HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera întâi)

9 iunie 2009 *

În cauza T-152/06,

NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB, cu sediul în Stockholm (Suedia), reprezentată de M. Merola și L. Armati, avocați,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Comunităților Europene, reprezentată de domnul T. Scharf, în calitate de agent,

pârâtă,

având ca obiect o cerere de anulare a deciziei care se pretinde că ar fi cuprinsă în scrisorile Comisiei din 24 martie și din 28 aprilie 2006 adresate NDSHT, referitoare la o

* Limba de procedură: engleza.

plângere privind ajutoare de stat pretins ilegale acordate de orașul Stockholm în favoarea Stockholm Visitors Board AB (cazul CP 178/04 – pretins ajutor de stat în favoarea SVB AB),

TRIBUNALUL DE PRIMĂ INSTANȚĂ
AL COMUNITĂȚILOR EUROPENE (Camera întâi),

compus din doamna V. Tiili, președinte, domnul F. Dehousse și doamna I. Wiszniewska-Białecka (raportor), judecători,

grefier: doamna C. Kantza, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 1 iulie 2008,

pronunță prezenta

Hotărâre

Istoricul cauzei

1 Reclamanta, NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB, este o societate de drept suedez care desfășoară activități de organizare de călătorii la Stockholm prin intermediul site-ului său internet. Aceasta propune un serviciu global care include rezervarea de camere de hotel și un card turistic denumit „Stockholm à la carte” ce permite accesul deținătorilor la mai multe servicii și infrastructuri din orașul Stockholm, cum ar fi muzee și mijloace de transport local. NDSHT Nya Destination

Stockholm Hotell & Teaterpaket AB a fost creată în 2001 ca urmare a retragerii operatorilor privați din Destination Stockholm AB (DSAB).

2 DSAB a fost creată în 1980 printr-o decizie a orașului Stockholm și a Consiliului regiunii Stockholm. DSAB era un parteneriat constituit din operatori privați din sectorul turismului și din orașul Stockholm prin intermediul fundației municipale Stockholm Information Services (SIS) (denumită în continuare „Fundația SIS"). Aceasta era o filială deținută în majoritate de Fundația SIS, care a fost creată ea însăși în 1978 în vederea desfășurării de operațiuni de promovare turistică a orașului Stockholm și care era controlată și finanțată de orașul Stockholm împreună cu regiunea Stockholm. DSAB oferea, din anul 1980, cazare la hoteluri cu preț redus din Stockholm și un ansamblu de servicii turistice, în special prin intermediul unui card denumit „Stockholm Card".

3 În 2001, ca urmare a retragerii operatorilor privați din DSAB, autoritățile orașului Stockholm au decis să reorganizeze DSAB prin fuziunea activităților rămase cu cele ale Fundației SIS. La 1 ianuarie 2002, DSAB și-a schimbat denumirea și a devenit Stockholm Visitors Board AB (denumită în continuare „SVB"), societate deținută de orașul Stockholm prin intermediul diferitelor sale filiale. Începând din 2002, SVB a fost responsabilă de furnizarea de informații turistice și de promovarea regiunii Stockholm, activități care reveneau înainte Fundației SIS. În legătură cu aceste activități de informare turistică, SVB desfășoară și activități comerciale constând, în special, în servicii de rezervare de camere de hotel și în vânzarea cardului „Stockholm Card", care oferă acces gratuit la situri și la infrastructuri din orașul Stockholm.

4 La 23 septembrie 2004, reclamanta a transmis Comisiei informații privind subvențiile anuale alocate de orașul Stockholm în favoarea SVB pentru anii 2003, 2004 și 2005, susținând că aceste subvenții ar constitui ajutoare de stat acordate de Regatul Suediei cu încălcarea articolului 88 alineatul (3) CE. Ajutoarele de stat, astfel cum sunt descrise în această plângere și în observațiile ulterioare prezentate de reclamantă, ar consta în credite anuale de la bugetul orașului Stockholm în favoarea SVB, în rambursarea regulată de către societatea-mamă a SVB a pierderilor acesteia înainte de impozitare și în accesul preferențial la infrastructuri publice, precum o parcare cu plată gerată de orașul Stockholm.

5 În plângerea sa, reclamanta a arătat că, în lipsa garantării inexistenței unei supracompensări a activităților de informare publică, sumele acordate de orașul Stockholm ar putea fi utilizate de SVB pentru a finanța activitățile comerciale pe care aceasta le desfășoară în plus față de activitățile sale de informare turistică în concurență cu alte întreprinderi naționale și internaționale, determinând astfel o denaturare a concurenței. În lipsa unei aprobări din partea Comisiei, aceste ajutoare ar trebui considerate ilegale și incompatibile cu piața comună.

6 Reclamanta a prezentat în completarea plângerii sale memorandumuri în care erau descrise în detaliu istoria, organizarea și activitățile SVB și a solicitat Comisiei adoptarea unor măsuri provizorii în temeiul articolului 11 din Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului [88] CE (JO L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41) până când aceasta va decide cu privire la compatibilitatea ajutoarelor cu piața comună, pentru a evita suportarea unor prejudicii substanțiale și ireparabile de către reclamantă.

7 Comisia a procedat la examinarea plângerii prin solicitări de informații transmise autorităților suedeze, precum și prin schimburi de corespondență și prin reuniuni cu reprezentanți ai acestor autorități și cu reclamanta. Autoritățile suedeze au transmis Comisiei informații cuprinzând, în special, descrieri detaliate referitoare la evoluția activităților de promovare turistică a orașului Stockholm începând din anii ’30. De asemenea, acestea au transmis Comisiei un extras din actele adoptate de orașul Stockholm în vederea punerii în aplicare a reorganizărilor la care au fost supuse aceste activități, informații financiare aferente fiecărei activități a Fundației SIS și a DSAB pentru anii 1995-2001, precum și informații referitoare la contribuțiile acordate SVB de orașul Stockholm în cursul anilor 2002, 2003 și 2004 și previziuni pentru anul 2005.

8 La 24 martie 2006, directorul Direcției „Ajutoare de stat 1: coeziune și concurență” din cadrul Direcției Generale Concurență a Comisiei responsabil de dosar (numit în

continuare „directorul serviciului Comisiei responsabil de dosar”) a transmis reclamantei o scrisoare formulată astfel:

„COMISIA EUROPEANĂ

DG Concurență

Ajutoare de stat 1: coeziune și concurență

Directorul […]

Obiect: CP 178/2004 – pretins ajutor de stat în favoarea SVB AB

[…]

Ne referim la scrisorile dumneavoastră din 23 septembrie 2004, din 22 decembrie 2004, din 10 ianuarie 2005, din 19 aprilie 2005 și din 14 februarie 2006 cu privire la plângerea menționată în obiect.

Dorim să vă informăm că, pe baza informațiilor disponibile, serviciile competente ale Direcției Generale Concurență au ajuns la concluzia că nu există suficiente motive care să justifice continuarea examinării plângerii dumneavoastră. După cum știți, am primit din partea statului membru în cauză un număr destul de important de informații transmise prin poștă și cu ocazia unor reuniuni. Toate aceste fapte și circumstanțe au făcut obiectul unei examinări atente și au fost analizate. Plângerea clientului dumneavoastră a fost luată în considerare în mod foarte serios și am făcut tot ce era posibil pentru a identifica o încălcare a articolului 87 alineatul (1) CE.

Din analiza noastră rezultă că activitățile aferente «Stockholm Card» și rezervării de camere de hotel (cu excepția locurilor de parcare cuprinse în «Stockholm Card») sunt desfășurate în condiții de piață. Aceste activități nu sunt, așadar, finanțate prin intermediul unui ajutor de stat în sensul articolului 87 alineatul (1) CE. În ceea ce privește utilizarea cu titlu gratuit a anumitor locuri de parcare, se poate susține că nu este afectat comerțul și chiar dacă ar fi fost afectat, acest ajutor a fost inclus în «Stockholm Card» cu mult înainte ca Suedia să adere la Uniunea Europeană în 1995 și ar constitui, așadar, un ajutor existent. În plus, de la 1 ianuarie 2006, acest serviciu nu mai este cuprins în «Stockholm Card».

În ceea ce privește celelalte activități (furnizare de informații turistice etc.), se pare că acestea intră sub incidența dispozițiilor care reglementează serviciile de interes economic general (SIEG). Nu par să existe subvenții încrucișate în favoarea unor activități economice. În ipoteza în care compensarea pentru SIEG ar fi calificată drept ajutor de stat, un asemenea ajutor ar fi fost cu toate acestea acordat în aceleași condiții cu mult înainte de 1995 și ar constitui, în consecință, un ajutor existent.

În rezumat, cercetările aprofundate pe care le-am efectuat cu privire la această plângere demonstrează că suntem în prezența unui ajutor existent, iar nu a unui ajutor ilegal, care în orice caz este compatibil cu piața comună. Întrucât nu este necesară aplicarea procedurii măsurilor utile prevăzută la articolul 88 alineatul (1) CE, nu intenționăm să adoptăm vreo altă măsură în acest caz.

Totuși, dorim să vă atragem atenția asupra faptului că, în cazul în care, spre deosebire de serviciile noastre, sunteți cu toate acestea convins că a fost plătit un ajutor ilegal, articolul 87 alineatul (1) CE are efect direct și dă naștere unor drepturi pentru particulari a căror protecție trebuie să fie asigurată de instanțele naționale. Puteți, așadar, să le sesizați cu acest caz.

[…]”

9 Prin scrisoarea din 5 aprilie 2006, reclamanta a informat Comisia că deducea din scrisoarea din 24 martie 2006 că examinarea finanțării acordate SVB de orașul Stockholm determinase Comisia să îi respingă plângerea și să adopte o decizie de a nu ridica obiecții cu privire la pretinsele ajutoare în temeiul articolului 13 și al articolului 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 659/1999. Reclamanta a solicitat Comisiei să îi transmită o copie a acestei decizii, în temeiul articolului 20 din același regulament.

10 Prin scrisoarea din 28 aprilie 2006 (aceasta și scrisoarea din 24 martie 2006 vor fi denumite în continuare, împreună, „scrisorile atacate”), directorul serviciului Comisiei responsabil de dosar i-a răspuns reclamantei astfel:

„COMISIA EUROPEANĂ

DG Concurență

Ajutoare de stat 1: coeziune și concurență

Directorul […]

Obiect: CP 178/2004 – Pretins ajutor de stat în favoarea SVB AB

[…]

Ne referim la scrisoarea dumneavoastră din 5 aprilie 2006 cu privire la ajutoarele menționate în obiect.

Astfel cum am explicat în scrisoarea din 24 martie 2006, serviciile Comisiei au ajuns la concluzia că nu există suficiente motive care să justifice continuarea examinării plângerii dumneavoastră. Astfel, din informațiile furnizate de autoritățile suedeze prin poștă și cu ocazia unor reuniuni, rezultă că măsurile pe care le denunțați nu constituie ajutoare de stat ilegale.

În consecință, nu suntem în măsură să vă furnizăm o decizie a Comisiei în temeiul articolului 20 din Regulamentul nr. 659/1999, astfel cum solicitați în mesajul dumneavoastră.

[…]”

Procedura și concluziile părților

11 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 6 iunie 2006, reclamanta a introdus prezenta acțiune.

12 Prin act separat, depus la grefa Tribunalului la 1 septembrie 2006, Comisia a ridicat o excepție de inadmisibilitate în temeiul articolului 114 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului.

13 La 9 noiembrie 2006, reclamanta a depus observații cu privire la excepția de inadmisibilitate.

14 Prin Ordonanța Tribunalului (Camera a patra) din 15 martie 2007, excepția de inadmisibilitate a fost unită cu fondul și s-a dispus soluționarea cererii privind cheltuielile de judecată odată cu fondul.

15 La 3 mai 2007, Comisia a depus un memoriu în apărare.

16 Prin scrisoarea din 28 iunie 2007, reclamanta a renunțat la depunerea unui memoriu în replică.

17 Întrucât compunerea camerelor Tribunalului a fost modificată, judecătorul raportor a fost repartizat Camerei întâi, căreia, prin urmare, i-a fost atribuită prezenta cauză.

18 Pe baza raportului judecătorului raportor, Tribunalul (Camera întâi) a decis deschiderea procedurii orale.

19 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările orale adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 1 iulie 2008. Tribunalul a invitat Comisia să prezinte anumite documente într-un termen de două săptămâni. Comisia a prezentat aceste documente la 11 iulie 2008. Prin scrisoarea din 6 august 2008, reclamanta a formulat observații cu privire la aceste documente.

20 La 23 ianuarie 2009, Tribunalul a decis terminarea procedurii orale.

21 Reclamanta solicită Tribunalului:

— respingerea excepției de inadmisibilitate și declararea admisibilității acțiunii;

— anularea deciziei cuprinse în scrisorile atacate;

— dispunerea inițierii procedurii oficiale de investigare de către Comisie în temeiul articolului 88 alineatul (2) CE;

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

22 Comisia solicită Tribunalului:

— respingerea acțiunii ca inadmisibilă sau nefondată;

— obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

Argumentele părților

23 Comisia susține că scrisorile atacate nu reprezintă o decizie a Comisiei, nici separat, nici considerate împreună, și nu constituie, așadar, un act atacabil. În consecință, acțiunea ar fi inadmisibilă.

24 În primul rând, scrisorile atacate nu ar avea un conținut decizional. Potrivit jurisprudenței, nu ar fi suficient ca o scrisoare să fie trimisă de o instituție comunitară ca răspuns la o cerere pentru a putea fi calificată drept decizie în sensul articolului 230 CE. Scrisoarea din 24 martie 2006 ar arăta că serviciile competente ale Direcției Generale Concurență sunt cele care au ajuns la concluzia de a nu continua investigația, iar nu Comisia sau membrul Comisiei responsabil cu cazurile de concurență. Scrisoarea din 28 aprilie 2006 ar arăta în mod expres, ca răspuns la cererea reclamantei, că nu exista o decizie a Comisiei care i-ar fi putut fi comunicată. Comisia nu ar fi adoptat o poziție definitivă. De altfel, reclamanta invocă lipsa unei poziții finale a Comisiei de mai multe ori în cererea sa introductivă. Scrisorile atacate ar fi fost destinate să informeze reclamanta că serviciile Comisiei nu au găsit suficiente motive pentru a se pronunța cu privire la caz sau pentru a continua examinarea pretinsului ajutor. Faptul că serviciile

Comisiei își prezintă observațiile cu privire la caz, din considerente de transparență, nu ar fi un obstacol pentru ca scrisorile atacate să fie considerate informații în sensul articolului 20 din Regulamentul nr. 659/1999.

25 Argumentul reclamantei, întemeiat pe faptul că forma sub care o pretinsă decizie a fost adoptată ar fi indiferentă, nu ar fi relevant în speță în măsura în care reclamanta ar trebui să demonstreze că scrisorile atacate constituie o decizie prin conținutul lor. Or, întrucât scrisorile atacate nu au avut niciun efect juridic cu privire la situația reclamantei, acestea nu ar putea fi calificate drept decizie. În plus, scrisorile atacate nu ar menționa vreo bază juridică, ar fi fost transmise de serviciile Direcției Generale Concurență, iar nu de Comisie în calitate de colegiu sau de membrul Comisiei abilitat în acest scop, și ar fi fost adresate reclamantei, iar nu Regatului Suediei. Acestea ar fi indicații suplimentare în sensul că scrisorile atacate nu conțin, separat sau împreună, o decizie a Comisiei.

26 În al doilea rând, Comisia arată că nu a adoptat vreo decizie sau vreo poziție definitivă. În scrisorile atacate, Comisia nu ar fi indicat că a adoptat o decizie în temeiul articolului 13 sau al articolului 4 din Regulamentul nr. 659/1999. Faptul că reclamanta, în scrisoarea adresată la 5 aprilie 2006, solicită Comisiei să îi transmită o decizie ar demonstra că aceasta nu considera scrisoarea din 24 martie 2006 drept o decizie. Scrisoarea din 28 aprilie 2006 se limita să informeze reclamanta că nu îi poate fi furnizată nicio decizie. Aceste două scrisori combinate, dintre care niciuna nu este o decizie, nu pot constitui o decizie. Comisia precizează că, în ipoteza în care cazul ar privi ajutoare ilegale, nu a adoptat niciuna dintre deciziile prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 659/1999 și nici nu a afirmat în mod definitiv că măsurile în cauză sunt ajutoare existente. Serviciile Comisiei s-au oprit la stadiul procedurii anterior celui în care Comisia ar trebui să decidă să adopte o decizie. În măsura în care reclamanta pare să admită implicit o inacțiune a Comisiei și presupunând că aceasta ar fi fost ținută să acționeze, reclamanta ar fi trebuit să introducă o acțiune în constatarea abținerii de a acționa.

27 În al treilea rând, Comisia arată că numai măsurile care produc efecte juridice obligatorii de natură să afecteze interesele unui reclamant, modificând în mod distinct situația juridică a acestuia, sunt susceptibile de a face obiectul unei acțiuni în temeiul articolului 230 CE. În lipsa unei decizii a Comisiei, situația juridică a reclamantei nu ar fi fost modificată prin trimiterea scrisorilor atacate.

28 Reclamanta consideră că excepția de inadmisibilitate ridicată de Comisie trebuie respinsă. Din jurisprudență ar rezulta că o scrisoare transmisă autorului unei plângeri care indică o poziție definitivă a Comisiei în materie de ajutoare de stat constituie o decizie, chiar dacă aceasta nu a fost adresată statului membru în cauză. Declarația potrivit căreia serviciile Comisiei ajunseseră la concluzia că nu existau suficiente motive pentru a continua examinarea plângerii ar constitui o decizie finală prin care Comisia a refuzat să inițieze procedura oficială de investigare prevăzută la articolul 88 alineatul (2) CE și a clasat cazul. Scrisorile atacate ar constitui, prin urmare, un act atacabil în sensul articolului 230 CE.

29 Reclamanta arată că, potrivit jurisprudenței, pentru a stabili dacă un act produce efecte juridice obligatorii și, în consecință, dacă poate face obiectul unei acțiuni în anulare, trebuie să se examineze conținutul acestuia. Forma în care este adoptată o decizie ar fi lipsită de importanță. Or, scrisorile atacate ar conține, împreună sau separat, poziția definitivă a Comisiei cu privire la plângerea reclamantei și ar produce efecte asupra situației sale juridice. În calitate de concurentă directă a societății beneficiare a pretinselor ajutoare, reclamanta ar fi fost calificată drept parte interesată în sensul articolului 1 litera (h) din Regulamentul nr. 659/1999 și i s-ar fi acordat garanțiile procedurale prevăzute la articolul 88 alineatul (2) CE și la articolul 6 din Regulamentul nr. 659/1999, dacă procedura oficială de investigare ar fi fost inițiată.

30 În opinia reclamantei, toate argumentele Comisiei referitoare la inadmisibilitatea acțiunii ar privi exclusiv forma, iar nu conținutul scrisorilor atacate și niciunul dintre acestea nu ar fi pertinent. În primul rând, faptul că scrisorile atacate au fost transmise de directorul unui serviciu din cadrul Direcției Generale Concurență a Comisiei ar fi lipsit

de relevanță. În lipsa unei rezerve care să precizeze că nu exprimă decât punctul de vedere personal al autorului lor, ar trebui să se considere că scrisorile atacate ar indică poziția Comisiei și ar putea fi, așadar, supuse căilor de atac.

31 În al doilea rând, Comisia nu poate pretinde că faptul că scrisorile atacate nu au fost adresate unui stat membru ar arăta că acestea nu constituie o decizie a Comisiei. Reclamanta amintește că, potrivit jurisprudenței, o scrisoare adresată autorului unei plângeri care menționează o poziție definitivă a Comisiei privind un ajutor de stat poate face obiectul unei acțiuni în anulare. În caz contrar, autorul plângerii ar fi privat de orice posibilitate de a contesta poziția definitivă a Comisiei cu privire la plângerea sa, iar Comisia ar putea eluda obligațiile care îi revin în temeiul Regulamentului nr. 659/1999.

32 În al treilea rând, refuzul Comisiei de a transmite reclamantei o copie a deciziei ar fi confirmat că scrisoarea din 24 martie 2006 constituia poziția definitivă a Comisiei. Întrucât reclamanta nu a putut obține o motivare suplimentară, singura sa cale de atac posibilă ar fi fost să conteste decizia conținută în scrisorile atacate. Reclamanta subliniază că limbajul prudent utilizat în scrisorile atacate arată că, pe de altă parte, Comisia avea îndoieli cu privire la calificarea și la compatibilitatea măsurilor în cauză care ar fi trebuit să o determine să inițieze procedura oficială de investigare. Comisia nu s-ar fi mulțumit să afirme că nu existau suficiente motive pentru a se pronunța asupra cazului, astfel cum ar fi procedat pentru o comunicare informală în temeiul articolului 20 alineatul (2) din Regulamentul nr. 659/1999. Conținutul scrisorilor atacate, în ciuda unui limbaj prudent, ar demonstra că în mod evident Comisia a adoptat o poziție clară și definitivă ca răspuns la plângerea reclamantei.

33 În plus, scrisorile atacate nu puteau fi interpretate ca fiind acte pregătitoare, întrucât din conținutul acestora rezulta intenția Comisiei de a nu adopta alte măsuri în cadrul examinării ajutoarelor avute în vedere în plângere. Garanțiile procedurale recunoscute

autorilor unei plângeri în materie de ajutoare de stat ar deveni complet inutile în ipoteza în care Comisia ar beneficia de imunitate prin simpla utilizare a unui limbaj prudent în deciziile sale.

34 În cele din urmă, argumentul Comisiei, potrivit căruia, în lipsa unei decizii, reclamanta ar fi trebuit să introducă o acțiune în constatarea abținerii de a acționa, ar trebui respins în speță. Din jurisprudență ar rezulta că o asemenea acțiune nu ar putea fi introdusă în prezența unei luări de poziție clare și explicite din partea Comisiei cu privire la plângere. Întrucât articolele 230 CE și 232 CE nu reprezintă decât o singură cale de drept, actul care conține luarea de poziție a Comisiei este cel care ar trebui contestat și, prin urmare, prezenta acțiune în anulare ar fi calea de atac adecvată.

Aprecierea Tribunalului

35 Potrivit unei jurisprudențe constante, nu este suficient ca o scrisoare să fie trimisă de o instituție comunitară destinatarului său, ca răspuns la o cerere formulată de acesta din urmă, pentru a putea fi calificată drept decizie în sensul articolului 230 CE, deschizând astfel calea acțiunii în anulare (Hotărârea Tribunalului din 22 mai 1996, AITEC/Comisia, T-277/94, Rec., p. II-351, punctul 50, și Hotărârea Tribunalului din 22 octombrie 1996, CSF și CSME/Comisia, T-154/94, Rec., p. II-1377, punctul 51, Ordonanța Tribunalului din 5 noiembrie 2003, Kronoply/Comisia, T-130/02, Rec., p. II-4857, punctul 42).

36 Potrivit unei jurisprudențe de asemenea constante, numai măsurile care produc efecte juridice obligatorii de natură a afecta interesele unui reclamant, modificând în mod distinct situația juridică a acestuia, constituie acte susceptibile de a face obiectul unei acțiuni în anulare în sensul articolului 230 CE (Hotărârea Curții din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia, 60/81, Rec., p. 2639, punctul 9, Hotărârea Tribunalului din 5 aprilie 2006, Deutsche Bahn/Comisia, T-351/02, Rec., p. II-1047, punctul 35, și Ordonanța Kronoply/Comisia, punctul 35 de mai sus, punctul 43).

37 Pentru a stabili dacă un act sau o decizie produce asemenea efecte, este necesar să se ia în considerare conținutul acestuia (Ordonanța Kronoply/Comisia, punctul 35 de mai sus, punctul 44). În schimb, forma în care se adoptă un act sau o decizie este, în principiu, lipsită de relevanță pentru aprecierea admisibilității unei acțiuni în anulare (a se vedea în acest sens Hotărârea IBM/Comisia, punctul 36 de mai sus, punctul 9).

38 În această privință, trebuie amintit că, dacă o decizie de încetare a examinării compatibilității unei măsuri de ajutor în sensul articolului 4 din Regulamentul nr. 659/1999 cu Tratatul CE are întotdeauna ca destinatar statul membru în cauză, o comunicare adresată autorului unei plângeri poate reflecta conținutul unei asemenea decizii, chiar dacă aceasta nu a fost transmisă statului membru avut în vedere (Ordonanța Tribunalului din 30 septembrie 1999, UPS Europe/Comisia, T-182/98, Rec., p. II-2857, punctul 38).

39 Cu titlu introductiv, trebuie amintit regimul aplicabil plângerilor în materie de ajutoare de stat, astfel cum este reglementat de Regulamentul nr. 659/1999.

40 O dată ce Comisia, în aplicarea articolului 10 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, a examinat informațiile privind un ajutor pretins ilegal, articolul 13 din același regulament îi impune, în ceea ce privește ajutoarele ilegale, să încheie faza examinării preliminare prin adoptarea unei decizii în temeiul articolului 4 din același regulament.

41 În afară de această posibilitate de a lua o decizie în temeiul articolului 4 din Regulamentul nr. 659/1999, Comisia, atunci când este sesizată cu informații referitoare la existența unui eventual ajutor de stat, nu poate decât să informeze părțile interesate, în aplicarea articolului 20 alineatul (2) a doua teză din același regulament, că „nu există suficiente motive pentru examinarea cazului” (Hotărârea Deutsche Bahn/Comisia, punctul 36 de mai sus, punctul 43).

42 Din jurisprudență reiese că, pentru a aprecia dacă o scrisoare transmisă autorului unei plângeri ca răspuns la plângerea sa constituie un act atacabil, Tribunalul trebuie să stabilească având în vedere conținutul actului atacat dacă acesta constituie o decizie în sensul articolului 4 din Regulamentul nr. 659/1999 sau o simplă comunicare informală, astfel cum este aceasta prevăzută la articolul 20 alineatul (2) a doua teză din același regulament (a se vedea în acest sens Hotărârea Deutsche Bahn/Comisia, punctul 36 de mai sus, punctul 44).

43 Prin urmare, din procedura aplicabilă plângerilor în materie de ajutoare de stat, astfel cum este prevăzută de Regulamentul nr. 659/1999 și în special la articolul 20 alineatul (2), rezultă că, deși Comisia are obligația de a examina de îndată informațiile referitoare la un pretins ajutor ilegal care îi sunt transmise de un terț prin intermediul unei plângeri, în schimb, aceasta nu este ținută să adopte o decizie în sensul articolului 4 din regulamentul menționat ca răspuns la fiecare plângere.

44 Obligația Comisiei de a adopta o decizie ca răspuns la o plângere nu are în vedere decât ipoteza prevăzută la articolul 13 din Regulamentul nr. 659/1999. Potrivit articolului 20 alineatul (2) a doua teză din același regulament, Comisia se poate rezuma să informeze autorul unei plângeri printr-o scrisoare că nu există suficiente motive pentru examinarea cazului. Aceasta este situația în special atunci când articolul 13 din Regulamentul nr. 659/1999 este inaplicabil, întrucât plângerea nu privește un ajutor ilegal, ci vizează în realitate un ajutor existent.

45 Pentru a stabili dacă prezenta acțiune este admisibilă, trebuie să se analizeze dacă rezultă din conținutul scrisorilor atacate că acestea pot fi considerate o decizie, în sensul articolului 4 din Regulamentul nr. 659/1999, care are în realitate ca destinatar statul membru în cauză și care afectează interesele reclamantei modificând în mod distinct situația sa juridică.

46 În primul rând, trebuie să se analizeze conținutul scrisorilor atacate.

47 În scrisoarea din 24 martie 2006, directorul serviciului Comisiei responsabil de dosar a informat reclamanta că aprecia că nu existau suficiente motive pentru a continua examinarea plângerii. Acesta a subliniat că a procedat la o examinare atentă a plângerii.

48 Mai întâi, trebuie arătat că, atunci când directorul serviciului Comisiei responsabil de dosar a indicat, în prima parte a celui de al treilea paragraf din scrisoarea din 24 martie 2006, că activitățile aferente „Stockholm Card" (cu excepția locurilor de parcare) și rezervării de camere de hotel se desfășoară în condiții de piață, acesta a constatat că activitățile respective nu erau finanțate prin subvențiile denunțate în plângere. Astfel, nu a arătat că subvențiile denunțate în plângere nu îndeplineau condițiile necesare pentru a fi calificate drept ajutor de stat în sensul articolului 87 CE. În consecință, din această primă parte a celui de al treilea paragraf din scrisoarea din 24 martie 2006 nu se poate deduce o afirmație a Comisiei în sensul că subvențiile denunțate în plângere în această privință nu sunt ajutoare de stat.

49 În continuare, în a doua parte a celui al treilea paragraf din scrisoarea din 24 martie 2006, directorul serviciului Comisiei responsabil de dosar a indicat că se putea susține că utilizarea cu titlu gratuit a anumitor locuri de parcare de către SVB nu afecta comerțul și că, în orice ipoteză, întrucât acest ajutor a fost cuprins în „Stockholm Card" înainte de 1995, și anume înaintea aderării Regatului Suediei la Uniunea Europeană, era vorba despre un ajutor existent. În al patrulea paragraf din scrisoarea din 24 martie 2006, acesta a precizat că celelalte activități ale SVB păreau să intre sub incidența dispozițiilor privind serviciile de interes economic general și că, în ipoteza în care finanțarea lor ar constitui un ajutor de stat, aceasta ar fi fost acordată în aceleași condiții cu mult înainte de 1995 și că aceasta ar constitui un ajutor existent. Reiese că, în măsura în care directorul serviciului Comisiei responsabil de dosar considera că ajutoarele denunțate în plângere constituiau ajutoare existente, nu a procedat la o examinare mai aprofundată a calificării ca ajutor de stat.

50 În cele din urmă, directorul serviciului Comisiei responsabil de dosar a precizat, pentru a rezuma, că examinarea plângerii a demonstrat că măsurile denunțate constituiau ajutoare existente, iar nu ajutoare ilegale.

51 În scrisoarea din 28 aprilie 2006, ca răspuns la scrisoarea din 5 aprilie 2006 a reclamantei, directorul serviciului Comisiei responsabil de dosar a amintit că măsurile denunțate în plângere nu constituiau ajutoare ilegale și că, prin urmare, nu era posibil să se furnizeze reclamantei o decizie în temeiul articolului 20 din Regulamentul nr. 659/1999.

52 Astfel, reiese cu claritate din scrisoarea din 28 aprilie 2006, precum și din conținutul scrisorii din 24 martie 2006 că, în urma unei examinări preliminare a informațiilor care i-au fost transmise de statul membru în cauză, Comisia a considerat că măsurile denunțate în plângere nu constituiau ajutoare ilegale în sensul articolului 1 litera (f) din Regulamentul nr. 659/1999. În scrisorile atacate, Comisia s-a rezumat să informeze reclamanta că dintr-o primă evaluare provizorie rezulta că ajutoarele denunțate în plângere constituiau ajutoare existente cărora li se aplică procedura prevăzută la articolul 88 alineatul (1) CE.

53 Pe de altă parte, trebuie arătat că, chiar dacă, în prima parte a celui de al treilea paragraf din scrisoarea din 24 martie 2006, Comisia ar fi afirmat că activitățile aferente „Stockholm Card” și rezervării de camere de hotel ar fi fost finanțate prin subvențiile denunțate în plângere, aceasta nu ar fi modificat concluzia sa potrivit căreia, întrucât aceste subvenții au fost plătite dinainte de 1995, constituie ajutoare existente.

54 Din conținutul scrisorilor atacate reiese că, în consecință, Comisia a decis să nu dea curs plângerii pentru motivul că ajutoarele în cauză constituie ajutoare existente.

55 În această privință, în ședință, Comisia nu putea susține în mod valabil, pe de o parte, că nu era în măsură să înțeleagă scrisorile atacate și, pe de altă parte, că, întrucât scrisoarea din 24 martie 2006 conține formulări vagi, reiese din aceasta că serviciul său nu a motivat în niciun mod faptul că nu a continuat examinarea plângerii.

56 În al doilea rând, trebuie analizat dacă scrisorile atacate pot fi considerate o decizie care afectează interesele reclamantei modificând în mod distinct situația sa juridică întrucât califică ajutoarele denunțate în plângere drept ajutoare existente.

57 În această privință, trebuie amintit că, în materie de ajutoare existente, inițiativa aparține numai Comisiei (Hotărârea Curții din 9 august 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, Rec., p. I-3829, punctul 11). În cadrul competenței acordate Comisiei în vederea verificării permanente a ajutoarelor existente, Comisia nu poate fi constrânsă, printr-o plângere, să adreseze statului membru o recomandare prin care să propună măsuri utile în aplicarea articolului 18 din Regulamentul nr. 659/1999 (a se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 22 octombrie 1996, Salt Union/Comisia, T-330/94, Rec., p. II-1475, punctele 33-35).

58 În plus, reiese din jurisprudență că, dacă informațiile furnizate de statul membru permit, în cadrul unei evaluări provizorii, să se considere că este probabil ca măsurile în cauză să constituie ajutoare existente, Comisia trebuie să le examineze în cadrul procedural prevăzut la alineatele (1) și (2) ale articolului 88 CE. În schimb, dacă informațiile furnizate de statul membru nu permit să se ajungă la această concluzie provizorie sau dacă statul membru nu furnizează nicio informație în această privință, Comisia trebuie să examineze aceste măsuri în cadrul procedural prevăzut la alineatele (3) și (2) ale aceluiași articol (Hotărârea Curții din 10 mai 2005, Italia/Comisia, C-400/99, Rec., p. I-3657, punctul 55).

59 Pe de altă parte, trebuie arătat că procedura aplicabilă în materie de ajutoare existente prevăzută la articolele 17-19 din Regulamentul nr. 659/1999 nu are în vedere nicio decizie adresată statului membru în cauză care să poată fi adoptată de Comisie ca urmare a fazei preliminare a examinării.

60 Rezultă că autorul unei plângeri nu poate, printr-o plângere adresată Comisiei, să o constrângă pe aceasta din urmă să analizeze compatibilitatea unui ajutor existent. În cazul în care Comisia consideră, după o primă evaluare, că plângerea nu privește ajutoare ilegale, ci ajutoare existente, aceasta nu are obligația să adreseze statului membru în cauză o decizie în sensul articolului 4 din Regulamentul nr. 659/1999 și nu poate fi constrânsă să aplice procedura prevăzută la articolul 88 alineatul (1) CE.

61 În speță, trebuie amintită concluzia Comisiei din scrisorile atacate în sensul că ajutoarele denunțate în plângere sunt ajutoare existente. Rezultă că, întrucât articolul 13 din Regulamentul nr. 659/1999 privind ajutoarele ilegale nu este aplicabil, Comisia nu putea să adopte o decizie în sensul articolului 4 din Regulamentul nr. 659/1999. Așadar, ca răspuns la plângerea reclamantei, aceasta nu putea decât să o informeze că nu existau suficiente motive pentru examinarea cazului în temeiul articolului 20 alineatul (2) a doua teză din Regulamentul nr. 659/1999.

62 De asemenea, reiese din scrisorile atacate că o evaluare provizorie a ajutoarelor denunțate în plângere a determinat Comisia să considere că procedura prevăzută la articolul 88 alineatul (1) CE era aplicabilă, întrucât era vorba despre ajutoare existente. În consecință, spre deosebire de cele susținute de reclamantă, scrisorile atacate nu constituie o decizie de clasare a cazului pentru motivul că aceste subvenții nu constituiau un ajutor de stat.

63 În plus, spre deosebire de ceea ce pretinde reclamanta, scrisorile atacate nu constituie nici un refuz de a iniția procedura oficială de investigare prevăzută la articolul 88 alineatul (2) CE. Într-adevăr, trebuie să se constate că această procedură nici nu putea fi inițiată de Comisie, din moment ce o primă examinare efectuată de aceasta relevase că ajutoarele în cauză constituiau ajutoare existente (a se vedea în acest sens Hotărârea Curții din 5 octombrie 1994, Italia/Comisia, C-47/91, Rec., p. I-4635, punctul 24, și Hotărârea CSF și CSME/Comisia, punctul 35 de mai sus, punctul 49).

64 Trebuie adăugat că ar fi contrar economiei procedurii de control al ajutoarelor de stat să se considere că, atunci când Comisia informează autorul unei plângeri că plângerea sa privește un ajutor existent, aceasta adoptă obligatoriu o decizie în sensul articolului 4 din Regulamentul nr. 659/1999. O asemenea soluție ar presupune că, în cazul în care Comisia este sesizată cu o plângere privind un ajutor existent, are obligația de a examina compatibilitatea acestuia cu piața comună. Totuși, astfel cum s-a arătat la punctul 57 de mai sus, în temeiul articolului 88 alineatul (1) CE, numai Comisia are inițiativa aplicării procedurii de verificare permanentă a ajutoarelor existente.

65 Prin urmare, în mod întemeiat Comisia, considerând că ajutoarele denunțate în plângere sunt ajutoare existente, a indicat în scrisoarea din 28 aprilie 2006 că nu era în măsură să transmită o copie a unei decizii în sensul articolului 4 din Regulamentul nr. 659/1999, astfel cum solicita reclamanta în scrisoarea adresată la 5 aprilie 2006.

66 Pe de altă parte, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței, o schemă de ajutor existentă poate continua să fie pusă în aplicare atât timp cât Comisia nu a constatat incompatibilitatea acesteia cu piața comună (Hotărârea Curții din 15 martie 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Rec., p. I-877, punctul 20, și Ordonanța Tribunalului din 2 iunie 2003, Forum 187/Comisia, T-276/02, Rec., p. II-2075, punctul 48).

67 Reiese de asemenea din jurisprudență că, în cazul în care Comisia hotărăște să analizeze un ajutor în cadrul verificării permanente a ajutoarelor existente, situația juridică nu se

schimbă până la eventuala acceptare de către statul membru în cauză a propunerilor de măsuri utile sau până la adoptarea unei decizii finale de către Comisie (Hotărârea Curții din 9 octombrie 2001, Italia/Comisia, C-400/99, Rec., p. I-7303, punctul 61).

68 În consecință, prin calificarea ajutoarelor denunțate în plângere drept ajutoare existente, scrisorile atacate nu prezintă caracteristicile unei decizii care produce efecte juridice obligatorii de natură să afecteze interesele reclamantei.

69 Această concluzie nu este repusă în discuție prin afirmația din scrisoarea din 24 martie 2006, potrivit căreia ajutoarele denunțate în plângere și calificate drept ajutoare existente ar fi „în orice caz compatibil[e] cu piața comună". Astfel, pe de o parte, după cum arată Comisia și în această scrisoare, este vorba despre informarea autorului plângerii că nu intenționează pentru moment să aplice procedura prevăzută la articolul 88 alineatul (1) CE, ceea ce, potrivit jurisprudenței citate la punctul 57 de mai sus, depinde doar de inițiativa Comisiei. Pe de altă parte, în temeiul jurisprudenței citate la punctul 66 de mai sus, o asemenea informare nu produce efecte juridice obligatorii de natură să afecteze interesele reclamantei.

70 Rezultă din considerațiile precedente că scrisorile atacate trebuie considerate o comunicare informală, astfel cum este prevăzută la articolul 20 alineatul (2) a doua teză din Regulamentul nr. 659/1999, al cărei conținut nu reflectă o decizie în sensul articolului 4 din același regulament. În consecință, scrisorile atacate nu constituie un act atacabil în sensul articolului 230 CE.

71 În cele din urmă, trebuie amintit că, în cadrul controlului respectării obligațiilor care le revin conform articolelor 87 CE și 88 CE de către statele membre, Comisia și instanțele naționale au roluri complementare și distincte. Instanța națională are rolul de a asigura protecția drepturilor pe care particularii le au în temeiul efectului direct al interdicției

prevăzute la ultima teză a articolului 88 alineatul (3) CE. Instanța națională poate fi sesizată, așadar, în vederea constatării ilegalității unui ajutor de stat și a dispunerii restituirii acestuia.

72 Prin urmare, inadmisibilitatea prezentei acțiuni nu are ca efect privarea reclamantei de posibilitatea de a supune legalitatea ajutorului în cauză unui control jurisdicțional. Astfel, instanțele naționale trebuie să garanteze că sunt avute în vedere, conform dreptului lor național, toate consecințele unei încălcări a articolului 88 alineatul (3) ultima teză CE în ceea ce privește atât validitatea actelor de punere în aplicare a măsurilor de ajutor, cât și recuperarea asistenței financiare acordate fără a ține seama de această dispoziție (Hotărârea Curții din 21 noiembrie 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires și Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, C-354/90, Rec., p. I-5505, punctul 12, și Hotărârea Curții din 12 februarie 2008, CELF și ministrul Culturii și Comunicării, C-199/06, Rec., p. I-469, punctul 41).

73 Pe de altă parte, cererea reclamantei ca Tribunalul să dispună Comisiei să inițieze procedura oficială de investigare este inadmisibilă, având în vedere că, în temeiul unei jurisprudențe constante, în cadrul unei acțiuni în anulare întemeiate pe articolul 230 CE, competența instanței comunitare se limitează la controlul legalității actului atacat, iar Tribunalul nu poate, în exercitarea competențelor sale, să adreseze somații instituțiilor comunitare (Hotărârea Curții din 8 iulie 1999, DSM/Comisia, C-5/93 P, Rec., p. I-4695, punctul 36, și Hotărârea Tribunalului din 24 februarie 2000, ADT Projekt/Comisia, T-145/98, Rec., p. II-387, punctele 83 și 84).

74 Rezultă din considerațiile de mai sus că acțiunea este inadmisibilă în totalitate.

Cu privire la cheltuielile de judecată

75 Potrivit articolului 87 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât reclamata a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor Comisiei.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera întâi)

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea ca inadmisibilă.

2) Obligă NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB la plata cheltuielilor de judecată.

Tiili Dehousse Wiszniewska-Białecka

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 9 iunie 2009.

Semnături