiseks.

15 Komisjon esitas 3. mail 2007 kostja vastuse.

16 Hageja teatas repliigi esitamisest loobumisest 28. juuni 2007. aasta kirjas.

17 Kuna Esimese Astme Kohtu kodade koosseis muutus, kuulub ettekandja-kohtunik nüüd esimese koja koosseisu, mistõttu käesolev kohtuasi määrati sellele kojale.

18 Esimese Astme Kohus (esimene koda) otsustas ettekandja-kohtuniku aruande alusel avada suulise menetluse.

19 Poolte kohtukõned ja vastused Esimese Astme Kohtu suulistele küsimustele kuulati ära 1. juuli 2008 aasta kohtuistungil. Esimese Astme Kohus palus komisjonil esitada teatud dokumendid kahe nädala pikkuse tähtaja jooksul. Komisjon esitas need dokumendid 11. juulil 2008. Hageja esitas 6. augusti 2008. aasta kirjas nende dokumentide kohta oma märkused.

20 Esimese Astme Kohus otsustas 23. jaanuaril 2009 suulise menetluse lõpetada.

21 Hageja palub Esimese Astme Kohtul:

– lükata vastuvõetamatuse vastuväide tagasi ja tunnistada hagi vastuvõetavaks;

– tühistada vaidlustatud kirjades sisalduv otsus;

– kohustada komisjoni algatama ametlik uurimismenetlus EÜ artikli 88 lõike 2 alusel;

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

22 Komisjon palub Esimese Astme Kohtul:

– jätta hagi vastuvõetamatuse või põhjendamatuse tõttu rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja hagejalt.

Õiguslik käsitlus

Poolte argumendid

23 Komisjon väidab, et vaidlustatud kirjad ei kujuta endast eraldivõetuna ega koos komisjoni otsust ning seega ei ole tegemist vaidlustatava aktiga. Seega on hagi vastuvõetamatu.

24 Esiteks ei ole vaidlustatud otsustel otsuse sisu. Kohtupraktika kohaselt ei piisa komisjoni väitel sellest, et ühenduse institutsioon on vastusena taotlusele kirja saatnud selleks, et seda saaks käsitada otsusena EÜ artikli 230 tähenduses. 24. märtsi 2006. aasta kirjas on märgitud, et otsuse uurimise lõpetamise kohta tegid konkurentsi peadirektoraadi pädevad talitused ja mitte komisjon või konkurentsijuhtumite eest vastutav komisjoni liige. 28. aprilli 2006. aasta kirjas on hageja taotlusele vastates sõnaselgelt märgitud, et ei ole olemas komisjoni otsust, mida oleks võimalik talle edastada. Komisjon ei olnud võtnud lõplikku seisukohta. Oma hagiavalduses tugineb hageja muuseas korduvalt komisjoni lõpliku seisukohavõtu puudumisele. Vaidlustatud kirjad olid mõeldud hageja teavitamiseks sellest, et komisjoni talituste arvates ei olnud seisukoha võtmine selles küsimuses või väidetava abi uurimise jätkamine piisavalt

põhjendatud. Asjaolu, et komisjoni talitused esitavad läbipaistvuse eesmärgil oma arvamuse juhtumi kohta, ei takista käsitada vaidlustatud kirju teabena määruse nr 659/1999 artikli 20 tähenduses.

25 Hageja argument, mis tugineb väidetava otsuse tegemisel kasutatud vormi ebaolulisusele, on käesolevas kohtuasjas asjakohatu, sest hageja peab tõendama, et vaidlustatud otsused kujutavad endast sisult otsust. Kuivõrd vaidlustatud otsustel puudub mis tahes õigusmõju hageja olukorrale, siis ei saa neid käsitada otsusena. Lisaks sellele ei ole vaidlustatud kirjades viidatud õiguslikule alusele, nad saadeti konkurentsi peadirektoraadi talituste ja mitte komisjoni kui kolleegiumi või selleks pädeva komisjoni liikme poolt ning need olid adresseeritud hagejale ja mitte Rootsi Kuningriigile. Nende asjaolude näol on tegemist täiendavate viidetega sellele, et vaidlustatud kirjad ei sisalda eraldivõetuna ega koos komisjoni otsust.

26 Teiseks väidab komisjon, et ta ei ole võtnud lõplikku otsust ega seisukohta. Vaidlustatud kirjades ei viidanud komisjon sellele, et ta oleks teinud määruse nr 659/1999 artikli 13 või artikli 4 alusel otsuse. Asjaolu, et hageja palub oma 5. aprilli 2006. aasta otsuses komisjonil saata talle otsus, viitab sellele, et hageja ei käsitanud 24. märtsi 2006. aasta kirja otsusena. 28. aprilli 2006. aasta otsuses piirduti hageja teavitamisega sellest, et talle ei ole võimalik edastada ühtegi otsust. Need kaks kirja, millest kumbki ei ole käsitatav otsusena, ei saa koos moodustada endast otsust. Komisjon väidab, et juhul kui juhtum puudutab ebaseaduslikku abi, ei ole ta vastu võtnud ühtegi määruse nr 659/1999 artiklis 4 ette nähtud otsustest ning ta ei ole ka lõplikult väitnud, et kõnealused meetmed kujutasid endast olemasolevat abi. Komisjoni talitused lõpetasid juhtumi uurimise menetluse selles staadiumis, mis eelneb staadiumile, kus komisjon peaks tegema valiku otsuse tegemist puudutavas. Kuivõrd hageja näib kaudselt möönvat komisjoni tegevusetust ning eeldusel, et komisjon oli kohustatud tegutsema, siis oleks hageja pidanud esitama tegevusetushagi.

27 Kolmandaks märgib komisjon, et hagi EÜ artikli 230 alusel saab esitada üksnes selliste meetmete peale, millel on siduvad õiguslikud tagajärjed, mis mõjutavad hageja huve, tuues kaasa selge muudatuse tema õiguslikus seisundis. Komisjoni otsuse puudumisel ei muutnud vaidlustatud kirjade saatmine hageja õiguslikku seisundit.

28 Hageja on seisukohal, et komisjoni esitatud vastuvõetamatuse vastuväide tuleb tagasi lükata. Tema väitel tuleneb kohtupraktikast, et kaebuse esitajale saadetud kiri, milles esitatakse komisjoni lõplik seisukoht riigiabi kohta, kujutab endast otsust isegi siis, kui see ei ole adresseeritud asjaomasele liikmesriigile. Märkus, mille kohaselt komisjoni talitused olid jõudnud järeldusele, et kaebuse alusel algatatud uurimise jätkamine ei olnud piisavalt põhjendatud, kujutab endast lõplikku otsust, millega komisjon keeldus EÜ artikli 88 lõikes 2 ette nähtud ametliku uurimismenetluse algatamisest ning millega ta juhtumi uurimise lõpetas. Vaidlustatud kirjade puhul on seega tegemist vaidlustatava aktiga EÜ artikli 230 tähenduses.

29 Hageja väidab, et kohtupraktika kohaselt tuleb selleks, et välja selgitada, kas aktil on siduvad õiguslikud tagajärjed ning kas sellest tulenevalt on selle peale võimalik esitada tühistamishagi, uurida selle sisu. Vorm, milles otsus on tehtud, ei oma mingit tähtsust. Vaidlustatud kirjad sisaldavad nii koos kui eraldivõetuna komisjoni lõplikku seisukohta hageja esitatud kaebuse suhtes ning avaldavad mõju tema õiguslikule olukorrale. Väidetavat abi saanud äriühingu otsese konkurendina on hageja puhul tegemist huvitatud poolega määruse nr 659/1999 artikli 1 punkti h tähenduses ning talle oleksid ametliku uurimismenetluse algatamise korral tagatud EÜ artikli 88 lõikes 2 ning määruse nr 659/1999 artiklis 6 ette nähtud menetluslikud tagatised.

30 Hageja väidab, et kõik komisjoni poolt hagi vastuvõetavusega seoses esitatud argumendid puudutavad üksnes vaidlustatud kirjade vormi – ja mitte nende sisu – ning et ükski neist argumentidest ei ole asjakohane. Esiteks ei oma mingit tähtsust see, et vaidlustatud kirjad saatis komisjoni konkurentsi peadirektoraadi ühe talituse

direktor. Kuivõrd need ei sisalda viidet sellele, et neis väljendatakse üksnes kirja autori isiklikku seisukohta, tuleb vaidlustatud kirju käsitada komisjoni seisukohta väljendavana ning nende peale on seega võimalik esitada hagi.

31 Teiseks ei saa komisjon väita, et asjaolu, et vaidlustatud kirjad ei olnud adresseeritud liikmesriigile, viitab sellele, et tegemist ei ole komisjoni otsusega. Hageja tuletab meelde, et kohtupraktika kohaselt võib kaebuse esitajale saadetud kiri, milles viidatakse komisjoni lõplikule seisukohale riigiabi puudutavas, olla tühistamishagi esemeks. Vastasel juhul ei oleks kaebuse esitajal mingit võimalust vaidlustada komisjoni lõplikku seisukohta tema kaebust puudutavas ning komisjon võiks jätta täitmata oma määrusest nr 659/1999 tulenevad kohustused.

32 Kolmandaks kinnitab komisjoni keeldumine edastada hagejale koopia otsusest hageja väitel seda, et 24. märtsi 2006. aasta kiri kujutas endast komisjoni lõplikku seisukohta. Kuna hagejal ei olnud võimalik saada täiendavaid põhjendusi, siis oli tema ainuke võimalus vaidlustada vaidlustatud kirjades sisalduv otsus. Hageja rõhutab muu hulgas, et vaidlustatud kirjades kasutatud ettevaatlik sõnastus viitab sellele, et komisjonil oli kahtlusi kõnealuste meetmete määratlemise ning ühisturuga kokkusobivuse osas, mis oleksid pidanud kallutama ta algatama ametlikku uurimismenetlust. Komisjon ei piirdunud selle märkimisega, et seisukoha võtmine selles küsimuses ei olnud piisavalt põhjendatud, nagu ta oleks seda teinud määruse nr 659/1999 artikli 20 lõike 2 alusel saadetud mitteametliku teatise puhul. Vaidlustatud kirjade sisust tuleneb, vaatamata ettevaatlikule sõnastusele, et komisjon oli võtnud selge ja lõpliku seisukoha hageja esitatud kaebuse suhtes.

33 Lisaks sellele ei ole vaidlustatud kirju võimalik käsitada ettevalmistavate aktidena, sest nende sisust tulenevalt ei olnud komisjonil kavatsust võtta kaebuses viidatud abi

uurimise raames muid meetmeid. Kaebuse esitajatele riigiabi valdkonnas tunnistatud menetluslikud tagatised muutuksid täiesti kasutuks, kui komisjon oleks puutumatu juba ainuüksi seetõttu, et ta kasutab oma otsustes ettevaatlikku sõnastust.

34 Lõpetuseks tuleb käesolevas kohtuasjas tagasi lükata komisjoni argument, mille kohaselt otsuse puudumisel oleks hageja pidanud esitama tegevusetushagi. Kohtupraktikast tuleneb hageja väitel, et sellist hagi ei saa esitada juhul, kui komisjon on kaebuse osas võtnud selge ja üheselt mõistetava seisukoha. Kuivõrd EÜ artiklid 230 ja 232 on ühe ja sama õiguskaitsevahendi väljendused, siis tuleb vaidlustada akt, mis sisaldab komisjoni seisukohavõttu, ja seega on käesolev tühistamishagi sobiv õiguskaitsevahend.

Esimese Astme Kohtu hinnang

35 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei ole see, kui kiri saadeti ühenduse institutsiooni poolt selle adressaadile vastusena viimase esitatud taotlusele, piisav selleks, et käsitada seda otsusena EÜ artikli 230 tähenduses, millest tulenevalt oleks võimalik tühistamishagi esitamine (Esimese Astme Kohtu 22. mai 1996. aasta otsus kohtuasjas T-277/94: AITEC *vs.* komisjon, EKL 1996, lk II-351, punkt 50, ja 22. oktoobri 1996. aasta otsus kohtuasjas T-154/91: CSF ja CSME *vs.* komisjon, EKL 1996, lk II-1377, punkt 51; Esimese Astme Kohtu 5. novembri 2003. aasta määrus kohtuasjas T-130/02: Kronoply *vs.* komisjon, EKL 2003, lk II-4857, punkt 42).

36 Samuti saab väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tühistamishagi EÜ artikli 230 alusel esitada üksnes selliste meetmete peale, millel on siduvad õiguslikud tagajärjed, mis mõjutavad hageja huve, tuues kaasa selge muudatuse tema õiguslikus seisundis (Euroopa Kohtu 11. novembri 1981. aasta otsus kohtuasjas 60/81: IBM *vs.* komisjon, EKL 1981, lk 2639, punkt 9; Esimese Astme Kohtu 5. aprilli 2006. aasta otsus kohtuasjas T-351/02: Deutsche Bahn *vs.* komisjon, EKL 2006, lk II-1047, punkt 35, ja eespool punktis 35 viidatud kohtumäärus Kronoply *vs.* komisjon, punkt 43).

37 Selgitamaks välja, kas aktil või otsusel on sellised tagajärjed, tuleb tähtsust omistada selle sisule (eespool punktis 35 viidatud kohtumäärus Kronoply *vs.* komisjon, punkt 44). Seevastu vorm, milles akt või otsus on tehtud, ei oma tühistamishagi vastuvõetavuse seisukohast põhimõtteliselt tähtsust (vt selle kohta eespool punktis 36 viidatud kohtuotsus IBM *vs.* komisjon, punkt 9).

38 Selles osas tuleb meenutada, et kuigi niisuguse otsuse, millega lõpetatakse abimeetme EÜ asutamislepingule vastavuse uurimine määruse nr 659/1999 artikli 4 tähenduses, adressaat on alati asjaomane liikmesriik, siis kaebuse esitajale adresseeritud teatis võib sellise otsuse sisu edasi anda ka siis, kui seda otsust ei ole saadetud asjaomasele liikmesriigile (Esimese Astme Kohtu 30. septembri 1999. aasta määrus kohtuasjas T-182/98: UPS Europe *vs.* komisjon, EKL 1999, lk II-2857, punkt 38).

39 Sissejuhatuseks tuleb meenutada riigiabi valdkonnas esitatud kaebuste suhtes kohaldatavat korda, nagu see on ette nähtud määruses nr 659/1999.

40 Kui komisjon on määruse nr 659/1999 artikli 10 lõike 1 kohaselt uurinud kogu teavet väidetava ebaseadusliku abi kohta, peab ta sama määruse artikli 13 kohaselt ebaseadusliku abi puhul lõpetama esialgse uurimise sama määruse artikli 4 alusel võetud otsusega.

41 Peale võimaluse teha otsus määruse nr 659/1999 artikli 4 alusel saab komisjon juhul, kui talle on edastatud teave võimaliku riigiabi kohta, üksnes teatada huvitatud pooltele vastavalt selle määruse artikli 20 lõike 2 teisele lausele, et „seisukoha võtmine selles küsimuses [ei ole] piisavalt põhjendatud" (eespool punktis 36 viidatud kohtuotsus Deutsche Bahn *vs.* komisjon, punkt 43).

42 Kohtupraktikast tuleneb, et selle hindamiseks, kas kaebuse esitajale vastusena tema kaebusele edastatud kiri kujutab endast vaidlustatavat akti, peab Esimese Astme Kohus vaidlustatud akti sisuga arvestades välja selgitama, kas see kujutab endast otsust määruse nr 659/1999 artikli 4 tähenduses või lihtsalt mitteametlikku teatist, nagu on ette nähtud sama määruse artikli 20 lõike 2 teises lõigus (vt selle kohta eespool punktis 36 viidatud kohtuotsus Deutsche Bahn *vs.* komisjon, punkt 44).

43 Nii tuleneb määruses nr 659/1999 ja eeskätt selle artikli 20 lõikes 2 ette nähtud riigiabi valdkonnas esitatud kaebuste suhtes kohaldatavast menetlusest, et kuigi komisjonil on kohustus uurida viivitamatult talle kolmanda isiku poolt kaebuse abil edastatud teavet väidetava ebaseadusliku abi kohta, ei ole tal seevastu kohustust võtta vastusena igale kaebusele vastu otsus nimetatud määruse artikli 4 tähenduses.

44 Komisjonil on kohustus võtta vastusena kaebusele vastu otsus vaid määruse nr 659/1999 artiklis 13 sätestatud juhul. Sama määruse artikli 20 lõike 2 teine lause näeb ette, et komisjon võib piirduda kaebuse esitaja teavitamisega kirja teel sellest, et seisukoha võtmine selles küsimuses ei ole piisavalt põhjendatud. Nii on see eeskätt siis, kui määruse nr 659/1999 artikkel 13 ei ole kohaldatav, sest kaebus ei puuduta mitte ebaseaduslikku abi, vaid tegelikult hoopis olemasolevat abi.

45 Selle väljaselgitamiseks, kas käesolev hagi on vastuvõetav, tuleb uurida, kas vaidlustatud kirjade sisust tulenevalt võib neid käsitada otsusena määruse nr 659/1999 artikli 4 tähenduses, mille tegelik adressaat on asjaomane liikmesriik ning mis mõjutab hageja huve, tuues kaasa selge muudatuse tema õiguslikus seisundis.

46 Esiteks tuleb analüüsida vaidlustatud kirjade sisu.

47 Toimiku eest vastutava komisjoni talituse direktor teavitas 24. märtsi 2006. aasta kirjas hagejat sellest, et tema seisukohast ei olnud kaebuse alusel algatatud uurimise jätkamine piisavalt põhjendatud. Ta rõhutas asjaolu, et kaebust oli hoolikalt uuritud.

48 Esiteks tuleb märkida, et kui toimiku eest vastutava komisjoni talituse direktor märkis oma 24. märtsi 2006. aasta kirja kolmanda lõigu esimeses osas, et „Stockholm Card'i" (v. a parklakohti puudutavaid) ja majutuse reserveerimisega seotud tegevusi teostati turutingimustel, siis tuvastas ta ühtlasi, et sellist tegevust ei rahastatud toetuste abil, mille peale kaebuses kaevati. Nii toimides ei viidanud ta sellele, et toetused, mille peale kaebuses kaevati, ei vastanud EÜ artikli 87 tähenduses riigiabina määratlemise tingimustele. Seega ei saa 24. märtsi 2006. aasta kirja kolmanda lõigu esimesest osast järeldada, et komisjon oleks kinnitanud, et toetused, mille peale vastavas kaebuses kaevati, ei kujuta endast riigiabi.

49 Seejärel märkis toimiku eest vastutava komisjoni talituse direktor 24. märtsi 2006. aasta kirja kolmanda lõigu teises osas, et võib asuda seisukohale, et teatavate parklakohtade tasuta kasutamine SVB poolt ei mõjutanud äritegevust ja et igal juhul, kuna see abi oli „Stockholm Card'iga" hõlmatud juba enne 1995. aastat, st enne Rootsi Kuningriigi ühinemist Euroopa Liiduga, kujutas see endast olemasolevat abi. 24. märtsi 2006. aasta kirja neljandas lõigus täpsustas ta, et SVB muud tegevused näisid kuuluvat üldist majandushuvi esindavaid teenuseid reguleerivate sätete kohaldamisalasse, ning juhul kui nende rahastamine määratletaks riigiabina, oleks seda antud samadel tingimustel juba 1995. aastast tunduvalt varasemast ajast alates ning see kujutaks endast olemasolevat abi. Sellest tuleneb, et kuivõrd toimiku eest vastutava komisjoni talituse direktor oli seisukohal, et toetused, mille üle kaebuses kaevati, kujutasid endast olemasolevat abi, siis ei uurinud ta põhjalikumalt nende määratlemist riigiabina.

50 Lõpetuseks märkis toimiku eest vastutava komisjoni talituse direktor kokkuvõtvalt, et kaebuse uurimisel oli ilmnenud, et meetmed, mille peale kaevati, kujutasid endast olemasolevat ja mitte ebaseaduslikku abi.

51 28. aprilli 2006. aasta kirjas meenutas toimiku eest vastutava komisjoni talituse direktor hageja 5. aprilli 2006. aasta kirjale vastates, et meetmed, mille peale kaebuses kaevati, ei kujutanud endast ebaseaduslikku abi ning et seetõttu ei olnud hagejale võimalik edastada otsust määruse nr 659/1999 artikli 20 alusel.

52 Seega tuleneb 28. aprilli 2006. aasta kirjast ning 24. märtsi 2006. aasta kirja sisust selgelt, et komisjon jõudis talle asjaomase liikmesriigi poolt edastatud teabe esialgse uurimise alusel seisukohale, et meetmed, mille peale kaebuses kaevati, ei kujutanud endast ebaseaduslikku abi määruse nr 659/1999 artikli 1 punkti f tähenduses. Vaidlustatud kirjades piirdus komisjon hageja teavitamisega sellest, et esimesest esialgsest hindamisest tulenevalt kujutas abi, mille peale kaebuses kaevati, endast olemasolevat abi, mille suhtes kohaldatakse EÜ artikli 88 lõikes 1 ette nähtud menetlust.

53 Lisaks tuleb märkida, et isegi kui komisjon oleks 24. märtsi 2006. aasta kirja kolmanda lõigu esimeses osas kinnitanud, et „Stockholm Card'i" ja majutuse reserveerimisega seotud tegevusi rahastati toetuste abil, mille peale kaebuses kaevati, ei oleks see muutnud tema järeldust, mille kohaselt need kujutasid endast olemasolevat abi, sest neid oli antud juba 1995. aastast varasemast ajast alates.

54 Seega tuleneb vaidlustatud kirjade sisust, et komisjon oli otsustanud kaebuse alusel algatatud uurimist mitte jätkata seetõttu, et kõnealune abi kujutab endast olemasolevat abi.

55 Selles osas ei saanud komisjon kohtuistungil kehtivalt väita ühelt poolt seda, et ta ei olnud võimeline vaidlusalustest kirjadest aru saama, ja teiselt poolt seda, et kuivõrd 24. märtsi 2006. aasta kiri oli sõnastatud ebamääraselt, siis ei olnud komisjoni talitus esitanud ühtegi põhjust selle kohta, miks kaebuse alusel algatatud uurimist ei jätkatud.

56 Teiseks tuleb uurida, kas vaidlustatud kirju – kuivõrd nendega määratleti abi, mille peale kaebuses kaevati, olemasoleva abina – saab käsitada otsusena, mis mõjutab hageja huve, tuues kaasa selge muudatuse tema õiguslikus seisundis.

57 Selles osas tuleb meenutada, et olemasoleva abi valdkonnas otsustab menetluse algatamise üle ainult komisjon (Euroopa Kohtu 9. augusti 1994. aasta otsus kohtuasjas C-44/93: Namur-Les assurances du crédit, EKL 1994, lk I-3829, punkt 11). Komisjonile olemasoleva abi pidevaks kontrollimiseks omistatud pädevuse raames ei ole komisjoni võimalik kaebuse abil sundida esitama liikmesriigile soovitust asjakohaste meetmete kohta määruse nr 659/1999 artikli 18 kohaselt (vt selle kohta Esimese Astme Kohtu 22. oktoobri 1996. aasta otsus kohtuasjas T-330/94: Salt Union *vs.* komisjon, EKL 1996, lk II-1475, punktid 33–35).

58 Lisaks sellele tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et kui liikmesriigi poolt esitatud tõendid võimaldavad esialgse hindamise raames mõelda, et on tõenäoline, et asjaomased meetmed kujutavad endast olemasolevat abi, peab komisjon neid käsitlema EÜ artikli 88 lõigetes 1 ja 2 ette nähtud menetluslikus raamistikus. Seevastu juhul, kui liikmesriigi poolt esitatud tõendid ei võimalda sellise esialgse järelduseni jõuda või kui liikmesriik ei esita selles osas ühtegi tõendit, peab komisjon neid meetmeid käsitlema sama artikli lõigetes 3 ja 2 ette nähtud menetluslikus raamistikus (Euroopa Kohtu 10. mai 2005. aasta otsus kohtuasjas C-400/99: Itaalia *vs.* komisjon, EKL 2005, lk I-3657, punkt 55).

59 Lisaks tuleb märkida, et määruse nr 659/1999 artiklites 17–19 ette nähtud olemasoleva abi suhtes kohaldatav menetlus ei näe ette ühtegi asjaomasele liikmesriigile adresseeritud otsust, mille komisjon võiks vastu võtta esialgse uurimise tulemusel.

60 Sellest tuleneb, et kaebuse esitaja ei saa komisjonile adresseeritud kaebuse abil sundida viimast hindama olemasoleva abi kooskõla. Kui komisjon leiab pärast esimest hindamist, et kaebuse esemeks ei ole mitte ebaseaduslik, vaid olemasolev abi, siis ei ole ta kohustatud adresseerima asjaomasele liikmesriigile otsust määruse nr 659/1999 artikli 4 tähenduses ning teda ei saa sundida kohaldama EÜ artikli 88 lõikes 1 ette nähtud menetlust.

61 Käesolevas kohtuasjas tuleb samuti meenutada, et komisjon jõudis vaidlustatud kirjades järeldusele, et abi, mille peale kaebuses kaevati, kujutas endast olemasolevat abi. Sellest tuleneb, et kuivõrd määruse nr 659/1999 artikkel 13, mis puudutab ebaseaduslikku abi, ei olnud kohaldatav, siis ei saanud komisjon vastu võtta otsust määruse nr 659/1999 artikli 4 tähenduses. Ta sai seega hageja kaebusele vastates viimast üksnes teavitada sellest, et seisukoha võtmine selles küsimuses ei olnud piisavalt põhjendatud vastavalt määruse nr 659/1999 artikli 20 lõike 2 teisele lausele.

62 Lisaks sellele tuleneb vaidlustatud kirjadest, et selle abi, mille peale kaebuses kaevati, esialgse hindamise tulemusel jõudis komisjon järeldusele, et kohaldatav oli EÜ artikli 88 lõikes 1 ette nähtud menetlus, sest tegemist oli olemasoleva abiga. Seega ei kujuta vaidlustatud kirjad endast vastupidi hageja väidetele otsust, millega juhtumi uurimine lõpetati seetõttu, et asjaomaste toetuste näol ei olnud tegemist riigiabiga.

63 Lisaks sellele ja vastupidi hageja väidetele ei kujuta vaidlustatud kirjad endast ka keeldumist algatada EÜ artikli 88 lõike 2 kohane ametlik uurimismenetlus. Nimelt tuleb tuvastada, et komisjonil ei olnud sellist menetlust isegi mitte võimalik algatada, kuivõrd tema poolt läbi viidud esimene uurimine oli näidanud, et kõnealune abi kujutas endast olemasolevat abi (vt selle kohta Euroopa Kohtu 5. oktoobri 1994. aasta otsus kohtuasjas C-47/91: Itaalia *vs.* komisjon, EKL 1994, lk I-4635, punkt 24, ja eespool punktis 35 viidatud kohtuotsus CSF ja CSME *vs.* komisjon, punkt 49).

64 Tuleb lisada, et riigiabi kontrollimise menetluse ülesehitusega oleks vastuolus arvata, et kui komisjon teavitab kaebuse esitajat sellest, et viimase kaebuse esemeks on olemasolev abi, siis võtab komisjon tingimata vastu otsuse määruse nr 659/1999 artikli 4 tähenduses. Sellise lahenduse korral oleks komisjonil juhul, kui talle esitatakse olemasolevat abi käsitlev kaebus, kohustus uurida selle kokkusobivust ühisturuga. Kuid nagu on märgitud eespool punktis 57, otsustab EÜ artikli 88 lõike 1 kohaselt ainult komisjon olemasoleva abi pideva kontrollimise menetluse algatamise üle.

65 Seetõttu märkis komisjon, kes oli teinud järelduse, et abi, mille peale kaebuses kaevati, kujutas endast olemasolevat abi, 28. aprilli 2006. aasta kirjas õigesti, et tal ei olnud võimalik edastada hagejale koopiat otsusest määruse nr 659/1999 artikli 4 tähenduses, nagu hageja oma 5. aprilli 2006. aasta kirjas taotles.

66 Lisaks tuleb meenutada, et kohtupraktika kohaselt saab olemasoleva abi andmist jätkata seni, kuni komisjon ei ole tuvastanud selle kokkusobimatust ühisturuga (Euroopa Kohtu 15. märtsi 1994. aasta otsus kohtuasjas C-387/92: Banco Exterior de España, EKL 1994, lk I-877, punkt 20, ja Esimese Astme Kohtu 2. juuni 2003. aasta määrus kohtuasjas T-276/02: Forum 187 *vs.* komisjon, EKL 2003, lk II-2075, punkt 48).

67 Kohtupraktikast tuleneb ka see, et kui komisjon on otsustanud käsitleda abi olemasoleva abi pideva kontrollimise raames, siis ei muutu õiguslik olukord soovituse

asjakohaste meetmete kohta võimaliku heakskiiduni asjaomase liikmesriigi poolt või lõpliku otsuse tegemiseni komisjoni poolt (Euroopa Kohtu 9. oktoobri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-400/99: Itaalia *vs.* komisjon, EKL 2001, lk I-7303, punkt 61).

68 Seega ei ole vaidlustatud kirjadel osas, milles abi, mille peale kaebuses kaevatakse, määratletakse olemasoleva abina, sellise otsuse tunnuseid, millel on siduvad õiguslikud tagajärjed, mis mõjutavad hageja huve.

69 Seda järeldust ei sea kahtluse alla 24. märtsi 2006. aasta kirjas sisalduv viide sellele, et abi, mille peale kaebuses kaevatakse ning mis määratleti olemasoleva abina, on „igal juhul ühisturuga kokkusobiv". Nimelt on ühelt poolt kirja eesmärk – nagu komisjon seda kõnealuses kirjas ka märgib – teavitada kaebuse esitajat sellest, et komisjonil ei ole hetkel kavatsust rakendada EÜ artikli 88 lõike 1 kohast menetlust, mille algatamise üle ta vastavalt eespool punktis 57 viidatud kohtupraktikale ainukesena otsustab. Teiseks ei ole käesoleva otsuse punktis 66 viidatud kohtupraktika kohaselt sellisel teabel siduvaid õiguslikke tagajärgi, mis mõjutavad hageja huve.

70 Eelnevast nähtub, et vaidlustatud kirju tuleb käsitada sellise mitteametliku teatisena, nagu on ette nähtud määruse nr 659/1999 artikli 20 lõike 2 teises lauses ning mille sisu ei anna edasi otsust sama määruse artikli 4 tähenduses. Sellest lähtuvalt ei kujuta vaidlustatud kirjad endast vaidlustatavat akti EÜ artikli 230 tähenduses.

71 Lõpetuseks tuleb meenutada, et teostades kontrolli selle üle, kas liikmesriigid peavad kinni neile EÜ artiklitest 87 ja 88 tulenevatest kohustustest, täidavad komisjon ja siseriiklikud kohtud täiendavaid ja eraldiseisvaid rolle. Siseriikliku kohtu ülesanne on kaitsta õigusi, mis tulenevad isikutele EÜ artikli 88 lõike 3 viimases lauses sätestatud

keelu vahetust õigusmõjust. Siseriikliku kohtu poole võib seega pöörduda riigiabi ebaseaduslikkuse tuvastamiseks ning selle tagasimaksmisele kohustamiseks.

72 Seega ei ole käesoleva hagi vastuvõetamatuse tagajärjeks see, et hageja jääb ilma võimalusest taotleda asjaomase abi seaduslikkuse suhtes kohtuliku kontrolli teostamist. Nimelt peavad siseriiklikud kohtud tagama, et kohaldataks kõiki tagajärgi, mis vastava liikmesriigi õigusest lähtuvalt järgnevad EÜ artikli 88 lõike 3 viimase lause rikkumisele – nii abimeetmete rakendamisaktide kehtivuse kui ka selle sätte vastaselt antud rahalise toetuse tagasinõudmise osas (Euroopa Kohtu 21. novembri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-354/90: Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires ja Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, EKL 1991, lk I-5505, punkt 12, ja 12. veebruari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-199/06: CELF ja Ministre de la Culture et de la Communication, EKL 2008, lk I-469, punkt 41).

73 Lisaks on vastuvõetamatu hageja taotlus, et Esimese Astme Kohus kohustaks komisjoni algatama ametliku uurimismenetluse, sest väljakujunenud kohtupraktika kohaselt piirdub ühenduse kohtu pädevus EÜ artikli 230 alusel esitatud tühistamishagi raames vaidlustatud akti õiguspärasuse kontrollimisega ning Esimese Astme Kohus ei saa oma pädevuse teostamisel teha ühenduse institutsioonidele korraldust (Euroopa Kohtu 8. juuli 1999. aasta otsus kohtuasjas C-5/93 P, EKL 1999, lk I-4695, punkt 36, ja Esimese Astme Kohtu 24. veebruari 2000. aasta otsus kohtuasjas T-145/98: ADT Projekt *vs.* komisjon, EKL 2000, lk II-387, punktid 83 ja 84).

74 Eelnevast tuleneb, et hagi on tervikuna vastuvõetamatu.

Kohtukulud

75 Kodukorra artikli 87 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna kohtuotsus on tehtud hageja kahjuks, tuleb kohtukulud vastavalt komisjoni nõudele välja mõista hagejalt.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ESIMESE ASTME KOHUS (esimene koda)

otsustab:

1. **Jätta hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata.**

2. **Mõista kohtukulud välja NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB-lt.**

Tiili Dehousse Wiszniewska-Białecka

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 6. juunil 2009 Luxembourgis.

Allkirjad