WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI (pierwsza izba)

z dnia 9 czerwca 2009 r.*

W sprawie T-152/06

NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB, z siedzibą w Sztokholmie (Szwecja), reprezentowana przez adwokatów M. Merolę oraz L. Armatiego,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez T. Scharfa, działającego w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

mającej za przedmiot wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji, która miała być zawarta w skierowanych do NDSHT pismach Komisji z dnia 24 marca i 28 kwietnia 2006 r., odnoszących się do skargi dotyczącej pomocy państwa, zgodnie z zarzutem

* Język postępowania: angielski.

bezprawnie przyznanej Stockholm Visitors Board AB przez miasto Sztokholm (sprawa CP 178/04 — Przyznanie pomocy państwa na rzecz SVB AB),

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI
WSPÓLNOT EUROPEJSKICH (pierwsza izba),

w składzie: V. Tiili, prezes, F. Dehousse i I. Wiszniewska-Białecka (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: C. Kantza, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 1 lipca 2008 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 Skarżąca, NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB, jest spółką prawa szwedzkiego prowadzącą w Sztokholmie za pośrednictwem swej strony internetowej działalność jako biuro podróży. Oferuje ona pakiet usług obejmujący rezerwację pokoi hotelowych i kartę turystyczną o nazwie „Stockholm à la carte", umożliwiającą jej posiadaczom dostęp do szeregu usług i obiektów w obrębie miasta

Sztokholm, takich jak muzea i transport lokalny. Spółka ta została założona w 2001 r. w następstwie wycofania się z Destination Stockholm AB (DSAB) prywatnych podmiotów gospodarczych.

2 DSAB została założona w 1980 r. na mocy decyzji miasta Sztokholm i rady hrabstwa Sztokholm. Stanowiła formę partnerstwa utworzonego przez prywatne podmioty gospodarcze sektora turystycznego i miasto Sztokholm działające za pośrednictwem fundacji miejskiej Stockholm Information Services (SIS) (zwanej dalej „fundacją SIS"). W istocie DSAB była spółką zależną, której większość udziałów znajdowało się w posiadaniu fundacji SIS, utworzonej z kolei w 1978 r. w celu prowadzenia działalności z zakresu promocji turystycznej miasta Sztokholm oraz kontrolowanej i finansowanej wspólnie przez miasto i hrabstwo Sztokholm. Od roku 1980 DSAB zapewniała zakwaterowanie w Sztokholmie w hotelach po obniżonych cenach oraz ogół usług związanych z turystyką, w szczególności za pośrednictwem karty o nazwie „Stockholm Card".

3 W 2001 r., w następstwie wycofania się prywatnych podmiotów gospodarczych z DSAB, władze Sztokholmu postanowiły dokonać jej reorganizacji, łącząc pozostałą jej działalność z działalnością fundacji SIS. W dniu 1 stycznia 2002 r. DSAB zmieniła nazwę i przekształciła się w Stockholm Visitors Board AB (zwaną dalej „SVB"), spółkę, której udziały znajdowały się w posiadaniu miasta Sztokholm za pośrednictwem różnych spółek zależnych. Od roku 2002 do zadań SVB należało udzielanie informacji turystycznej i promocja regionu Sztokholmu, przy czym działalność w tym zakresie należała uprzednio do zadań fundacji SIS. SVB prowadzi również działalność handlową powiązaną z działalnością w zakresie informacji turystycznej, polegającą między innymi na usługach rezerwacji pokoi hotelowych i sprzedaży „Stockholm Card", która zapewnia bezpłatny dostęp do obiektów i infrastruktury w obrębie miasta Sztokholm.

4 W dniu 23 września 2004 r. skarżąca przekazała Komisji informacje dotyczące corocznych subwencji przyznanych SVB przez miasto Sztokholm w latach 2003, 2004 i 2005, twierdząc, że subwencje te stanowią pomoc państwa przyznaną przez Królestwo Szwecji z naruszeniem art. 88 ust. 3 WE. Na opisaną w skardze oraz przedstawioną następnie w uwagach skarżącej pomoc państwa składać się miały: coroczne przyznawanie środków z budżetu miasta Sztokholm na rzecz SVB, regularny zwrot strat SVB przed opodatkowaniem przez jej spółkę dominującą oraz preferencyjny dostęp do publicznej infrastruktury, takiej jak parking zarządzany przez miasto Sztokholm.

5 Skarżąca podnosi w skardze, że w braku gwarancji nieuzyskania nadwyżek rekompensaty w odniesieniu do działalności z zakresu informacji publicznej kwoty przyznane przez miasto Sztokholm mogłyby zostać wykorzystane przez SVB w celu finansowania działalności handlowej, którą SVB prowadzi obok działalności z zakresu udzielania informacji turystycznej, konkurując w tym względzie z innymi przedsiębiorstwami krajowymi i zagranicznymi, i tym samym mogłyby prowadzić do zakłóceń konkurencji. Pomoc taka w opinii skarżącej powinna zostać uznana za przyznaną bezprawnie, wobec braku decyzji Komisji ją zatwierdzającej, oraz za niezgodną ze wspólnym rynkiem.

6 Skarżąca uzupełniła skargę pismami zawierającymi szczegółowy opis historii, organizacji i działalności SVB i zwróciła się do Komisji o zastosowanie, aż do chwili wydania przez nią rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności omawianej pomocy ze wspólnym rynkiem, środków tymczasowych w trybie art. 11 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [88] WE (Dz.U. L 83, s. 1), w celu zapobieżenia wyrządzeniu skarżącej poważnej i nieodwracalnej szkody.

7 Komisja przystąpiła do badania skargi: skierowała do władz szwedzkich wnioski o udzielenie informacji, jak również zainicjowała wymianę pism i zorganizowała spotkania z przedstawicielami tych władz oraz skarżącej. Władze szwedzkie przekazały Komisji informacje zawierające między innymi szczegółowy opis ewolucji działalności w zakresie promocji turystycznej miasta Sztokholm, począwszy od lat 30. Dostarczyły jej również wyciągi z przyjętych przez miasto Sztokholm uchwał dotyczących przeprowadzenia reorganizacji omawianej działalności, informacje finansowe w odniesieniu do każdej z działalności fundacji SIS i DSAB za lata budżetowe 1995–2001, a także informacje dotyczące środków przyznanych SVB przez miasto Sztokholm w latach budżetowych 2002, 2003 i 2004 oraz założenia na rok budżetowy 2005.

8 W dniu 24 marca 2006 r. prowadzący omawianą sprawę dyrektor należącej do komisyjnej Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji dyrekcji Pomoc państwa 1: spójność

i konkurencja (zwany dalej „prowadzącym sprawę dyrektorem służby Komisji") wysłał skarżącej pismo o następującym brzmieniu:

„KOMISJA EUROPEJSKA

DG ds. Konkurencji

Pomoc państwa 1: spójność i konkurencja

Dyrektor […]

Przedmiot: CP 178/2004 — Przyznanie pomocy państwa na rzecz SVB AB

[…]

Niniejsze pismo stanowi odpowiedź na Państwa pisma z: 23 września 2004 r., 22 grudnia 2004 r., 10 stycznia 2005 r., 19 kwietnia 2005 r. oraz 14 lutego 2006 r. dotyczące opisanej w nagłówku skargi.

Pragnę poinformować, że na podstawie dostępnych informacji właściwe służby Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji przyjęły, iż brak jest wystarczających podstaw uzasadniających dalsze prowadzenie postępowania wyjaśniającego w przedmiocie złożonej przez Państwa skargi. Jak Państwo wiedzą, uzyskaliśmy od zainteresowanego państwa członkowskiego istotne informacje, przekazane drogą pocztową i podczas spotkań. Ogół elementów stanu faktycznego i okoliczności sprawy był przedmiotem wnikliwego dochodzenia i analizy. Skarga Państwa klienta została potraktowana z należytą powagą, a nasze służby zrobiły co w ich mocy w celu zweryfikowania istnienia naruszenia art. 87 ust. 1 WE.

Z przeprowadzonej przez nasze służby analizy wynika, że działalność związana ze »Stockholm Card« i rezerwacjami pokoi hotelowych (z wyjątkiem miejsc parkingowych objętych »Stockholm Card«) była prowadzona na zasadach rynkowych. Tym samym źródłem jej finansowania nie była pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. W odniesieniu do bezpłatnego korzystania z niektórych miejsc parkingowych można przyjąć, że nie ma ono wpływu na handel, a nawet gdyby tak było, pomoc ta była objęta »Stockholm Card« na długo przed przystąpieniem Szwecji do Unii Europejskiej w 1995 r., i stanowiła zatem istniejącą pomoc. Ponadto od dnia 1 stycznia 2006 r. usługa ta nie jest już objęta »Stockholm Card«.

Co się tyczy innych aspektów działalności (udzielanie informacji turystycznej itp.), wydaje się, że objęte są one przepisami regulującymi świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym. Nie ma podstaw, by przyjąć, że w odniesieniu do działalności gospodarczej przyznane zostały subwencje krzyżowe. Gdyby usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym zostały uznane za pomoc państwa, pomoc ta byłaby — na co należy zwrócić uwagę — przyznawana na takich samych warunkach na długo przed rokiem 1995, a w konsekwencji stanowiłaby istniejącą pomoc.

Reasumując, przeprowadzona przez nasze służby pogłębiona analiza skargi wskazuje, że w niniejszym przypadku mamy do czynienia z istniejącą pomocą, która nie ma bezprawnego charakteru, a w każdym razie jest zgodna ze wspólnym rynkiem. Jako że nie ma powodu wszczęcia postępowania w celu zastosowania stosownych środków przewidzianych w art. 88 ust. 1 WE, służby Komisji nie biorą pod uwagę podjęcia innych działań w tej sprawie.

Niemniej pozwolę sobie zwrócić Państwa uwagę na fakt, że jeżeli są Państwo przekonani — odmiennie niż nasze służby — że miała miejsce wypłata pomocy przyznanej bezprawnie, art. 87 ust. 1 WE ma bezpośrednią skuteczność i przyznaje jednostkom prawa, których ochrona należy do sądów krajowych. Mogą więc Państwo do nich skierować niniejszą sprawę.

[…]".

9 W piśmie z dnia 5 kwietnia 2006 r. skarżąca poinformowała Komisję, że z pisma z dnia 24 marca 2006 r. wywiodła, iż analiza finansowania przyznanego SVB przez miasto Sztokholm doprowadziła Komisję do odrzucenia jej skargi i przyjęcia decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń względem zarzucanej pomocy, zgodnie z art. 13 i art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 659/1999. Na podstawie art. 20 wspomnianego rozporządzenia skarżąca zwróciła się do Komisji o przekazanie jej kopii tej decyzji.

10 W piśmie z dnia 28 kwietnia 2006 r. (zwanym dalej, łącznie z pismem z dnia 24 marca 2006 r., „zaskarżonymi pismami"), prowadzący sprawę dyrektor służby Komisji odpowiedział skarżącej w następujący sposób:

„KOMISJA EUROPEJSKA

DG ds. Konkurencji

Pomoc państwa 1: spójność i konkurencja

Dyrektor […]

Przedmiot: CP 178/2004 — Przyznanie pomocy państwa na rzecz SVB AB

[…]

Niniejsze pismo stanowi odpowiedź na Państwa pismo z dnia 5 kwietnia 2006 r. dotyczące opisanej w nagłówku pomocy.

Jak miałem okazję wyjaśnić w piśmie z dnia 24 marca 2006 r., służby Komisji doszły do wniosku, że brak jest wystarczających podstaw uzasadniających dalsze prowadzenie postępowania wyjaśniającego w przedmiocie złożonej przez Państwa skargi. Z przekazanych przez władze szwedzkie drogą pocztową i podczas spotkań informacji wynika bowiem, że wskazane przez Państwa środki nie stanowią bezprawnie przyznanej pomocy państwa.

Tym samym nie mamy możliwości przekazania Państwu, zgodnie z art. 20 rozporządzenia nr 659/1999, decyzji Komisji, o co zwracają się Państwo w piśmie.

[…]".

Przebieg postępowania i żądania stron

11 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 czerwca 2006 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.

12 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 1 września 2006 r. Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności na podstawie art. 114 § 1 regulaminu Sądu.

13 W dniu 9 listopada 2006 r. skarżąca złożyła uwagi w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności.

14 Postanowieniem z dnia 15 marca 2007 r. Sąd (czwarta izba) pozostawił zarzut niedopuszczalności i kwestię kosztów do rozstrzygnięcia w wyroku kończącym postępowanie w sprawie.

15 W dniu 3 maja 2007 r. Komisja przedstawiła swoją odpowiedź na skargę.

16 Pismem z dnia 28 czerwca 2007 r. skarżąca zrzekła się prawa do złożenia repliki.

17 Wskutek zmiany składu izb Sądu sędzia sprawozdawca został przydzielony do pierwszej izby, której następnie przekazano niniejszą sprawę.

18 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (pierwsza izba) postanowił o otwarciu procedury ustnej.

19 Na rozprawie w dniu 1 lipca 2008 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu. Sąd wezwał Komisję do przedłożenia określonych dokumentów w terminie dwóch tygodni. Komisja przedłożyła dokumenty w dniu 11 lipca 2008 r. Skarżąca przedstawiła uwagi w przedmiocie tych dokumentów w piśmie z dnia 6 sierpnia 2008 r.

20 W dniu 23 stycznia 2009 r. Sąd postanowił o zamknięciu procedury ustnej.

21 Skarżąca wnosi do Sądu o:

— oddalenie zarzutu niedopuszczalności i uznanie skargi za dopuszczalną;

— stwierdzenie nieważności decyzji zawartej w zaskarżonych pismach;

— nakazanie Komisji wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego zgodnie z art. 88 ust. 2 WE;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

22 Komisja wnosi do Sądu o:

— odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej lub oddalenie jej jako bezzasadnej;

— obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

Argumenty stron

23 Komisja utrzymuje, że zaskarżone pisma nie stanowią, oddzielnie ani łącznie, decyzji Komisji, a tym samym nie można ich uznać za akt zaskarżalny. W konsekwencji, zdaniem Komisji, skarga jest niedopuszczalna.

24 Po pierwsze, podnosi ona, że treść zaskarżonych pism nie ma charakteru rozstrzygającego. Zwraca uwagę, że zgodnie z orzecznictwem wysłanie przez instytucję wspólnotową pisma w odpowiedzi na wniosek nie wystarczy, by pismo to mogło zostać zakwalifikowane jako decyzja w rozumieniu art. 230 WE. Pismo z dnia 24 marca 2006 r. miało wskazywać, że to właściwe służby Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji, a nie Komisja lub członek Komisji odpowiedzialny za dziedzinę konkurencji, doszły do wniosku, by nie kontynuować postępowania wyjaśniającego. Pismo z dnia 28 kwietnia 2006 r. miało wskazywać wyraźnie, w odpowiedzi na wniosek skarżącej, że nie istniała decyzja Komisji, która mogłaby zostać przekazana skarżącej. Komisja nie zajęła bowiem ostatecznego stanowiska. Skarżąca podkreślała zresztą wielokrotnie w skardze brak końcowego stanowiska Komisji. Zaskarżone pisma miały służyć powiadomieniu skarżącej, że służby Komisji nie znalazły wystarczających podstaw do wydania

rozstrzygnięcia w sprawie lub do kontynuowania postępowania wyjaśniającego w przedmiocie zarzucanej pomocy. Okoliczność, że służby Komisji przedstawiają swoje rozważania na temat sprawy, w trosce o zachowanie przejrzystości, nie stoi na przeszkodzie uznaniu zaskarżonych pism za informację w rozumieniu art. 20 rozporządzenia nr 659/1999.

25 Argument skarżącej, zgodnie z którym pozbawiony znaczenia jest fakt, w jakiej formie powoływana decyzja została przyjęta, jest w opinii Komisji nieadekwatny w niniejszej sprawie, ponieważ skarżąca powinna była wykazać, że zaskarżone pisma stanowią decyzję ze względu na ich treść. Tymczasem, jako że zaskarżone pisma nie wywierają żadnych skutków prawnych w odniesieniu do sytuacji skarżącej, nie mogą zostać zakwalifikowane jako decyzja. Ponadto Komisja podkreśla, że zaskarżone pisma nie wskazują podstawy prawnej, zostały wysłane przez służby Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji, a nie przez Komisję jako organ kolegialny lub właściwego w tym zakresie członka Komisji, a zaadresowane zostały do skarżącej, a nie do Królestwa Szwecji. Powyższe czynniki stanowią według Komisji dodatkowe argumenty przemawiające za tym, że zaskarżone pisma nie stanowią, oddzielnie ani łącznie, decyzji Komisji.

26 Po drugie, Komisja twierdzi, że nie wydała decyzji ani nie zajęła ostatecznego stanowiska. W zaskarżonych pismach nie wskazała, że przyjęła decyzję w trybie art. 13 lub art. 4 rozporządzenia nr 659/1999. Okoliczność, że skarżąca w piśmie z dnia 5 kwietnia 2006 r. zwraca się do Komisji o przesłanie jej decyzji, ukazuje, że nie uznała ona pisma z dnia 24 marca 2006 r. za decyzję. Pismo z dnia 28 kwietnia 2006 r. ogranicza się do poinformowania skarżącej, iż żadna decyzja nie może zostać jej przekazana. Połączenie tych dwóch pism, z których żadne nie stanowi decyzji, nie może, zdaniem Komisji, stanowić decyzji. Komisja utrzymuje, że przy założeniu, że sprawa dotyczy bezprawnie przyznanej pomocy, nie przyjęła ona żadnej z decyzji przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 659/1999, a ponadto nie stwierdziła ostatecznie, że środki będące przedmiotem niniejszej sprawy stanowiły istniejącą pomoc. Służby Komisji zatrzymały się na etapie postępowania poprzedzającym etap, na którym Komisja powinna podjąć decyzję. Ponieważ skarżąca wydaje się w sposób dorozumiany zakładać brak działania ze strony Komisji w sytuacji, której na Komisji ciążył obowiązek działania, powinna była wnieść skargę o stwierdzenie jej bezczynności.

27 Po trzecie, Komisja zwraca uwagę, że aktami, jakie mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności w trybie art. 230 WE, są wyłącznie akty wywołujące wiążące skutki prawne mogące naruszać interesy skarżącego poprzez istotną zmianę jego sytuacji prawnej. Wobec braku decyzji Komisji sytuacja prawna skarżącej nie została zmieniona poprzez wysłanie zaskarżonych pism.

28 Skarżąca jest zdania, że podniesiony przez Komisję zarzut niedopuszczalności musi zostać oddalony. Jak wynika z orzecznictwa, pismo wysłane składającemu skargę do Komisji, podające ostateczne stanowisko Komisji w dziedzinie pomocy państwa, stanowi decyzję, nawet jeśli nie zostało zaadresowane do danego państwa członkowskiego. Oświadczenie, zgodnie z którym służby Komisji doszły do wniosku, że brak jest wystarczających podstaw uzasadniających dalsze prowadzenie postępowania wyjaśniającego w przedmiocie złożonej skargi, stanowi w opinii skarżącej ostateczną decyzję, na mocy której Komisja odmówiła wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE i na mocy której sprawę umorzyła. Tym samym zaskarżone pisma stanowiły akt zaskarżalny w rozumieniu art. 230 WE.

29 Skarżąca argumentuje, że zgodnie z orzecznictwem w celu ustalenia, czy dany akt wywołuje wiążące skutki prawne, a co za tym idzie — czy może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, należy poddać analizie jego treść. Forma, w jakiej dana decyzja została przyjęta, pozostaje bez znaczenia. Tymczasem zdaniem skarżącej zaskarżone pisma zawierają, oddzielnie lub łącznie, ostateczne stanowisko Komisji w odniesieniu do skargi złożonej przez skarżącą i wywierają wpływ na jej sytuację prawną. Jako bezpośrednia konkurentka spółki korzystającej z zarzucanej pomocy skarżąca mogłaby zostać zakwalifikowana jako zainteresowana strona w rozumieniu art. 1 lit. h) rozporządzenia nr 659/1999 i przysługiwałyby jej gwarancje proceduralne przewidziane w art. 88 ust. 2 WE i art. 6 rozporządzenia nr 659/1999, gdyby zostało wszczęte formalne postępowanie wyjaśniające.

30 Skarżąca podnosi, że wszystkie argumenty Komisji dotyczące niedopuszczalności skargi odnosiły się wyłącznie do formy, a nie treści zaskarżonych pism i żaden z tych argumentów nie może zostać uznany za adekwatny. Wskazuje po pierwsze, że fakt, iż zaskarżone pisma zostały wysłane przez dyrektora służby komisyjnej Dyrekcji

Generalnej ds. Konkurencji jest pozbawiony znaczenia. Wobec braku zastrzeżenia, że zaskarżone pisma wyrażają jedynie osobisty punkt widzenia ich autora, należy uznać, iż wyrażono w nich stanowisko Komisji, a tym samym — mogą być one przedmiotem skargi.

31 Po drugie, Komisja nie może twierdzić, że skoro zaskarżone pisma nie zostały zaadresowane do państwa członkowskiego, to nie stanowią one decyzji Komisji. Skarżąca przypomina, że zgodnie z orzecznictwem pismo zaadresowane do składającego skargę do Komisji, podające ostateczne stanowisko Komisji w przedmiocie pomocy państwa, może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności. W przeciwnym przypadku składający skargę do Komisji byłby pozbawiony jakiejkolwiek możliwości kwestionowania ostatecznego stanowiska Komisji w przedmiocie jego skargi, a w konsekwencji Komisja mogłaby obchodzić obowiązki ciążące na niej na mocy rozporządzenia nr 659/1999.

32 Po trzecie, skarżąca twierdzi, że odmowa ze strony Komisji przekazania jej kopii decyzji potwierdza, że pismo z dnia 24 marca 2006 r. zawierało ostateczne stanowisko Komisji. Ponieważ skarżąca nie mogła uzyskać dodatkowego uzasadnienia, jedynym dostępnym jej środkiem zaskarżenia miało być zakwestionowanie decyzji zawartej w zaskarżonych pismach. Skarżąca zwraca uwagę ponadto na oględny język wypowiedzi w zaskarżonych pismach, dowodzący, że Komisja żywiła wątpliwości co do kwalifikacji i zgodności przedmiotowych środków, które powinny były doprowadzić do wszczęcia przez nią formalnego postępowania wyjaśniającego. Komisja nie ograniczyła się bowiem do stwierdzenia braku wystarczających podstaw do przyjęcia rozstrzygnięcia w sprawie, jak uczyniłaby to w nieformalnym powiadomieniu dokonanym na podstawie art. 20 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999. Treść zaskarżonych pism, mimo oględnego języka, wskazuje zdaniem skarżącej jednoznacznie, że Komisja zajęła w odpowiedzi na skargę skarżącej jasne i ostateczne stanowisko.

33 Co więcej, skarżąca utrzymuje, że zaskarżonych pism Komisji nie można postrzegać jako aktów przygotowawczych, gdyż ich treść wskazuje, iż Komisja nie brała pod uwagę możliwości podjęcia innych działań w ramach badania pomocy, o której mowa

w skardze. Gwarancje proceduralne przyznane składającym skargi do Komisji w dziedzinie pomocy państwa stałyby się całkowicie bezużyteczne, gdyby Komisja mogła korzystać z immunitetu dzięki samemu tylko użyciu oględnego języka w jej decyzjach.

34 Wreszcie zdaniem skarżącej argument Komisji, zgodnie z którym w braku decyzji skarżąca powinna była wnieść skargę o stwierdzenie nieważności, należy oddalić w niniejszej sprawie. Z orzecznictwa wynika, że taka skarga nie może zostać wniesiona w przypadku jasnego i wyraźnego zajęcia przez Komisję stanowiska w przedmiocie skargi do niej złożonej. Ponieważ art. 230 WE i 232 WE stanowią wyraz jednego i tego samego środka zaskarżenia, to zaskarżony powinien zostać akt zawierający stanowisko Komisji, a w konsekwencji niniejsza skarga o stwierdzenie nieważności jest według skarżącej środkiem odpowiednim.

Ocena Sądu

35 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wysłanie pisma przez instytucję wspólnotową do adresata w odpowiedzi na jego wniosek nie wystarcza do zakwalifikowania tego pisma jako decyzji w rozumieniu art. 230 WE, otwierającej w ten sposób drogę do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności (wyroki Sądu: z dnia 22 maja 1996 r. w sprawie T-277/94 AITEC przeciwko Komisji, Rec. s. II-351, pkt 50; z dnia 22 października 1996 r. w sprawie T-154/94 CSF i CSME przeciwko Komisji, Rec. s. II-1377, pkt 51; postanowienie Sądu z dnia 5 listopada 2003 r. w sprawie T-130/02 Kronoply przeciwko Komisji, Rec. s. II-4857, pkt 42).

36 Również zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności w rozumieniu art. 230 WE mogą być jedynie akty wywołujące wiążące skutki prawne mogące naruszyć interesy skarżącego poprzez znaczącą zmianę jego sytuacji prawnej (wyrok Trybunału z dnia 11 listopada 1981 r. w sprawie 60/81 IBM przeciwko Komisji, Rec. s. 2639, pkt 9; wyrok Sądu z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie T-351/02 Deutsche Bahn przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1047, pkt 35; ww. w pkt 35 postanowienie w sprawie Kronoply przeciwko Komisji, pkt 43).

37 Aby określić, czy dany akt lub decyzja wywołuje takie skutki, należy skupić się na samej ich treści (ww. w pkt 35 postanowienie w sprawie Kronoply przeciwko Komisji, pkt 44). Natomiast forma, w której wydano akt czy decyzję, jest co do zasady obojętna z punktu widzenia oceny dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności (zob. podobnie ww. w pkt 36 wyrok w sprawie IBM przeciwko Komisji, pkt 9).

38 W tym względzie należy przypomnieć, że chociaż adresatem decyzji kończącej postępowanie w przedmiocie badania zgodności z traktatem WE środków pomocowych w rozumieniu art. 4 rozporządzenia nr 659/1999 jest zawsze zainteresowane państwo członkowskie, powiadomienie zaadresowane do składającego skargę do Komisji może odzwierciedlać treść takiej decyzji, nawet jeżeli nie została ona wysłana do zainteresowanego państwa członkowskiego (postanowienie Sądu z dnia 30 września 1999 r. w sprawie T-182/98 UPS Europe przeciwko Komisji, Rec. s. II-2857, pkt 38).

39 Tytułem wstępu należy przybliżyć przewidziany przez rozporządzenie nr 659/1999 reżim prawny znajdujący zastosowanie do składanych do Komisji skarg w dziedzinie pomocy państwa.

40 Po zbadaniu przez Komisję, zgodnie z art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, informacji dotyczących domniemanej pomocy przyznanej bezprawnie, art. 13 tego rozporządzenia nakłada na tę instytucję obowiązek, w odniesieniu do pomocy przyznanej bezprawnie, zakończenia wstępnego badania w drodze decyzji, podjętej zgodnie z art. 4 wspomnianego rozporządzenia.

41 W przypadku otrzymania informacji na temat ewentualnego istnienia pomocy państwa Komisja, poza możliwością wydania decyzji na podstawie art. 4 rozporządzenia nr 659/1999, nie ma innego wyboru niż poinformowanie zainteresowanych stron na podstawie art. 20 ust. 2 zdanie drugie tego rozporządzenia o tym, że „istnieją niewystarczające podstawy do przyjęcia opinii [rozstrzygnięcia] w sprawie" (zob. ww. w pkt 36 wyrok w sprawie Deutsche Bahn przeciwko Komisji, pkt 43).

42 Z orzecznictwa wynika, że aby ocenić, czy pismo przekazane składającemu skargę do Komisji w odpowiedzi na tę skargę stanowi akt zaskarżalny, Sąd musi ustalić — biorąc pod uwagę treść zaskarżonego aktu — czy stanowi on decyzję w rozumieniu art. 4 rozporządzenia nr 659/1999, czy jedynie nieformalne powiadomienie, takie jak przewidziane w art. 20 ust. 2 zdanie drugie tego rozporządzenia (zob. podobnie ww. w pkt 36 wyrok w sprawie Deutsche Bahn przeciwko Komisji, pkt 44).

43 Tym samym, jak wynika z ustanowionej w rozporządzeniu nr 659/1999, a w szczególności w jego art. 20 ust. 2 procedury znajdującej zastosowanie do skarg składanych do Komisji w dziedzinie pomocy państwa, wprawdzie Komisja ma obowiązek niezwłocznie zbadać udzielone jej przez podmiot trzeci w skardze informacje dotyczące domniemanej pomocy przyznanej bezprawnie, lecz nie jest zobowiązana do przyjęcia decyzji w rozumieniu art. 4 wspomnianego rozporządzenia w odpowiedzi na każdą skargę.

44 Ciążący na Komisji obowiązek wydania decyzji w odpowiedzi na skargę dotyczy jedynie przypadku przewidzianego w art. 13 rozporządzenia nr 659/1999. Artykuł 20 ust. 2 zdanie drugie tego rozporządzenia stanowi, że Komisja może poprzestać na listownym poinformowaniu składającego skargę o braku wystarczających podstaw do przyjęcia rozstrzygnięcia w sprawie. Sytuacja taka zachodzi w szczególności wtedy, gdy art. 13 rozporządzenia nr 659/1999 nie znajduje zastosowania z tego względu, że skarga do Komisji nie dotyczy pomocy przyznanej bezprawnie, lecz w rzeczywistości odnosi się do istniejącej pomocy.

45 W celu ustalenia, czy niniejsza skarga jest dopuszczalna należy zbadać, czy z treści zaskarżonych pism wynika, że mogą one zostać uznane za decyzję w rozumieniu art. 4 rozporządzenia nr 659/1999 adresowaną w rzeczywistości do zainteresowanego państwa członkowskiego i naruszającą interesy skarżącej poprzez istotną zmianę jej sytuacji prawnej.

46 Po pierwsze, należy dokonać analizy treści zaskarżonych pism.

47 W piśmie z dnia 24 marca 2006 r. prowadzący sprawę dyrektor służby Komisji poinformował skarżącą, iż w jego opinii brak jest wystarczających podstaw uzasadniających dalsze prowadzenie postępowania wyjaśniającego w przedmiocie złożonej do Komisji skargi. Podkreślił, że skarga była przedmiotem wnikliwej analizy.

48 Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że skoro prowadzący sprawę dyrektor służby Komisji wskazał w części pierwszej akapitu trzeciego pisma z dnia 24 marca 2006 r., że działalność związana ze „Stockholm Card" (z wyjątkiem miejsc parkingowych) i rezerwacjami pokoi hotelowych była prowadzona na zasadach rynkowych, to stwierdził on w ten sposób, że działalność ta nie była finansowana z subwencji opisanych w skardze do Komisji. Tym samym nie wskazał, że opisane w skardze do Komisji subwencje nie spełniały przesłanek niezbędnych do zakwalifikowania ich jako pomoc państwa w rozumieniu art. 87 WE. Wobec tego z tej części pierwszej akapitu trzeciego pisma z dnia 24 marca 2006 r. nie można wyprowadzić wniosku, że Komisja uznała, iż opisane w skardze do Komisji subwencje w tym zakresie nie stanowią pomocy państwa.

49 Następnie, w części drugiej akapitu trzeciego pisma z dnia 24 marca 2006 r. prowadzący sprawę dyrektor służby Komisji wskazał, że w odniesieniu do bezpłatnego korzystania przez SVB z niektórych miejsc parkingowych można przyjąć, iż nie ma ono wpływu na handel, a w każdym razie — jako że pomoc ta była objęta „Stockholm Card" przed 1995 r., czyli przed przystąpieniem Szwecji do Unii Europejskiej — stanowiła ona istniejącą pomoc. W akapicie czwartym pisma z dnia 24 marca 2006 r. wyjaśnił on, że inne aspekty działalności SVB wydają się być objęte przepisami regulującymi świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym, toteż — gdyby przyjąć, że ich finansowanie stanowi pomoc państwa — należy zwrócić uwagę, że ta pomoc była przyznawana na takich samych warunkach na długo przed rokiem 1995, zatem stanowiła istniejącą pomoc. Z powyższego wynika, że ponieważ prowadzący sprawę dyrektor służby Komisji uznał pomoc opisaną w skardze do Komisji za istniejącą pomoc, nie przeprowadził bardziej pogłębionej analizy jej kwalifikacji jako pomocy państwa.

50 Na koniec prowadzący sprawę dyrektor służby Komisji podkreślił, że analiza skargi wykazała, iż opisane środki stanowiły istniejącą pomoc, a nie pomoc bezprawnie przyznaną.

51 W piśmie z dnia 28 kwietnia 2006 r., w odpowiedzi na pismo skarżącej z dnia 5 kwietnia 2006 r., prowadzący sprawę dyrektor służby Komisji przypomniał, że środki opisane w skardze do Komisji nie stanowiły bezprawnie przyznanej pomocy, a co za tym idzie niemożliwe było przekazanie skarżącej decyzji zgodnie z art. 20 rozporządzenia nr 659/1999.

52 Z pisma z dnia 28 kwietnia 2006 r. oraz z treści pisma z dnia 24 marca 2006 r. wynika jasno, że Komisja uznała — w następstwie wstępnego badania informacji przekazanych jej przez zainteresowane państwo członkowskie — opisane w skardze do Komisji środki za niestanowiące pomocy przyznanej bezprawnie w rozumieniu art. 1 lit. f) rozporządzenia nr 659/1999. W zaskarżonych pismach Komisja jedynie poinformowała skarżącą, że z pierwszej, wstępnej oceny wynikało, iż pomoc opisana w skardze do Komisji stanowiła istniejącą pomoc objętą procedurą przewidzianą w art. 88 ust. 1 WE.

53 Należy ponadto zauważyć, że nawet gdyby Komisja stwierdziła w części pierwszej akapitu trzeciego pisma z dnia 24 marca 2006 r., że działalność związana ze „Stockholm Card" i rezerwacjami pokoi hotelowych była finansowana z subwencji opisanych w skardze do Komisji, nie zmieniłoby to jej wniosku, zgodnie z którym subwencje te, jako przyznawane na długo przed rokiem 1995, stanowiły istniejącą pomoc.

54 Tym samym z treści zaskarżonych pism wynika, że Komisja zdecydowała o nienadawaniu skardze dalszego biegu ze względu na fakt, że sporna pomoc stanowiła istniejącą pomoc.

55 W tym względzie, w toku rozprawy, Komisja nie mogła skutecznie twierdzić, z jednej strony, że nie była w stanie zrozumieć zaskarżonych pism, a z drugiej strony — że pismo z dnia 24 marca 2006 r. zawierało niejasne sformułowania; z powyższego wynika, że jej służby nie podały żadnych powodów braku dalszego prowadzenia postępowania wyjaśniającego w przedmiocie skargi.

56 Po drugie, należy sprawdzić, czy zaskarżone pisma w zakresie, w jakim kwalifikowały pomoc opisaną w skardze do Komisji jako istniejącą pomoc, mogą zostać uznane za decyzję naruszającą interesy skarżącej poprzez istotną zmianę jej sytuacji prawnej.

57 W tej kwestii trzeba przypomnieć, że w dziedzinie istniejącej pomocy inicjatywa należy wyłącznie do Komisji (wyrok Trybunału z dnia 9 sierpnia 1994 r. w sprawie C-44/93 Namur-Les assurances du crédit, Rec. s. I-3829, pkt 11). W ramach kompetencji przyznanej Komisji w celu stałego badania istniejącej pomocy Komisja nie może być zmuszona, na podstawie skargi, do skierowania do państwa członkowskiego, zgodnie z art. 18 rozporządzenia nr 659/1999, zalecenia zawierającego propozycję właściwych środków (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 22 października 1996 r. w sprawie T-330/94 Salt Union przeciwko Komisji, Rec. s. II-1475, pkt 33–35).

58 Poza tym z utrwalonego orzecznictwa wynika, że jeśli informacje dostarczone przez państwo członkowskie dają, w ramach wstępnego badania, podstawy do uznania, że prawdopodobne jest, iż sporne środki stanowią istniejącą pomoc, Komisja powinna zastosować wobec nich tryb przewidziany w art. 88 ust. 1 i 2 WE. Jeśli natomiast dostarczone przez państwo członkowskie informacje nie pozwalają na dojście do takiego wstępnego wniosku lub jeśli państwo członkowskie nie dostarczyło żadnej informacji na ten temat, Komisja powinna zastosować wobec tych środków tryb przewidziany w art. 88 ust. 3 i 2 WE (wyrok Trybunału z dnia 10 maja 2005 r. w sprawie C-400/99 Włochy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-3657, pkt 55).

59 Ponadto należy zaznaczyć, że określona w art. 17–19 rozporządzenia nr 659/1999 procedura mająca zastosowanie do istniejącej pomocy nie przewiduje przyjęcia przez Komisję po zakończeniu wstępnego badania jakiejkolwiek decyzji adresowanej do zainteresowanego państwa członkowskiego.

60 Z powyższego wynika, że składający skargę nie może, na podstawie skargi skierowanej do Komisji, zmusić tej ostatniej do oceny zgodności istniejącej pomocy ze wspólnym rynkiem. Jeżeli Komisja dojdzie do wniosku, po przeprowadzeniu pierwszej oceny, że skarga odnosi się nie do bezprawnie przyznanej pomocy, lecz do istniejącej pomocy, nie ma obowiązku skierowania do zainteresowanego państwa członkowskiego decyzji w rozumieniu art. 4 rozporządzenia nr 659/1999 i nie może zostać zmuszona do zastosowania procedury ustanowionej w art. 88 ust. 1 WE.

61 Należy przypomnieć, że w niniejszej sprawie Komisja uznała, w zaskarżonych pismach, że pomoc opisana w skardze stanowiła istniejącą pomoc. Wypływa z tego wniosek, że ponieważ art. 13 rozporządzenia nr 659/1999 dotyczący pomocy bezprawnie przyznanej nie znajduje zastosowania, Komisja nie mogła wydać decyzji w rozumieniu art. 4 rozporządzenia nr 659/1999. W konsekwencji, w odpowiedzi na skargę skarżącej, Komisja mogła jedynie poinformować ją o braku wystarczających podstaw do przyjęcia rozstrzygnięcia w sprawie, zgodnie z art. 20 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 659/1999.

62 Co więcej, z zaskarżonych pism wynika, że wstępna ocena pomocy opisanej w skardze doprowadziła Komisję do wniosku, że procedura określona w art. 88 ust. 1 WE znajdowała zastosowanie z tego względu, że poddana analizie pomoc stanowiła istniejącą pomoc. Tym samym, wbrew temu, co twierdzi skarżąca, zaskarżone pisma nie stanowiły decyzji o umorzeniu sprawy na tej podstawie, że wspomniane subwencje nie stanowiły pomocy państwa.

63 Poza tym, wbrew temu, co twierdzi skarżąca, zaskarżone pisma nie stanowią również odmowy wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, określonego w art. 88 ust. 2 WE. Trzeba bowiem stwierdzić, że Komisja nie mogła nawet wszcząć takiego postępowania, gdyż pierwsze przeprowadzone przez nią badanie wykazało, że sporna pomoc stanowi istniejącą pomoc (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 5 października 1994 r. w sprawie C-47/91 Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. I-4635, pkt 24; ww. w pkt 35 wyrok w sprawie CSF i CSME przeciwko Komisji, pkt 49).

64 Dodać należy, że sprzeczne z systematyką procedury kontroli pomocy państwa byłoby założenie, że Komisja, informując składającego skargę, że jego skarga dotyczy istniejącej pomocy, musi wydać decyzję w rozumieniu art. 4 rozporządzenia nr 659/1999. Takie rozwiązanie oznaczałoby, że jeżeli do Komisji wpłynęła skarga dotycząca istniejącej pomocy, ma ona obowiązek zbadać zgodność tej pomocy ze wspólnym rynkiem. Jednakże, jak zostało wskazane w pkt 57 powyżej, na podstawie art. 88 ust. 1 WE wyłącznie do Komisji należy inicjatywa w zakresie stosowania procedury stałego badania istniejącej pomocy.

65 W konsekwencji Komisja, uznawszy, że pomoc opisana w skardze stanowiła istniejącą pomoc, słusznie wskazała w piśmie z dnia 28 kwietnia 2006 r., że nie miała możliwości przekazania skarżącej kopii decyzji w rozumieniu art. 4 rozporządzenia nr 659/1999, o którą skarżąca zwróciła się w piśmie z dnia 5 kwietnia 2006 r.

66 Należy również przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem system istniejącej pomocy może być w dalszym ciągu wdrażany, dopóki Komisja nie stwierdzi jego niezgodności ze wspólnym rynkiem (wyrok Trybunału z dnia 15 marca 1994 r. w sprawie C-387/92 Banco Exterior de España, Rec. s. I-877, pkt 20; postanowienie Sądu z dnia 2 czerwca 2003 r. w sprawie T-276/02 Forum 187 przeciwko Komisji, Rec. s. II-2075, pkt 48).

67 Z orzecznictwa wynika również, że kiedy Komisja przystępuje do badania pomocy w ramach stałego badania istniejącej pomocy, sytuacja prawna nie zmienia się aż do

ewentualnego przyjęcia przez zainteresowane państwo członkowskie propozycji właściwych środków lub do wydania przez Komisję ostatecznej decyzji (wyrok Trybunału z dnia 9 października 2001 r. w sprawie C-400/99 Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. I-7303, pkt 61).

68 Co za tym idzie, zaskarżone pisma w zakresie, w jakim kwalifikowały pomoc opisaną w skardze do Komisji jako istniejącą pomoc, nie mają cech decyzji wywołującej wiążące skutki prawne mogące naruszyć interesy skarżącej.

69 Słuszności tego wniosku nie podważa zawarte w piśmie z dnia 24 marca 2006 r. stwierdzenie, zgodnie z którym pomoc opisana w skardze do Komisji i zakwalifikowana jako istniejąca pomoc „w każdym razie jest zgodna ze wspólnym rynkiem". Po pierwsze bowiem, jak Komisja wskazała również w tym piśmie, chodziło o poinformowanie składającego skargę, że nie brała ona pod uwagę w tamtym czasie zastosowania procedury ustanowionej w art. 88 ust. 1 WE, co zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 57 powyżej należy do jej wyłącznej inicjatywy. Po drugie, zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 66 powyżej, taka informacja nie wywołuje wiążących skutków prawnych mogących naruszyć interesy skarżącej.

70 Z powyższego wynika, że zaskarżone pisma należy uznać za nieformalne powiadomienie przewidziane w art. 20 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 659/1999, którego treść nie odzwierciedla decyzji w rozumieniu art. 4 tego rozporządzenia. W konsekwencji zaskarżone pisma nie stanowią aktu zaskarżalnego w rozumieniu art. 230 WE.

71 Wreszcie należy przypomnieć, że w ramach kontroli przestrzegania przez państwa członkowskie obowiązków nałożonych na nie przez art. 87 WE i 88 WE sądy krajowe i Komisja wykonują odrębne i uzupełniające się zadania. Rolą sądu krajowego jest ochrona praw, które jednostki wywodzą z bezpośredniej skuteczności zakazu

ustanowionego w art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE. Do sądu krajowego może zatem zostać wniesiona sprawa o stwierdzenie bezprawności przyznanej pomocy państwa i zarządzenie jej zwrotu.

72 Stwierdzenie niedopuszczalności skargi w niniejszej sprawie nie skutkuje pozbawieniem skarżącej możliwości poddania kontroli sądowej zgodności z prawem spornej pomocy. Sądy krajowe mają bowiem obowiązek zapewnić, że z naruszenia art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE zostaną wyciągnięte wszelkie konsekwencje zgodnie z prawem krajowym, tak w odniesieniu do ważności aktów wykonawczych dla środków pomocowych, jak i w odniesieniu do zwrotu wsparcia finansowego przyznanego z naruszeniem tego postanowienia (wyroki Trybunału: z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-354/90 Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Rec. s. I-5505, pkt 12; z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie C-199/06 CELF i ministre de la Culture et de la Communication, Zb.Orz. s. I-469, pkt 41).

73 Ponadto sformułowane przez skarżącą żądanie nakazania Komisji przez Sąd wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego jest niedopuszczalne, jako że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach skargi o stwierdzenie nieważności opartej na art. 230 WE właściwość sądu wspólnotowego ograniczona jest do kontroli legalności zaskarżonego aktu, toteż Sąd nie może, w ramach wykonywania jego właściwości, skierować nakazu do instytucji wspólnotowych (wyrok Trybunału z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-5/93 P DSM przeciwko Komisji, Rec. s. I-4695, pkt 36; wyrok Sądu z dnia 24 lutego 2000 r. w sprawie T-145/98 ADT Projekt przeciwko Komisji, Rec. s. II-387, pkt 83, 84).

74 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że skarga jest niedopuszczalna w całości.

W przedmiocie kosztów

75 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami, zgodnie z żądaniem Komisji.

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba)

orzeka, co następuje:

1) **Skarga zostaje odrzucona jako niedopuszczalna.**

2) **NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Tiili Dehousse Wiszniewska-Białecka

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 9 czerwca 2009 r.

Podpisy