URTEIL DES GERICHTS (Vierte Kammer)

10. Mai 2006 *

In der Rechtssache T-395/04

Air One SpA mit Sitz in Chieti (Italien), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte G. Belotti und M. Padellaro,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch V. Di Bucci und E. Righini als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung gemäß Artikel 232 EG, dass die Kommission dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, dass sie es unterlassen hat, über die Beschwerde der Klägerin vom 22. Dezember 2003 über Beihilfen zu entscheiden, die die Italienische Republik dem Luftfahrtunternehmen Ryanair rechtswidrig gewährt haben soll,

erlässt

* Verfahrenssprache: Italienisch.

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Legal, der Richterin P. Lindh und des Richters V. Vadapalas,

Kanzler: J. Palacio González, Hauptverwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 11. Januar 2006

folgendes

Urteil

Sachverhalt

1 Mit Schreiben vom 22. Dezember 2003 übermittelte die Klägerin der Kommission eine Beschwerde, in der sie Beihilfen in Form von verringerten Gebühren für Flughafendienstleistungen und Bodenabfertigungsdienste beanstandete, die Italien dem Luftfahrtunternehmen Ryanair gewährt haben soll. Die Klägerin forderte die Kommission auf, der Italienischen Republik aufzugeben, die Zahlung dieser Beihilfen auszusetzen.

2 Da diese Beschwerde unbeantwortet blieb, forderte die Klägerin die Kommission mit Schreiben vom 26. Januar 2004 auf, den Empfang zu bestätigen.

3 Mit Schreiben vom 17. Februar 2004 bestätigte die Kommission, die am 29. Dezember 2003 eingetragene Beschwerde erhalten zu haben. Sie bat die Klägerin um die Erlaubnis, Italien ihren Namen zu nennen, oder andernfalls um Übermittlung einer nicht vertraulichen Fassung der Beschwerde.

4 Mit Schreiben vom 23. Februar 2004 forderte die Klägerin, die zu diesem Zeitpunkt noch auf eine Antwort wartete, die Kommission auf, die beanstandeten Beihilfen zu untersuchen.

5 Mit Telefax vom 1. März 2004 übermittelte die Klägerin der Kommission eine nicht vertrauliche Fassung ihrer Beschwerde.

6 Am 11. Juni 2004 forderte die Klägerin, die weiterhin auf eine Antwort wartete, die Kommission gemäß Artikel 232 EG förmlich auf, zu ihrer Beschwerde Stellung zu nehmen.

7 Mit Schreiben vom 9. Juli 2004 übermittelte die Kommission die Beschwerde der Klägerin an Italien mit der Aufforderung, sie auf ihren Wahrheitsgehalt zu überprüfen und binnen drei Wochen zu antworten. Auf Ersuchen Italiens wurde diese Frist bis zum 30. September 2004 verlängert.

8 Mit Telefax vom 13. September 2004 teilte die Kommission der Klägerin mit, dass die nicht vertrauliche Fassung ihrer Beschwerde am 9. Juli 2004 an Italien übermittelt worden und für die Beantwortung eine Frist bis zum 30. September 2004 gesetzt worden sei.

Verfahren und Anträge der Parteien

9 Mit Klageschrift, die am 5. Oktober 2004 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin die vorliegende Klage erhoben.

10 Die Parteien haben in der Sitzung vom 11. Januar 2006 mündlich verhandelt und die Fragen des Gerichts beantwortet.

11 Die Klägerin beantragt,

— festzustellen, dass die Kommission dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, dass sie es trotz ausdrücklicher Aufforderung unterlassen hat, zur Beschwerde der Klägerin vom 22. Dezember 2003 über dem Luftfahrtunternehmen Ryanair von Italien rechtswidrig gewährte Beihilfen Stellung zu nehmen;

— der Kommission aufzugeben, unverzüglich zu dieser Beschwerde und den beantragten einstweiligen Maßnahmen Stellung zu nehmen;

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen, auch wenn sich die Klage wegen des Erlasses einer Maßnahme durch die Kommission während des Verfahrens erledigt haben sollte.

12 Die Kommission beantragt,

— die Klage für unzulässig oder, hilfsweise, für unbegründet zu erklären;

— der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Zur Zulässigkeit

Vorbringen der Parteien

13 Die Kommission trägt vor, die Klage sei unzulässig, weil die Klägerin nicht nachgewiesen habe, von der Entscheidung, deren Erlass die Kommission versäumt habe, unmittelbar und individuell betroffen zu sein. Da sie nicht hinreichend belegt habe, dass die beanstandeten Maßnahmen ihre Interessen beeinträchtigt hätten, fehle der Klägerin die Klagebefugnis.

14 Nach Auffassung der Kommission obliegt es der Klägerin, den Grad der Beeinträchtigung ihrer Marktstellung darzulegen (Beschluss des Gerichts vom 27. Mai 2004 in der Rechtssache T-358/02, Deutsche Post und DHL/Kommission, Slg. 2004, II-1565, Randnr. 37), unabhängig davon, in welchem Verfahrensabschnitt die Kommission die Entscheidung getroffen habe, die Gegenstand der Nichtigkeitsklage sei. Die Kommission bedauert allerdings, dass das Gericht in seiner Rechtsprechung weniger streng geworden sei. Dadurch, dass sie jedem Unternehmen, das sich auf ein Wettbewerbsverhältnis berufe — selbst wenn es sich um ein unbedeutendes handele –, die Eigenschaft eines Beteiligten im Sinne des Artikels 88 Absatz 2 EG und damit die Klagebefugnis zuerkenne, führe diese Rechtsprechung zu einer Aushöhlung der in den Artikeln 230 EG und 232 EG aufgestellten Voraussetzung, dass ein Einzelner von einer Entscheidung unmittelbar und

individuell betroffen sein müsse, um sie anfechten oder die Untätigkeit ihres Urhebers rügen zu können. Die Kommission führt weiter aus, dass ihre Ansicht mit derjenigen übereinstimme, die Generalanwalt Jacobs in seinen Schlussanträgen vom 24. Februar 2005 zum Urteil des Gerichtshofes vom 13. Dezember 2005 in der Rechtssache C-78/03 P (Kommission/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht) geäußert habe. Sie fordert das Gericht auf, die Zulässigkeitskriterien in Übereinstimmung mit dem vom Gerichtshof in den Urteilen vom 25. Juli 2002 in der Rechtssache C-50/00 P (Unión de Pequeños Agricultores/Rat, Slg. 2002, I-6677) und vom 1. April 2004 in der Rechtssache C-263/02 P (Kommission/Jégo-Quéré, Slg. 2004, I-3425) verfolgten Ansatz strenger zu handhaben.

15 Die Kommission ist der Ansicht, dass die Klägerin nicht dargelegt habe, durch die staatlichen Maßnahmen, die sie beanstande, spürbar beeinträchtigt zu sein, insbesondere was deren Auswirkung auf ihre Wettbewerbsposition betreffe. Der bloße Umstand, ein potenzieller Wettbewerber des durch die beanstandeten staatlichen Maßnahmen Begünstigten zu sein, genüge nicht für die Annahme, dass die Klägerin „unmittelbar und individuell betroffen" sei.

16 Auch wenn keine völlige Übereinstimmung zwischen den von der Klägerin und den von Ryanair beflogenen Flugstrecken erforderlich sei, müsse die Klägerin doch darlegen, dass ihre Strecken und die von Ryanair substituierbar seien. Im vorliegenden Fall sei die Wettbewerbsbeziehung zwischen Ryanair und der Klägerin unbedeutend. Denn nur die Strecke Rom–Frankfurt werde von beiden Gesellschaften bedient. Die Klägerin betreibe diese Strecke allerdings in Zusammenarbeit mit Lufthansa in Form einer Code-Sharing-Vereinbarung. Es sei daher nicht anzunehmen, dass die Flüge auf dieser Strecke als für die Klägerin reserviert angesehen werden könnten.

17 Die Klägerin macht geltend, dass die Klage zulässig sei.

18 Erstens entspreche die übertrieben restriktive Auslegung der Zulässigkeitsvoraussetzungen, die die Kommission vorschlage, nicht dem gegenwärtigen Stand der Rechtsprechung des Gerichts (vgl. Urteil des Gerichts vom 1. Dezember 2004 in der Rechtssache T-27/02, Kronofrance/Kommission, Slg. 2004, II-2702, Randnr. 34 und die dort zitierte Rechtsprechung).

19 Zweitens sei offensichtlich, dass die Klägerin, eine potenzielle Wettbewerberin von Ryanair, Beteiligte im Sinne des Artikels 88 Absatz 2 EG sei. Ihr Wachstum werde durch die Ryanair gewährten Beihilfen gebremst, insbesondere auf den von den italienischen Flughäfen Rom (Ciampino), Mailand (Bergamo, Orio al Serio), Pescara, Alghero und Venedig (Treviso) abgehenden Strecken.

20 Drittens hätte sie, wenn sie von den ihrer Wettbewerberin Ryanair gewährten Beihilfen nicht unmittelbar und individuell betroffen wäre, keine Mittel darauf verwendet, diese Beihilfen zu beanstanden und eine Klage zu erheben.

21 Viertens verstoße die von der Kommission vertretene Auffassung von der Unzulässigkeit gegen die Ziele des EG-Vertrags im Bereich der Beihilfeaufsicht. Die Beschwerden dritter Unternehmen trügen nämlich dazu bei, dass die Kommission die ihr in diesem Bereich vorbehaltenen Befugnisse wirksam ausübe.

22 Fünftens habe die Rechtsprechung für die für Unternehmen geltenden Wettbewerbsregeln bereits anerkannt, dass Klagen, mit denen Entscheidungen oder die Untätigkeit der Kommission überprüft werden sollten, zulässig seien, wenn diese mit einer Beschwerde befasst worden sei, mit der eine Zuwiderhandlung gerügt werde (Urteil des Gerichtshofes vom 25. Oktober 1977 in der Rechtssache 26/76, Metro/Kommission, Slg. 1977, 1875, Randnr. 13). Diese Grundsätze müssten auch im Bereich der staatlichen Beihilfen gelten. Insbesondere habe das Gericht bereits die Zulässigkeit der Klage eines potenziellen Wettbewerbers gegen eine Entscheidung im Bereich der Fusionskontrolle bejaht (Urteil des Gerichts vom 3. April 2003 in der Rechtssache T-114/02, BaByliss/Kommission, Slg. 2003, II-1279).

23 Sechstens könne die Kommission nicht unter Berufung auf den Beschluss Deutsche Post und DHL/Kommission die spürbare Beeinträchtigung der Interessen der Klägerin bestreiten. Dieser Beschluss betreffe eine Nichtigkeitsklage gegen eine Entscheidung nach Artikel 88 Absatz 2 EG, die in einem förmlichen Beihilfeprüfverfahren ergangen sei, in dem Dritte ordnungsgemäß zur Stellungnahme aufgefordert worden seien.

Würdigung durch das Gericht

24 Vorab ist festzustellen, dass der Antrag der Klägerin, der Kommission aufzugeben, unverzüglich zur Beschwerde und zum Antrag der Klägerin auf Erlass einstweiliger Maßnahmen Stellung zu nehmen, unzulässig ist. Der Gemeinschaftsrichter ist im Rahmen einer Klage nach Artikel 232 EG nicht befugt, einem Organ Anweisungen zu erteilen. Das Gericht kann nur das Vorliegen einer Untätigkeit feststellen. Anschließend obliegt es gemäß Artikel 233 EG dem betroffenen Organ, die sich aus dem Urteil des Gerichts ergebenden Maßnahmen zu ergreifen (Urteil des Gerichts vom 24. Januar 1995 in der Rechtssache T-74/92, Ladbroke/Kommission, Slg. 1995, II-115, Randnr. 75, und vom 9. September 1999 in der Rechtssache T-127/98, UPS Europe/Kommission, Slg. 1999, II-2633, Randnr. 50).

25 Was die Zulässigkeit des Antrags auf Feststellung der Untätigkeit der Kommission betrifft, so sind die Artikel 230 EG und 232 EG Ausdruck ein und desselben Rechtsbehelfs. Da Artikel 230 Absatz 4 EG es dem Einzelnen erlaubt, Nichtigkeitsklage gegen einen Rechtsakt zu erheben, der zwar nicht an ihn gerichtet ist, ihn aber unmittelbar und individuell betrifft, ist deshalb auch Artikel 232 Absatz 3 EG dahin auszulegen, dass der Einzelne Untätigkeitsklage gegen ein Organ erheben kann, das es unterlassen hat, einen Rechtsakt zu erlassen, der ihn in dieser Weise betroffen hätte (Urteil des Gerichtshofes vom 26. November 1996 in der Rechtssache C-68/95, T. Port, Slg. 1996, I-6065, Randnr. 59).

26 Es ist daher zu prüfen, ob die Klägerin mindestens eine der Maßnahmen anfechten könnte, die die Kommission nach Abschluss der in Artikel 88 Absatz 3 EG geregelten Vorprüfungsphase hätte erlassen können und mit denen sie festgestellt hätte, entweder, dass die beanstandeten Maßnahmen keine Beihilfe darstellten, oder dass sie zwar eine Beihilfe darstellten, aber mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar seien, oder dass sie die Einleitung des Verfahrens nach Artikel 88 Absatz 2 EG erforderlich machten.

27 In der Rechtsprechung ist bereits die Zulässigkeit der Klage eines Wettbewerbers des Beihilfeempfängers bejaht worden, die auf die Feststellung gerichtet war, dass die Kommission es unterlassen hatte, in der in Artikel 88 Absatz 3 EG geregelten Vorprüfungsphase eine Entscheidung zu erlassen (Urteile des Gerichts vom 15. September 1998 in der Rechtssache T-95/96, Gestevisión Telecinco/Kommission, Slg. 1998, II-3407, Randnrn. 57 bis 70, und vom 3. Juni 1999 in der Rechtssache T-17/96, TF1/Kommission, Slg. 1999, II-1757, Randnrn. 26 bis 36).

28 Die Kommission widerspricht der Anwendung dieser Rechtsprechung auf den vorliegenden Fall. Sie erhebt im Wesentlichen drei Einwände.

29 Erstens reiche die Eigenschaft als Beteiligter im Sinne des Artikels 88 Absatz 2 EG nicht aus, um einen Wettbewerber für klagebefugt zu erklären. Dieser müsse entsprechend der Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Klagen gegen Entscheidungen, die am Ende des in Artikel 88 Absatz 2 EG geregelten förmlichen Prüfverfahrens ergangen seien, eine spürbare Beeinträchtigung seiner Interessen darlegen.

30 Stellt aber die Kommission, ohne das förmliche Prüfungsverfahren nach Artikel 88 Absatz 2 EG einzuleiten, durch eine Entscheidung aufgrund von Artikel 88 Absatz 3 EG fest, dass eine Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sei, so können die Personen, denen diese Verfahrensgarantien zugute kommen, deren Beachtung nur durchsetzen, wenn sie diese Entscheidung vor dem Gemeinschaftsrichter anfechten können (Urteile des Gerichtshofes vom 19. Mai 1993 in der Rechtssache C-198/91, Cook/Kommission, Slg. 1993, I-2487, Randnr. 23, vom 15. Juni 1993 in der Rechtssache C-225/91, Matra/Kommission, Slg. 1993, I-3203, Randnr. 17, und vom 2. April 1998 in der Rechtssache C-367/95 P, Kommission/Sytraval und Brink's France, Slg. 1998, I-1719, Randnr. 40).

31 Deshalb erklärt der Gemeinschaftsrichter eine Klage auf Nichtigerklärung einer solchen Entscheidung, die von einem Beteiligten im Sinne des Artikels 88 Absatz 2 EG erhoben wird, für zulässig, wenn der Kläger mit der Erhebung der Klage die

Verfahrensrechte wahren möchte, die ihm nach dieser Bestimmung zustehen (Urteile Cook/Kommission, Randnrn. 23 bis 26, und Matra/Kommission, Randnrn. 17 bis 20).

32 Stellt der Kläger dagegen die Begründetheit der Entscheidung, mit der die Beihilfe beurteilt wird, an sich in Frage, so ist die Klage nicht allein deshalb zulässig, weil er als Beteiligter im Sinne von Artikel 88 Absatz 2 EG betrachtet werden kann. Er muss daher dartun, dass ihm eine besondere Stellung im Sinne des Urteils des Gerichtshofes vom 15. Juli 1963 in der Rechtssache 25/62 (Plaumann/Kommission, Slg. 1963, 197) zukommt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Marktstellung des Klägers durch die Beihilfe, die Gegenstand der betreffenden Entscheidung ist, spürbar beeinträchtigt wird (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofes vom 28. Januar 1986 in der Rechtssache 169/84, Cofaz u. a./Kommission, Slg. 1986, 391, Randnrn. 22 bis 25, und Beschluss des Gerichtshofes vom 18. Dezember 1997 in der Rechtssache C-409/96 P, Sveriges Betodlares und Henrikson/Kommission, Slg. 1997, I-7531, Randnr. 45).

33 Diese Rechtsprechung, die kürzlich mit dem Urteil Kommission/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum bestätigt worden ist, zeigt die Bedeutung, die den verschiedenen Phasen des Beihilfeprüfverfahrens beizumessen ist, was die Kommission in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat. Die Kommission kann sich daher nicht auf den Beschluss Deutsche Post und DHL/Kommission berufen, um mit der Begründung, die Marktposition der Klägerin sei durch die Gewährung der beanstandeten Maßnahmen nicht spürbar beeinträchtigt, die Unzulässigkeit der Klage geltend zu machen. Dieser Unzulässigkeitsbeschluss, der auf das Fehlen einer spürbaren Beeinträchtigung der Wettbewerbsposition der beiden klägerischen Unternehmen gestützt ist, ist in einer Rechtssache ergangen, in der gegen eine Entscheidung der Kommission geklagt wurde, die nach Abschluss des Verfahrens nach Artikel 88 Absatz 2 EG erlassen worden war, in dem die Beteiligten ordnungsgemäß zur Stellungnahme aufgefordert worden waren.

34 Die Auffassung der Kommission, dass die Voraussetzungen der Zulässigkeit von Klagen gegen nach Abschluss des in Artikel 88 Absatz 2 EG geregelten förmlichen Beihilfeprüfverfahrens ergangene Entscheidungen oder von Klagen gegen aufgrund

von Artikel 88 Absatz 3 EG ergangene Entscheidungen, mit denen nicht auf den Schutz der Verfahrensgarantien der Beteiligten abgezielt, sondern die Begründetheit dieser Entscheidungen angefochten wird, auf alle Klagen gegen Entscheidungen im Bereich der staatlichen Beihilfen zu erstrecken seien, ist daher zurückzuweisen.

35 Zweitens wendet die Kommission ein, dass die Klägerin einem klagebefugten Beteiligten nicht gleichgestellt werden könne, weil sie nicht dargelegt habe, durch die beanstandeten Beihilfen spürbar beeinträchtigt zu sein.

36 Dieser Einwand ist ebenfalls zurückzuweisen. Nach ständiger Rechtsprechung sind Beteiligte im Sinne von Artikel 88 Absatz 2 EG die durch die Gewährung einer Beihilfe eventuell in ihren Interessen verletzten Personen, Unternehmen oder Vereinigungen, d. h. insbesondere die mit den Empfängern dieser Beihilfe konkurrierenden Unternehmen und die Berufsverbände (Urteile des Gerichtshofes vom 14. November 1984 in der Rechtssache 323/82, Intermills/Kommission, Slg. 1984, 3809, Randnr. 16, Kommission/Sytraval und Brink's France, Randnr. 41, und Kommission/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, Randnr. 36). Der auf das Urteil Intermills/Kommission folgenden Rechtsprechung liegt Artikel 1 Buchstabe h der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 EG-Vertrag (ABl. L 83, S. 1) zugrunde, wonach unter den Begriff der Beteiligten „Mitgliedstaaten, Personen, Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen, deren Interessen aufgrund der Gewährung einer Beihilfe beeinträchtigt sein können, insbesondere der Beihilfeempfänger, Wettbewerber und Berufsverbände" fallen. Die Beteiligteneigenschaft ist daher nicht den Unternehmen vorbehalten, die durch die Gewährung von Beihilfen spürbar beeinträchtigt werden.

37 Drittens wendet die Kommission ein, dass ein potenzieller Wettbewerber nicht als klagebefugter Beteiligter angesehen werden könne.

38 Im vorliegenden Fall kann der Klägerin, die bereits auf dem italienischen Markt für Linienverkehrsdienstleistungen im Personenluftverkehr tätig ist, die Beteiligteneigenschaft nicht allein deshalb abgesprochen werden, weil die direkt von ihr betriebenen Strecken nicht vollständig denjenigen der Beihilfeempfängerin entsprechen. Für die Zwecke der Prüfung der Zulässigkeit genügt die Feststellung, dass die Klägerin eine Wettbewerberin der durch die beanstandeten staatlichen Maßnahmen Begünstigten ist, da beide Unternehmen direkt oder indirekt Linienverkehrsdienstleistungen im Personenluftverkehr von oder zu italienischen Flughäfen, insbesondere Regionalflughäfen, erbringen.

39 Was die internationalen Verbindungen betrifft, so bietet die Klägerin insbesondere Verbindungen zwischen Rom und Frankfurt an, zwei Städten, die auch von Ryanair angeflogen werden. Zwar bedient die Klägerin diese Strecke nicht mit Flugzeugen ihrer eigenen Flotte, sondern hat eine Code-Sharing-Vereinbarung mit Lufthansa geschlossen. Dies steht jedoch nicht dem entgegen, dass die Klägerin der Öffentlichkeit Verkehrsleistungen zwischen diesen beiden Städten anbieten konnte. Da sie bereits über eine Flugzeugflotte verfügt, ist sie außerdem in der Lage, ihre Geschäftstätigkeit auf andere, auch von Ryanair bediente Zielorte auszuweiten. In Bezug auf die nationalen Verbindungen ist festzustellen, dass Ryanair zum maßgebenden Zeitpunkt zwar keine inneritalienischen Strecken betrieben hat, dass aber nicht auszuschließen ist, dass sie dies später in direktem Wettbewerb mit der Klägerin tun könnte.

40 Diese Umstände lassen ein für die Zwecke der Prüfung der Zulässigkeit hinreichendes Wettbewerbsverhältnis zwischen der Klägerin und der durch die beanstandeten Maßnahmen Begünstigten erkennen.

41 Die Klägerin ist somit Beteiligte im Sinne des Artikels 88 Absatz 2 EG. Sie kann daher eine nach Artikel 88 Absatz 3 EG ergangene Entscheidung der Kommission mit dem Ziel anfechten, die Wahrung ihrer Verfahrensrechte als Beteiligte durchzusetzen. Unter diesen Umständen ist sie befugt, beim Gericht die Feststellung der Untätigkeit der Kommission zu beantragen, da nicht auszuschließen ist, dass die

Kommission zur Beschwerde Stellung nimmt, ohne das förmliche Prüfverfahren einzuleiten.

42 Die Klage ist daher zulässig.

Zur Begründetheit

Vorbringen der Parteien

43 Die Klägerin trägt vor, dass die Kommission innerhalb einer angemessenen Frist ab dem Zeitpunkt ihrer Befassung über die Beschwerde befinden müsse. Diese Frist sei umso kürzer, als die der Kommission übermittelte Beschwerde präzise sei. Die Kommission könne die Vorprüfung staatlicher Maßnahmen, gegen die eine Beschwerde im Hinblick auf Artikel 88 EG erhoben worden sei, nicht unbegrenzt hinausschieben, wenn sie sich — wie im vorliegenden Fall — einmal für die Einleitung einer solchen Vorprüfung entschieden habe (Urteil Gestevisión Telecinco/Kommission, Randnrn. 72 bis 74). Die denkbare Entscheidung der Kommission, die Prüfung in der Sache nicht aufzunehmen und der Beschwerde nicht stattzugeben oder den Antrag auf Erlass einstweiliger Maßnahmen zurückzuweisen, müsse erst recht innerhalb einer erheblich kürzeren Frist erfolgen.

44 Im vorliegenden Fall sei die Kommission dieser Verpflichtung nicht nachgekommen, da sie neun Monate lang untätig geblieben sei. Die Klägerin unterstreicht die unangemessene Haltung der Kommission, die sich in den elf Monaten nach Erhalt der Beschwerde damit begnügt habe, sie Italien zu übermitteln. Die Kommission habe im Rahmen der vorliegenden Klage keine weiteren Angaben gemacht, anhand deren hätte überprüft werden können, ob in diesem Zeitraum irgendwelche Ermittlungen vorgenommen worden seien. Ihre ausschließlich passive Rolle sei mit dem Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung unvereinbar. Es liege daher ein Unterlassen vor, das eine Untätigkeit im Sinne des Artikels 232 EG darstelle.

45 Diese Untätigkeit sei besonders offenkundig, weil die in Rede stehenden Beihilfen Ryanair beträfen, deren Finanzierung bereits Gegenstand von Untersuchungen der auf staatliche Beihilfen im Luftverkehr spezialisierten Generaldirektion „Energie und Verkehr" der Kommission gewesen sei (Entscheidung 2004/393/EG der Kommission vom 12. Februar 2004 über die Vorteilsgewährung seitens der Region Wallonien und des Flughafenbetreibers Brussels South Charleroi Airport zugunsten des Luftfahrtunternehmens Ryanair bei dessen Niederlassung in Charleroi, ABl. L 137, S. 1), an die die Beschwerde gerichtet worden sei. Zum Vorliegen staatlicher Mittel macht die Klägerin außerdem geltend, dass sich, außer im Fall des Flughafens Rom Ciampino, alle in ihrer Beschwerde genannten Flughafenbetreibergesellschaften mehrheitlich in Staatsbesitz befänden.

46 Die Kommission hätte sich zumindest innerhalb einer angemessenen Frist zu den in der Beschwerde enthaltenen Anträgen auf Erlass einstweiliger Maßnahmen nach Artikel 11 der Verordnung Nr. 659/1999 äußern müssen.

47 Die Kommission bestreitet dieses Vorbringen.

48 Erstens seien nicht die Beschwerdeführer die Adressaten der beihilferechtlichen Entscheidungen, einschließlich derjenigen, das in Artikel 88 Absatz 2 EG geregelte förmliche Prüfverfahren einzuleiten (Urteil Kommission/Sytraval und Brink's France, Randnr. 45). Adressaten dieser Entscheidungen seien vielmehr allein die Mitgliedstaaten. Daher sei die Kommission allein gegenüber den betroffenen Mitgliedstaaten verpflichtet, in Bezug auf die fraglichen staatlichen Maßnahmen tätig zu werden.

49 Zweitens sei die erste Verpflichtung, die ihr obliege, wenn sie mit einer beihilferechtlichen Beschwerde befasst werde, diese Beschwerde zu untersuchen und gegebenenfalls den betroffenen Mitgliedstaat anzuhören, um zu entscheiden, ob ein Verfahren einzuleiten sei. Nach der Verordnung Nr. 659/1999 (Artikel 10,

Artikel 11 Absätze 1 und 2 und Artikel 20 Absatz 2) müsse sie die erhaltenen Informationen unverzüglich prüfen und von dem betroffenen Mitgliedstaat Auskünfte verlangen. Nach dieser Vorprüfungsphase sei sie verpflichtet, Stellung zu nehmen und diese Stellungnahme dem Beschwerdeführer zu übermitteln oder ihm mitzuteilen, dass keine ausreichenden Gründe für eine Stellungnahme vorlägen.

50 Diesen Verpflichtungen sei sie nachgekommen. Zunächst habe sie der Klägerin mit Schreiben vom 17. Februar 2004 mitgeteilt, dass die zuständigen Dienststellen deren Angaben analysieren und prüfen würden, ob in Italien vorgegangen werden könne. Bei dieser Gelegenheit habe sie die Klägerin gefragt, ob die in der Beschwerde enthaltenen Informationen vertraulich seien. Dieses Schreiben zeige, dass die Beschwerde im Februar bereits geprüft worden sei.

51 Sodann habe sie mit Schreiben vom 9. Juli 2004 Italien zu den in der Beschwerde angeführten Maßnahmen befragt, um die Angaben in der Beschwerde ergänzende Informationen und Auskünfte zu erhalten. Dies habe sie der Klägerin am 13. September 2004 mitgeteilt. Der Klägerin sei folglich zu diesem Zeitpunkt bekannt gewesen, dass ihre Beschwerde geprüft werde, so dass jede Annahme einer Untätigkeit ausgeschlossen sei.

52 Drittens weist die Kommission darauf hin, dass die Maßnahmen, die sie bisher habe ergreifen können, im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens ergangen seien, das es ihr ermöglichen solle, eine der in Artikel 4 Absätze 2, 3 und 4 der Verordnung Nr. 659/1999 vorgesehenen Entscheidungen zu erlassen, nämlich eine Entscheidung, mit der erklärt werde, entweder, dass die fraglichen Maßnahmen keine Beihilfen seien, oder dass es sich um mit dem Gemeinsamen Markt vereinbare Beihilfen handele, oder dass ein förmliches Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 EG einzuleiten sei. Nach Abschluss dieses Verfahrens stünde der Klägerin dann die Möglichkeit offen, diese Entscheidung dem Gericht zur Überprüfung vorzulegen.

53 Viertens unterliege sie im Hinblick auf die Prüfung nicht angemeldeter Beihilfen keiner Frist. Die im Urteil vom 11. Dezember 1973 in der Rechtssache 120/73 (Lorenz, Slg. 1973, 1471) genannte Frist gelte nicht für nicht angemeldete Beihilfen (Urteil Gestevisión Telecinco/Kommission, Randnr. 78). In Bezug auf diese sehe Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 659/1999 vor, dass die Kommission vor der Einleitung des förmlichen Verfahrens vom Mitgliedstaat Auskünfte verlangen könne oder müsse.

54 Nach der Verordnung Nr. 659/1999 müsse die Kommission die ihr unterbreiteten Fakten zwar unverzüglich prüfen, doch sei die Angemessenheit dieser Prüfung im Licht der Umstände und des Kontextes des jeweiligen Falles zu beurteilen (Urteil Gestevisión Telecinco/Kommission, Randnr. 75). Sie sei jedenfalls nicht verpflichtet, den Beschwerdeführern detaillierte Auskünfte über die laufenden Untersuchungen zu erteilen.

55 Im vorliegenden Fall habe das Verwaltungsverfahren ca. elf Monate ab dem Zeitpunkt des Eingangs der vertraulichen Fassung der Beschwerde und neun Monate ab dem Zeitpunkt des Eingangs der nicht vertraulichen Fassung gedauert. In Anbetracht der Umstände und des Kontextes des Falles sei dies nicht unangemessen. Bei der Behandlung der Beschwerde seien vier spezielle Probleme aufgetreten:

— Die gerügten Beihilfen seien in einem komplexen Sektor (Personenluftverkehr und Flughafendienstleistungen) gewährt worden;

— die gerügten Beihilfen seien von Gesellschaften gewährt worden, an deren Kapital die öffentliche Hand diverse Beteiligungen halte, was es dem Mitgliedstaat und der Kommission erschwere, Auskünfte über die Vereinbarungen zwischen diesen Gesellschaften und Ryanair einzuholen;

— es sei schwierig gewesen, festzustellen, ob die beanstandeten Beihilfen aus staatlichen Mitteln stammten oder dem Staat zuzurechnen seien;

— in der Beschwerde habe die Klägerin die Kommission aufgefordert, ihre Untersuchung auf drei Flughafeninfrastrukturbetreiber auszudehnen, die lediglich mit dem Namen des Flughafens bezeichnet gewesen seien, den sie betrieben, was eine erhebliche Zusatzarbeit für die Kommission bedeutet habe.

56 Die Kommission ist der Auffassung, nach der Aufforderung durch die Klägerin mit der gebotenen Eile gehandelt zu haben.

57 Sie entnimmt dem zeitlichen Ablauf des Verfahrens, dass der Klägerin zum Zeitpunkt der Erhebung der vorliegenden Klage (5. Oktober 2004) der aktuelle Stand der Untersuchung bekannt gewesen sein musste. Unter Berücksichtigung der Italien für die Antwort eingeräumten Frist habe die Klägerin bis zum 5. Oktober 2004 vernünftigerweise nicht mit einer Stellungnahme der Kommission rechnen können. Die Auskünfte der italienischen Behörden seien bei der Kommission am 7. Oktober 2004 und ergänzte weitere Auskünfte am 9. November 2004 eingegangen.

58 Schließlich trägt die Kommission vor, dass der Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung, der erstmals im Rahmen der Erwiderung geltend gemacht worden sei, neu und daher unzulässig sei.

Würdigung durch das Gericht

59 Vorab ist festzustellen, dass die Klageschrift kein ausdrückliches Vorbringen zum Verstoß gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung enthält. Dieses

Vorbringen steht jedoch in engem Zusammenhang mit dem Vorbringen zur Überschreitung einer angemessenen Frist für die Prüfung der Beschwerde, die den einzigen Klagegrund dieser Klage darstellt. Dieses Vorbringen kann somit nicht als ein neues Angriffsmittel im Sinne des Artikels 48 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichts angesehen werden und ist daher zulässig.

60 Es ist zu prüfen, ob die Kommission, als sie nach Artikel 232 EG zum Tätigwerden aufgefordert wurde, eine Verpflichtung zum Handeln hatte.

61 Da die Kommission für die Beurteilung der Vereinbarkeit einer staatlichen Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt ausschließlich zuständig ist, ist sie im Interesse einer ordnungsgemäßen Anwendung der grundlegenden Vorschriften des EG-Vertrags auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen verpflichtet, eine Beschwerde, mit der beanstandet wird, dass eine mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare Beihilfe gewährt worden sei, sorgfältig und unvoreingenommen zu prüfen. Daraus folgt, dass sie die Vorprüfung staatlicher Maßnahmen, gegen die eine Beschwerde erhoben worden ist, nicht unbegrenzt hinausschieben kann, wenn sie sich — wie im vorliegenden Fall — einmal für die Einleitung einer solchen Vorprüfung entschieden hat, indem sie den betroffenen Mitgliedstaat um Auskünfte ersucht hat. Die angemessene Dauer der Prüfung einer Beschwerde ist anhand der besonderen Umstände des jeweiligen Einzelfalls und insbesondere von dessen Kontext, der verschiedenen Verfahrensabschnitte, die die Kommission abzuschließen hat, und der Komplexität der Angelegenheit zu beurteilen (Urteile Gestevisión Telecinco/Kommission, Randnrn. 72 bis 75, und TF1/Kommission, Randnrn. 73 bis 75).

62 Im vorliegenden Fall hat die Kommission die Beschwerde der Klägerin am 29. Dezember 2003 erhalten. Zu dem Zeitpunkt, als sie nach Artikel 232 EG zum Tätigwerden aufgefordert wurde, d. h. am 11. Juni 2004, dauerte die Untersuchung der Beschwerde daher weniger als sechs Monate.

63 Die Angelegenheit ist unbestreitbar komplex und trotz des Erlasses der Entscheidung 2004/393 drei Monate nach dem Eingang der Beschwerde der Klägerin von gewisser Neuheit.

64 Zu den Schwierigkeiten bei der Prüfung der Beschwerde lässt sich sagen, dass diese mehrere italienische Flughäfen betraf, ohne jedoch in allen Fällen spezifisch anzugeben, wer die beanstandeten Beihilfen gewährt hatte. Zwar waren in der Beschwerde die Gesellschaften so.ge.a.al, Saga und Aeroporti di Roma, die die Flughäfen von Alghero, Pescara und Rom betreiben, namentlich genannt; jedoch forderte die Klägerin die Kommission außerdem auf, die Untersuchung auf die Vereinbarungen von Ryanair mit anderen italienischen Flughäfen, insbesondere denen von Treviso, Pisa und Bergamo (Orio al Serio), auszudehnen. Unter anderem im Hinblick auf die Prüfung, ob es sich um staatliche Mittel handelt, musste Italien um eine Fristverlängerung um zwei Monate bitten, um die fraglichen Flughafenbetreiber feststellen zu können.

65 Darüber hinaus ist die Kommission nach dem Eingang der Beschwerde nicht untätig geblieben. So hat sie, nachdem sie von der Klägerin eine nicht vertrauliche Fassung der Beschwerde erhalten hatte, am 9. Juli 2004 Italien befragt. Dessen Antwort ist am 7. Oktober 2004 bei der Kommission eingegangen, also beinahe gleichzeitig mit dem Ablauf der Klagefrist.

66 Dem Gericht ist zwar keine Erklärung dafür gegeben worden, warum die Kommission über vier Monate gewartet hat, bis sie die nicht vertrauliche Fassung der Beschwerde Italien übermittelt und dort um Auskunft gebeten hat. Doch trotz dieser Verzögerung liegt die Gesamtdauer der Untersuchung unter derjenigen von Fällen vergleichbarer Komplexität, in denen das Gericht auf eine rechtswidrige Untätigkeit geschlossen hat. Wie bekannt, betrug die Bearbeitungsdauer der Beschwerden in der Rechtssache Gestevisión Telecinco/Kommission 47 Monate für die erste Beschwerde und 26 Monate für die zweite Beschwerde und in der Rechtssache TF1/Kommission 31 Monate.

67 Alle diese Umstände zusammengenommen lassen nicht die Annahme zu, dass die Dauer der Prüfung der Beschwerde zum Zeitpunkt der Aufforderung zum Tätigwerden unangemessen war.

68 Die Klage ist daher abzuweisen.

Kosten

69 Nach Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Vierte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Legal Lindh Vadapalas

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 10. Mai 2006.

Der Kanzler Der Präsident

E. Coulon H. Legal