RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

10. maj 2006 *

I sag T-395/04,

Air One SpA, Chieti (Italien), ved advokaterne G. Belotti og M. Padellaro,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved V. Di Bucci og E. Righini, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand i henhold til artikel 232 EF om, at det fastslås, at Kommissionen har tilsidesat sine forpligtelser, idet den ikke har truffet afgørelse vedrørende den klage, som sagsøgeren indgav den 22. december 2003 over den støtte, Den Italienske Republik ulovligt har ydet luftfartsselskabet Ryanair,

* Processprog: italiensk.

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, H. Legal, og dommerne P. Lindh og V. Vadapalas,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. januar 2006,

afsagt følgende

Dom

Sagens faktiske omstændigheder

1 Sagsøgeren fremsendte ved skrivelse af 22. december 2003 en klage til Kommissionen, hvorved selskabet anfægtede den ulovlige støtte, som de italienske myndigheder ulovligt havde ydet luftfartsselskabet Ryanair i form af nedsættelse af priserne for lufthavnstjenesteydelser og groundhandlingydelser. Sagsøgeren opfordrede Kommissionen til at pålægge Den Italienske Republik at udsætte betalingen af denne støtte.

2 Da klagen forblev ubesvaret, anmodede sagsøgeren ved skrivelse af 26. januar 2004 Kommissionen om at anerkende modtagelsen heraf.

3 Ved skrivelse af 17. februar 2004 bekræftede Kommissionen modtagelsen af klagen, der blev registreret den 29. december 2003. Kommissionen anmodede sagsøgeren om at måtte oplyse sagsøgerens navn til de italienske myndigheder, eller i modsat fald at tilsende den en ikke-fortrolig udgave af klagen.

4 Ved skrivelse af 23. februar 2004 opfordrede sagsøgeren — som stadig afventede en besvarelse — Kommissionen til at undersøge den anfægtede støtte.

5 Ved telefax af 1. marts 2004 tilsendte sagsøgeren Kommissionen en ikke-fortrolig udgave af klagen.

6 Den 11. juni 2004 opfordrede sagsøgeren — som stadig afventede en besvarelse — udtrykkeligt Kommissionen til at tage stilling til klagen i henhold til artikel 232 EF.

7 Ved skrivelse af 9. juli 2004 fremsendte Kommissionen sagsøgerens klage til de italienske myndigheder og opfordrede disse til at bekræfte rigtigheden af dens indhold samt at afgive svar inden tre uger. Efter anmodning fra de italienske myndigheder blev fristen forlænget til den 30. september 2004.

8 Ved telefax af 13. september 2004 meddelte Kommissionen sagsøgeren, at den ikke-fortrolige udgave af sagsøgerens klage var blevet tilsendt de italienske myndigheder den 9. juli 2004, og at disse var blevet indrømmet en svarfrist, der udløb den 30. september 2004.

Retsforhandlinger og parternes påstande

9 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 5. oktober 2004 har sagsøgeren anlagt denne sag.

10 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 11. januar 2006.

11 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Kommissionen har tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktaten ved ikke at have taget stilling — selv om den udtrykkeligt var blevet opfordret hertil — til sagsøgerens klage indgivet den 22. december 2003 over den statsstøtte, som de italienske myndigheder ulovligt har ydet luftfartsselskabet Ryanair.

— Kommissionen tilpligtes ufortøvet at tage stilling til klagen og de begærede retssikrende foranstaltninger.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, selv om det er ufornødent at træffe afgørelse i sagen på grund af Kommissionens vedtagelse af en retsakt under sagens behandling.

12 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises, eller subsidiært frifindes Kommissionen.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

Parternes argumenter

13 Kommissionen har gjort gældende, at sagen skal afvises, da sagsøgeren ikke har bevist, at selskabet er umiddelbart og individuelt berørt af den afgørelse, som Kommissionen ikke har vedtaget. Da sagsøgeren ikke i tilstrækkelig grad har bevist, at de anfægtede foranstaltninger har påvirket selskabets interesser, har sagsøgeren ikke søgsmålsinteresse.

14 Kommissionen har anført, at det påhviler sagsøgeren at godtgøre omfanget af risikoen for dens stilling på markedet (jf. kendelse af 27.5.2004, sag T-358/02, Deutsche Post og DHL mod Kommissionen, Sml. II, s. 1565, præmis 37), uanset den fase af proceduren, efter hvis afslutning Kommissionen har truffet den afgørelse, der er genstand for annullationssøgsmålet. Kommissionen beklager imidlertid, at Rettens praksis har udviklet sig hen imod mere tolerance. Hvis man anså enhver virksomhed, der påberåber sig sin egenskab af konkurrent — selv som en uvæsentlig konkurrent — som en interesseret part efter artikel 88, stk. 2, EF, og dermed som søgsmålsberettiget, ville denne retspraksis indebære, at den i artikel 230 EF og artikel 232 EF fastsatte betingelse — hvorefter en fysisk person skal være umiddelbart og individuelt berørt af beslutning for at kunne anlægge sag med påstand om annullation heraf eller gøre opmærksom på udstederens passivitet — ville miste sit indhold. Kommissionen har tilføjet, at den deler den tvivl, der blev

fremsat af generaladvokat Jacobs i forslaget til afgørelse af 24. februar 2005 i sagen Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (sag C-78/03 P, Sml. I, s. 10737). Kommissionen opfordrer Retten til at anlægge en strengere fortolkning af betingelserne for at antage en sag til realitetsbehandling, i overensstemmelse med den af Domstolen valgte fremgangsmåde i dom af 25. juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet (sag C-50/00 P, Sml. I, s. 6677), og af 1. april 2004, Kommissionen mod Jégo-Quéré (sag C-263/02 P, Sml. I, s. 3425).

15 Kommissionen har anført, at sagsøgeren ikke har bevist, at selskabet i væsentligt omfang er påvirket af de statslige foranstaltninger, som det har anfægtet, særligt for så vidt angår disses påvirkning af dets konkurrencemæssige stilling. Det forhold, at man er en potentiel konkurrent til modtageren af de statslige foranstaltninger, er ikke tilstrækkelig til at anse sagsøgeren for at være »umiddelbart og individuelt berørt«.

16 Uden at gå så vidt som til at kræve et fuldstændigt sammenfald mellem de flyruter, der betjenes af sagsøgeren og Ryanair, vurderer Kommissionen, at det påhviler sagsøgeren at bevise vekselvirkningen mellem selskabets ruter og Ryanairs ruter. I det foreliggende tilfælde er konkurrenceforholdet mellem Ryanair og sagsøgeren ubetydeligt. Det er således kun ruten mellem Rom og Frankfurt, der betjenes af de to selskaber. Sagsøgeren betjener ikke desto mindre denne rute i samarbejde med Lufthansa, i form af en aftale om flyvninger med fælles kode. Det kan derfor ikke lægges til grund, at flyvningerne på denne rute kan anses for at være forbeholdt sagsøgeren.

17 Sagsøgeren har gjort gældende, at sagen kan antages til realitetsbehandling.

18 For det første svarer den overdrevne restriktive fortolkning af betingelserne for at antage en sag til realitetsbehandling ikke til gældende praksis ved Retten (jf. dom af 1.12.2004, sag T-27/02, Kronofrance mod Kommissionen, Sml. II, s. 4177 præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

19 For det andet er det åbenlyst, at sagsøgeren — en potentiel konkurrent for Ryanair — er en interesseret part i artikel 88, stk. 2, EF's forstand. Sagsøgerens vækst ville blive bremset af den støtte, der ydes konkurrenten Ryanair, især på ruterne med afgang fra de italienske lufthavne i Rom (Ciampino), Milano (Bergamo, Orio al Serio), Pescara, Alghero og Venedig (Treviso).

20 Sagsøgeren har for det tredje anført, at hvis selskabet ikke var umiddelbart og individuelt berørt af den støtte, der blev ydet selskabets konkurrent, Ryanair, ville det ikke have anvendt ressourcer på at anfægte denne støtte og anlægge sag.

21 For det fjerde er Kommissionens argumenter til støtte for afvisningspåstanden i strid med traktatens formål på området for overvågning af statsstøtte. Klager fra udenforstående virksomheder bidrager således til effektiviteten af Kommissionens udøvelse af dens eksklusive kompetencer på området.

22 Hvad angår for det femte de konkurrenceregler, der gælder for virksomheder, fremgår det ifølge sagsøgeren af retspraksis, at sager med henblik på at efterprøve Kommissionens beslutninger eller retsstridige passivitet kan antages til realitetsbehandling, når Kommissionen forelægges en klage om, at der foreligger en overtrædelse (Domstolens dom af 25.10.1977, sag 26/76, Metro mod Kommissionen, Sml. s. 1875, præmis 13). Disse principper må ligeledes finde anvendelse på statsstøtteområdet. Sagsøgeren har særligt anført, at Retten allerede har bekræftet, at et søgsmål anlagt af en potentiel konkurrent til prøvelse af en beslutning på området for fusionskontrol kan antages til påkendelse (Rettens dom af 3.4.2003, sag T-114/02, BaByliss mod Kommissionen, Sml. II, s. 1279).

23 Endelig har sagsøgeren anført, at Kommissionen ikke kan støtte ret på kendelsen i sagen Deutsche Post og DHL mod Kommissionen og bestride den væsentlige påvirkning af sagsøgerens interesser. Kendelsen vedrører et annullationssøgsmål til prøvelse af en beslutning truffet i medfør af artikel 88, stk. 2, EF, efter afslutningen af en formel undersøgelsesprocedure af støtten, hvorunder udenforstående behørigt var blevet opfordret til at fremsætte deres bemærkninger.

Rettens bemærkninger

24 Det bemærkes først, at sagsøgerens påstand om, at Retten ufortøvet pålægger Kommissionen at tage stilling til klagen og sagsøgerens begæring om retssikrende foranstaltninger, skal afvises. Fællesskabets retsinstanser har ikke kompetence til at give fællesskabsinstitutionerne påbud i forbindelse med et annullationssøgsmål anlagt i henhold til artikel 232 EF. Retten har kun mulighed for at fastslå, at der foreligger en retsstridig passivitet. Herefter påhviler det i henhold til artikel 233 EF den pågældende institution at gennemføre de foranstaltninger, der er nødvendige til at opfylde Rettens dom (jf. Rettens dom af 24.1.1995, sag T-74/92, Ladbroke mod Kommissionen, Sml. II, s. 115, præmis 75, og af 9.9.1999, sag T-127/98, UPS Europe mod Kommissionen, Sml. II, s. 2633, præmis 50).

25 For så vidt angår formaliteten med hensyn til påstanden om, at det fastslås, at Kommissionen har udvist passivitet, bemærkes, at artikel 230 EF og 232 EF blot er udtryk for et og samme retsmiddel. Det følger heraf, at ligesom artikel 230, stk. 4, EF giver borgerne mulighed for at anlægge annullationssøgsmål til prøvelse af en retsakt udstedt af en institution, som ikke er rettet til dem, når denne retsakt berører dem umiddelbart og individuelt, skal artikel 232, stk. 3, EF fortolkes således, at den også giver dem mulighed for at anlægge passivitetssøgsmål mod en institution, som har undladt at udstede en retsakt, der ville have berørt dem på samme måde (jf. Domstolens dom af 26.11.1996, sag C-68/95, T. Port, Sml. I, s. 6065, præmis 59).

26 Det må derfor undersøges, om sagsøgeren ville være berettiget til at anlægge sag med påstand om annullation af mindst en af de retsakter, som Kommissionen kunne vedtage efter den indledende undersøgelsesprocedure i artikel 88, stk. 3, EF, og hvorved Kommissionen havde kunnet fastslå, at de anfægtede foranstaltninger ikke udgjorde støtte, eller udgjorde støtte, men var forenelige med fællesmarkedet, eller at foranstaltningerne gjorde det nødvendigt at indlede proceduren efter artikel 88, stk. 2, EF.

27 Det er allerede anerkendt i retspraksis, at et søgsmål anlagt af en konkurrent til modtageren af en støtte med påstand om, at det fastslås, at Kommissionen har undladt at vedtage en retsakt i medfør af den i artikel 88, stk. 3, EF fastsatte indledende undersøgelsesfase, kan antages til realitetsbehandling (jf. Rettens dom af 15.9.1998, sag T-95/96, Gestevisión Telecinco mod Kommissionen, Sml. II, s. 3407, præmis 57-70, og af 3.6.1999, sag T-17/96, TF1 mod Kommissionen, Sml. II, s. 1757, præmis 26-36).

28 Kommissionen har bestridt, at denne løsning kan anvendes i det foreliggende tilfælde. Dens kritik vedrører i det væsentlige tre punkter.

29 For det første har Kommissionen anført, at status som interesseret part efter artikel 88, stk. 2, EF ikke er tilstrækkelig til at fastslå, at en konkurrent kan anlægge sag. Det må kræves, at konkurrenten beviser, at der foreligger en væsentlig påvirkning af dens interesser, i overensstemmelse med kravene i henhold til retspraksis vedrørende sager om annullation af beslutninger truffet efter den formelle undersøgelse af støtten i henhold til artikel 88, stk. 2, EF.

30 Hertil bemærkes, at når Kommissionen — uden at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF — i medfør af artikel 88 stk. 3, EF fastslår, at en støtte er forenelig med fællesmarkedet, kan de berørte parter, der er indrømmet de i artikel 88, stk. 2, EF fastsatte processuelle garantier, kun opnå, at disse respekteres, hvis de har adgang til at indbringe Kommissionens beslutning for Fællesskabets retsinstanser (jf. Domstolens dom af 19.5.1993, sag C-198/91, Cook mod Kommissionen, Sml. I, s. 2487, præmis 23, af 15.6.1993, sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203, præmis 17, og af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 40).

31 Fællesskabets retsinstanser skal derfor realitetsbehandle et annullationssøgsmål vedrørende en sådan beslutning, som er anlagt af en interesseret part i den forstand,

hvori dette udtryk anvendes i artikel 88, stk. 2, EF, når denne med søgsmålet ønsker at beskytte de processuelle rettigheder, der tilkommer ham ifølge denne bestemmelse (jf. dommen i sagen Cook mod Kommissionen, præmis 23-26, og i sagen Matra mod Kommissionen, præmis 17-20).

32 Hvis sagsøgeren derimod anfægter berettigelsen af beslutningen om vurderingen af støtten som sådan, eller en beslutning truffet efter afslutningen af den formelle undersøgelsesprocedure, er det forhold alene, at sagsøgeren kan anses for at være en interesseret part i artikel 88, stk. 2, EF's forstand, ikke tilstrækkeligt til at realitetsbehandle sagen. Det må i så fald godtgøres, at sagsøgeren har en særlig stilling som omhandlet i Domstolens dom af 15. juli 1963, Plaumann mod Kommissionen (sag 25/62, Sml. 1954-1964, s. 411, org.ref.: Rec. s. 197). Dette vil bl.a. være tilfældet, når sagsøgerens stilling på markedet i væsentligt omfang påvirkes af den støtteforanstaltning, som den pågældende beslutning vedrører (jf. i denne retning Domstolens dom af 28.1.1986, sag 169/84, COFAZ m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 391, præmis 22-25, og Domstolens kendelse af 18.12.1997, sag C-409/96 P, Sveriges Betodlares og Henrikson mod Kommissionen, Sml. I, s. 7531, præmis 45).

33 Denne retspraksis, som for nylig blev bekræftet ved dommen i sagen Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, fremhæver således den betydning, der skal tillægges de forskellige faser af undersøgelsen af støtteforanstaltningerne, hvilket Kommissionen erkendte i retsmødet. Kommissionen kan derfor ikke med føje henvise til kendelsen i sagen Deutsche Post og DHL mod Kommissionen og påstå, at sagen skal afvises under henvisning til, at sagsøgerens stilling på det pågældende marked ikke ville blive væsentligt påvirket ved de anfægtede foranstaltninger. Den ovenfor nævnte kendelse, hvorved Retten afviste sagen på grund af manglende væsentlig påvirkning af de to sagsøgende virksomheders konkurrencemæssige stilling, blev afsagt i en sag, som var blevet anlagt til anfægtelse af en beslutning vedtaget af Kommissionen efter afslutningen af den i artikel 88, stk. 2, EF fastsatte procedure, i forbindelse med hvilken de interesserede parter behørigt var blevet opfordret til at fremsætte deres bemærkninger.

34 Kommissionens påstand — hvorefter de betingelser for antagelse til realitetsbehandling, der finder anvendelse på sager anlagt til prøvelse af beslutninger truffet

efter afslutningen af den i artikel 88, stk. 2, EF fastsatte formelle undersøgelsesprocedure af støtte eller på sager i henhold til artikel 88, stk. 3, EF, som ikke tilsigter sikringen af de berørte parters processuelle garantier, men en anfægtelse af beslutningernes lovlighed, må udvides til at omfatte alle sager, der anlægges til prøvelse af beslutninger vedrørende statsstøtte — kan derfor ikke tages til følge.

35 Kommissionen har for det andet bestridt, at sagsøgeren kan sidestilles med en interesseret part, som har søgsmålsret, da selskabet ikke har bevist, at det i væsentligt omfang er påvirket af den anfægtede støtte.

36 Denne indvending kan heller ikke tages til følge. De retssubjekter, der ifølge fast retspraksis har status som interesserede parter som forudsat i traktatens artikel 88, stk. 2, EF, er personer, virksomheder eller sammenslutninger, hvis interesser måtte være berørt af den tildelte støtte, dvs. navnlig konkurrerende virksomheder og erhvervsorganisationer (jf. Domstolens dom af 14.11.1984, sag 323/82, Intermills mod Kommissionen, Sml. s. 3809, præmis 16, dommen i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, præmis 41, og dommen i sagen Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, præmis 36). Den praksis, der hviler på dommen i sagen Intermills mod Kommissionen, blev stadfæstet i artikel 1, litra h), i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EFT L 83, s. 1), der angiver, at ved begrebet interesserede parter forstås »alle medlemsstater og personer, virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder, hvis interesser måtte være berørt af den tildelte støtte, herunder navnlig støttemodtageren, konkurrerende virksomheder og erhvervsorganisationer«. Status som interesseret part er derfor ikke forbeholdt virksomheder, der i væsentligt omfang er påvirket af tildelingen af støtte.

37 Kommissionen har for det tredje anført, at en potentiel konkurrent ikke kan anses for at være en interesseret part med søgsmålsinteresse.

38 I det foreliggende tilfælde kan sagsøgerens status som interesseret part ikke afvises alene med henvisning til, at de ruter, som sagsøgeren driver direkte, ikke er fuldstændig sammenfaldende med de ruter, som modtageren af den pågældende støtte driver. Det skal med henblik på gennemgangen af formaliteten alene bemærkes, at sagsøgeren er en konkurrent til modtageren af den anfægtede støtte, i det omfang disse to virksomheder direkte eller indirekte driver regelmæssig passagerflyvning fra eller til italienske lufthavne, bl.a. regionale lufthavne.

39 Vedrørende de internationale ruter tilbyder sagsøgeren især sådanne ruter mellem Rom og Frankfurt, hvilke to ruter Ryanair også driver. Sagsøgeren driver ganske vist ikke denne rute med sine egne maskiner, men har indgået en aftale om flyvninger med fælles kode med Lufthansa. Denne omstændighed gør det imidlertid ikke muligt at skjule det forhold, at sagsøgeren har kunnet tilbyde offentligheden transportydelser mellem disse to byer. Sagsøgeren er i øvrigt — da selskabet allerede råder over en flåde — i stand til at udvikle sin virksomhed mod andre mål, der også betjenes af Ryanair. Med hensyn til de indenlandske ruter bemærkes, at selv om Ryanair på tidspunktet for sagens omstændigheder ikke drev ruter, der forbandt italienske byer, kan det ikke udelukkes, at selskabet efterfølgende kan gøre dette i direkte konkurrence med sagsøgeren.

40 Disse omstændigheder gør det muligt at påvise, at der — ved undersøgelsen af formaliteten — foreligger et tilstrækkeligt konkurrenceforhold mellem sagsøgeren og modtageren af de anfægtede foranstaltninger.

41 Sagsøgeren er derfor en interesseret part i artikel 88, stk. 2, EF's forstand. Sagsøgeren er følgelig berettiget til at anlægge sag til prøvelse af en kommissionsbeslutning, der er truffet i medfør af artikel 88, stk. 3, EF, med henblik på at beskytte de processuelle rettigheder, der tilkommer selskabet som en interesseret part. Sagsøgeren kan derfor anlægge sag med påstand om, at Retten fastslår Kommissionens eventuelle

passivitet, da det ikke kan udelukkes, at Kommissionen tager stilling til klagen uden at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.

42 Sagen kan følgelig antages til realitetsbehandling.

Realiteten

Parternes argumenter

43 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen var forpligtet til at træffe afgørelse angående sagsøgerens klage inden for en rimelig frist efter, at klagen var forelagt den. Denne frist er så meget desto mere kort, idet den klage, der blev tilsendt Kommissionen, er præcis. Kommissionen kan ikke lade den indledende undersøgelse af statslige foranstaltninger, som er genstand for en klage i henhold til artikel 88 EF, fortsætte i det uendelige, når den som i det foreliggende tilfælde har accepteret at indlede en sådan undersøgelse (jf. dommen i sagen Gestevisión Telecinco mod Kommissionen, præmis 72-74). En eventuel kommissionsbeslutning om ikke at foretage en undersøgelse i realiteten og ikke at efterkomme en klage, eller om at afvise begæringen om retssikrende foranstaltninger, burde — så meget desto mere — træffes inden for en meget kortere frist.

44 Kommissionen har ikke i det foreliggende tilfælde overholdt denne forpligtelse, da den har forholdt sig passivt i ni måneder. Sagsøgeren fremhæver den urimelige karakter af Kommissionens holdning, der i de 11 måneder, der forløb fra klagens indgivelse, blot fremsendte klagen til de italienske myndigheder. Kommissionen har ikke i denne sag fremført andre forhold, der gør det muligt at godtgøre, at der foreligger andre forberedende retsakter i løbet af denne periode. Dens rolle, der udelukkende har været passiv, er uforenelig med princippet om god forvaltningsskik. Der foreligger derfor en undladelse, som er retsstridig passivitet som omhandlet i artikel 232 EF.

45 Sagsøgeren har anført, at denne retsstridige passivitet er så meget desto mere grov, idet den pågældende støtte vedrører selskabet Ryanair, hvis finansiering allerede er blevet undersøgt af Kommissionens tjenestegren i Generaldirektoratet »Energi og Transport«, som er specialiseret i anvendelse af statsstøtte i luftfartssektoren, og hvortil klagen blev sendt (Kommissionens beslutning 2004/393/EF af 12.2.2004 om de fordele, som regionen Vallonien og Brussels South Charleroi Airport har indrømmet luftfartsselskabet Ryanair ved selskabets etablering i Charleroi, EUT L 137, s. 1). Vedrørende spørgsmålet, om der er tale om statsmidler, har sagsøgeren ligeledes anført, at offentlige virksomheder besidder aktiemajoriteten i alle lufthavnsforvaltningsselskaber nævnt i sagsøgerens klage — med undtagelse af lufthavnen i Rom Ciampino.

46 Kommissionen burde i det mindste inden for en rimelig frist have truffet afgørelse om begæringen om retssikrende foranstaltninger angivet i klagen, i overensstemmelse med artikel 11 i forordning nr. 659/1999.

47 Kommissionen har bestridt disse argumenter.

48 Kommissionen har for det første anført, at klagere ikke er adressater for beslutninger om statsstøtte, herunder beslutninger om ikke at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, præmis 45). Disse beslutninger er kun rettet til medlemsstater. Kommissionen er følgelig kun forpligtet til over for de berørte medlemsstater at handle med hensyn til de pågældende statslige foranstaltninger.

49 Kommissionen har for det andet anført, at dens første forpligtelse, når den har modtaget en klage vedrørende statsstøtte, består i at undersøge klagen og i givet fald høre den pågældende medlemsstat med henblik på at beslutte, om der skal indledes en procedure. Kommissionen har herved anført, at forordning nr. 659/1999

(artikel 10, artikel 11, stk. 1 og 2, og artikel 20, stk. 2) pålægger Kommissionen at undersøge de modtagne oplysninger omgående og anmode den pågældende medlemsstat om præciseringer. Efter den indledende undersøgelsesfase er Kommissionen forpligtet til at tage stilling til klagen og fremsende den til klageren eller meddele, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag til at udtale sig.

50 Kommissionen har påstået, at den har opfyldt disse forpligtelser. Den hævder for det første, at den ved skrivelse af 17. februar 2004 meddelte sagsøgeren, at repræsentanter for Kommissionens kompetente tjenestegrene ville undersøge de meddelte oplysninger og vurdere, om der kunne anlægges sag mod de italienske myndigheder. Kommissionen understreger, at den ved denne lejlighed forhørte sig hos sagsøgeren om den eventuelle fortrolighed af oplysningerne i klagen. Denne skrivelse beviser derfor, at klagen allerede var under behandling i løbet af februar måned.

51 Kommissionen forhørte sig derefter ved skrivelse af 9. juli 2004 hos de italienske myndigheder om de af klagen omfattede foranstaltninger for at opnå oplysninger og supplerende præciseringer i forhold til de i klagen angivne informationer. Kommissionen oplyste sagsøgeren herom den 13. september 2004. Kommissionen har heraf udledt, at sagsøgeren på dette tidspunkt ikke kunne være uvidende om, at selskabets klage var genstand for en undersøgelse, hvilket udelukker enhver retsstridig passivitet.

52 For det tredje har Kommissionen anført, at de handlinger, den har kunnet foretage hidtil, indgår i den indledende undersøgelse, som gør det muligt for Kommissionen at udstede en af de retsakter, der er nævnt i artikel 4, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 659/1999, dvs. træffe en beslutning, hvori den fastslår, at de pågældende foranstaltninger ikke udgør støtte eller er forenelige med fællesmarkedet, eller at indlede en formel procedure efter artikel 88, stk. 2. Sagsøgeren har efter afslutningen af denne procedure mulighed for at indbringe den udstedte retsakt til Rettens efterprøvelse.

53 Kommissionen har for det fjerde anført, at den ikke er undergivet frister for at undersøge ikke-anmeldt støtte. Den i Domstolens dom af 11. december 1973, Lorenz (sag 120/73, Sml. s. 1471), fastsatte frist, finder ikke anvendelse på ikke-anmeldt støtte (dommen i sagen Gestevisión Telecinco mod Kommissionen, præmis 78). For denne støtte er det i artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 659/1999 fastsat, at Kommissionen kan eller skal anmode medlemsstaten om oplysninger, inden den indleder den formelle procedure.

54 Det er korrekt, at forordning nr. 659/1999 pålægger Kommissionen ufortøvet at undersøge de modtagne oplysninger, idet rimeligheden af en sådan undersøgelse skal vurderes ud fra omstændighederne og sammenhængen i hver sag (dommen i sagen Gestevisión Telecinco mod Kommissionen, præmis 75). Kommissionen er dog ikke forpligtet til at give klagerne detaljerede oplysninger om de verserende undersøgelser.

55 I det foreliggende tilfælde varede den administrative procedure ca. elleve måneder fra modtagelsen af den fortrolige udgave af klagen og ni måneder fra modtagelsen af den ikke-fortrolige udgave heraf. Henset til omstændighederne og sammenhængen i sagen kan disse tidsrum ikke anses for urimelige. Kommissionen har fremhævet fire særlige vanskeligheder ved behandlingen af klagen:

— Den påståede støtte blev ydet i en kompleks sektor (lufttransport af passagerer og lufthavnstjenesteydelser).

— Yderne af den påståede støtte var selskaber, hvori offentlige myndigheder havde diverse kapitalanparter, hvilket for medlemsstaten og Kommissionen besværliggjorde indsamlingen af oplysninger om aftaler indgået mellem disse ydere og Ryanair.

— Det var vanskeligt at fastslå, om den anfægtede støtte var baseret på statsmidler eller måtte tilregnes staten.

— Kommissionen blev i sagsøgerens klage opfordret til at udvide undersøgelsen til at omfatte tre forvaltningsorganer for lufthavnsinfrastruktur, som kun var identificeret gennem navnet på den lufthavn, som de drev, hvilket indebar en væsentlig supplerende arbejdsbyrde for Kommissionen.

56 Kommissionen har anført, at den handlede behørigt, efter at sagsøgeren havde tilsendt den en udtrykkelig opfordring til at handle.

57 Kommissionen udleder af procedurens forløb, at sagsøgeren på tidspunktet for sagens anlæg (den 5.10.2004) ikke kunne være uvidende om det fremskredne stadium i undersøgelsen. I betragtning af den svarfrist, som de italienske myndigheder var pålagt, kunne sagsøgeren ikke med rimelighed forvente, at Kommissionen ville tage stilling inden den 5. oktober 2004. Kommissionen modtog de af de italienske myndigheder afgivne oplysninger den 7. oktober 2004, suppleret med yderligere oplysninger den 9. november 2004.

58 For så vidt angår den påståede tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik har Kommissionen endelig anført, at anbringendet, som først blev fremført i replikken, er nyt og derfor må afvises.

Rettens bemærkninger

59 Indledningsvis bemærkes, at argumentationen vedrørende en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik ikke udtrykkeligt blev fremført i stævningen.

Denne argumentation er imidlertid nært forbundet med argumentationen om overskridelsen af en rimelig frist ved undersøgelsen af klagen, som udgør det eneste anbringende i denne sag. Argumentationen kan derfor ikke anses for at være et nyt anbringende som omhandlet i artikel 48, stk. 2, i Rettens procesreglement, og kan derfor realitetsbehandles.

60 Det skal vurderes, om der for Kommissionen — da den modtog den udtrykkelige opfordring til at handle som omhandlet i artikel 232 EF — forelå en forpligtelse til at handle.

61 Da Kommissionen er enekompetent til at vurdere en statsstøttes forenelighed med fællesmarkedet, er den ud fra hensynet til god forvaltningsskik i forbindelse med traktatens grundlæggende regler om statsstøtte forpligtet til at gennemføre en påpasselig og upartisk undersøgelse af en klage, der anfægter en støtte, som er uforenelig med fællesmarkedet. Det følger heraf, at Kommissionen ikke kan lade den indledende undersøgelse af statslige foranstaltninger, som er genstand for en klage, fortsætte i det uendelige, når den — som i det foreliggende tilfælde — har accepteret at indlede en sådan undersøgelse ved at anmode den pågældende medlemsstat om oplysninger. Det må vurderes ud fra hver enkelt sag, om varigheden af undersøgelsen af en sådan klage kan anses for rimelig, herunder navnlig den sammenhæng, hvori sagen indgår, de forskellige led i den administrative procedure og sagens kompleksitet (jf. dommen i sagen Gestevisión Telecinco mod Kommissionen, præmis 72-75, og i sagen TF1 mod Kommissionen, præmis 73-75).

62 I det foreliggende tilfælde modtog Kommissionen sagsøgerens klage den 29. december 2003. Da Kommissionen modtog opfordringen til at handle i henhold til artikel 232 EF, dvs. den 11. juni 2004, havde klagen allerede været under behandling i mindst seks måneder.

63 Sagen er utvivlsomt kompliceret og relativ ny trods vedtagelsen af beslutning 2004/393 tre måneder efter sagsøgerens indgivelse af klagen.

64 Blandt de vanskeligheder, som opstod ved undersøgelsen af klagen, bemærkes, at klagen omfattede adskillige italienske lufthavne, og at alle yderne af den anfægtede støtte ikke udtrykkeligt var angivet heri. Skønt klagen udtrykkeligt omfattede selskaberne so.ge.a.al, Saga og Aeroporti di Roma og forvaltningsselskaberne af lufthavnene i henholdsvis Alghero, Pescara og Rom, opfordrede sagsøgeren også Kommissionen til at udvide undersøgelsen til de af Ryanair indgåede aftaler med andre italienske lufthavne, særligt i Treviso, Pisa og Bergamo (Orio al Serio). For endelig at undersøge, hvorvidt der forelå offentlige midler, måtte de italienske myndigheder anmode om en yderligere frist på to måneder for at identificere de pågældende lufthavnsforvaltningsselskaber.

65 I øvrigt forholdt Kommissionen sig ikke passiv efter modtagelsen af sagsøgerens klage. Kommissionen havde således rettet henvendelse til de italienske myndigheder den 9. juli 2004 efter at have modtaget en ikke-fortrolig udgave af klagen fra sagsøgeren. Myndighedernes svar fremkom til Kommissionen den 7. oktober 2004, dvs. næsten samtidigt med udløbet af søgsmålsfristen.

66 Det er korrekt, at Retten ikke har fået en forklaring på, hvorfor Kommissionen ventede mere end fire måneder, inden den fremsendte en ikke-fortrolig udgave af klagen til de italienske myndigheder og en anmodning om oplysninger. Uanset denne forsinkelse forholder det sig således, at den samlede varighed af undersøgelsen er kortere end for sager af en tilsvarende kompleksitet, med hensyn til hvilke Retten har fastslået, at der foreligger en retsstridig passivitet. Det bemærkes herved, at varigheden af behandlingen af klagerne i de sager, der gav anledning til dommene i sagerne Gestevisión Telecinco mod Kommissionen og TF1 mod Kommissionen, i den førstnævnte sag var på 47 måneder for den første klage, 26 måneder for den anden klage og på 31 måneder i den anden sag.

67 Disse forhold tilsammen gør det ikke muligt at antage, at varigheden af undersøgelsen af klagen på tidspunktet for den udtrykkelige opfordring overskred grænserne for en rimelig frist.

68 Kommissionen må derfor frifindes.

Sagens omkostninger

69 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor dømmes til at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

Legal Lindh Vadapalas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. maj 2006.

E. Coulon H. Legal

Justitssekretær Afdelingsformand