ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer)

10 mei 2006 *

In zaak T-395/04,

Air One SpA, gevestigd te Chieti (Italië), vertegenwoordigd door G. Belotti en M. Padellaro, advocaten,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door V. Di Bucci en E. Righini als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een verzoek krachtens artikel 232 EG om vast te stellen dat de Commissie de op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door geen beschikking te geven op de klacht die verzoekster op 22 december 2003 had ingediend inzake steun die de Italiaanse Republiek onrechtmatig zou hebben verleend aan de luchtvaartmaatschappij Ryanair,

* Procestaal: Italiaans.

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: H. Legal, kamerpresident, P. Lindh en V. Vadapalas, rechters, griffier: J. Palacio González, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 januari 2006,

het navolgende

Arrest

De feiten van het geding

1 Bij brief van 22 december 2003 heeft verzoekster de Commissie een klacht toegestuurd betreffende steun die de Italiaanse autoriteiten onrechtmatig aan de luchtvaartmaatschappij Ryanair zouden hebben verleend in de vorm van verlaging van de prijs van de luchthaven- en grondafhandelingsdiensten. Verzoekster heeft de Commissie verzocht, de Italiaanse Republiek te gelasten, de betaling van de steun onmiddellijk stop te zetten.

2 Omdat deze klacht onbeantwoord is gebleven, heeft verzoekster de Commissie bij brief van 26 januari 2004 om een ontvangstbevestiging verzocht.

3 Bij brief van 17 februari 2004 heeft de Commissie bevestigd dat zij de klacht had ontvangen en deze op 29 december 2003 had geregistreerd. De Commissie heeft verzoekster gevraagd of zij haar naam aan de Italiaanse autoriteiten mocht bekendmaken, en haar, voor het geval van een ontkennend antwoord, verzocht om een vertrouwelijke versie van de klacht.

4 Bij brief van 23 februari 2004 heeft verzoekster, die op dat tijdstip nog geen antwoord had ontvangen, de Commissie verzocht een onderzoek over de aan de kaak gestelde steun in te stellen.

5 Bij fax van 1 maart 2004 heeft verzoekster de Commissie een niet-vertrouwelijke versie van haar klacht doen toekomen.

6 Op 11 juni 2004 heeft verzoekster, die nog steeds op een antwoord wachtte, de Commissie formeel verzocht, overeenkomstig artikel 232 EG haar standpunt betreffende de klacht te bepalen.

7 Bij brief van 9 juli 2004 heeft de Commissie verzoeksters klacht aan de Italiaanse autoriteiten toegestuurd en deze autoriteiten verzocht, na te gaan of de inhoud ervan juist was, en binnen een termijn van drie weken te antwoorden. Op verzoek van de Italiaanse autoriteiten is deze termijn verlengd tot 30 september 2004.

8 Bij fax van 13 september 2004 heeft de Commissie verzoekster laten weten dat de niet-vertrouwelijke versie van haar klacht op 9 juli 2004 aan de Italiaanse autoriteiten was toegestuurd en dat hun een antwoordtermijn tot 13 september 2004 was verleend.

De procedure en de conclusies van partijen

9 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 5 oktober 2004, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.

10 Partijen zijn ter terechtzitting van 11 januari 2006 gehoord in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht.

11 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— vast te stellen dat de Commissie de krachtens het EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door ondanks een formeel verzoek geen standpunt te bepalen over de op 22 december 2003 ingediende klacht inzake de onrechtmatige staatssteun die de Italiaanse autoriteiten aan de luchtvaartmaatschappij Ryanair zouden hebben toegekend;

— de Commissie te gelasten, onverwijld haar standpunt te bepalen over deze klacht, alsmede over de verzoeken om voorlopige maatregelen;

— de Commissie te verwijzen in de kosten, ook in geval van afdoening zonder beslissing wegens de vaststelling van een handeling door de Commissie tijdens de onderhavige procedure.

12 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk of, subsidiair, ongegrond te verklaren;

— verweerster te verwijzen in de kosten.

De ontvankelijkheid

De argumenten van partijen

13 Volgens de Commissie is het beroep niet-ontvankelijk omdat verzoekster niet heeft aangetoond dat zij rechtstreeks en individueel wordt geraakt door de beschikking waarvan de Commissie de vaststelling heeft nagelaten. Aangezien verzoekster niet voldoende heeft aangetoond dat de aan de kaak gestelde maatregelen haar in haar belangen hebben geraakt, is zij niet bevoegd om in rechte op te komen.

14 De Commissie is van mening dat verzoekster de omvang van de aantasting van haar marktpositie dient aan te tonen (beschikking Gerecht van 27 mei 2004, Deutsche Post en DHL/Commissie, T-358/02, Jurispr. blz. II-1565, punt 37), ongeacht de fase van de procedure aan het einde waarvan de Commissie de beschikking heeft gegeven waarvan nietigverklaring wordt gevorderd. Zij betreurt evenwel dat de rechtspraak van het Gerecht naar een grotere inschikkelijkheid is geëvolueerd. Door aan elke onderneming die zich op een — zelfs niet-substantiële — concurrentieverhouding beroept, de hoedanigheid van belanghebbende in de zin van artikel 88, lid 2, EG, en dus de bevoegdheid om in rechte op te komen, toe te kennen, leidt deze rechtspraak tot uitholling van de in de artikelen 230 EG en 232 EG gestelde voorwaarde dat een particulier door een beschikking rechtstreeks en individueel moet worden geraakt

om de nietigverklaring ervan te kunnen vorderen of tegen een desbetreffend nalaten te kunnen opkomen. De Commissie voegt hieraan toe dat haar twijfels overeenkomen met die van advocaat-generaal Jacobs in zijn conclusie van 24 februari 2005 in de zaak die heeft geleid tot het arrest van het Hof van 13 december 2005, Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (C-78/03 P, Jurispr. blz. I-10737). Zij verzoekt het Gerecht, de ontvankelijkheidscriteria strikter toe te passen, overeenkomstig de methode die het Hof heeft toegepast in de arresten van 25 juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Raad (C-50/00 P, Jurispr. blz. I-6677), en 1 april 2004, Commissie/Jégo-Quéré (C-263/02 P, Jurispr. blz. I-3425).

15 Volgens de Commissie heeft verzoekster niet aangetoond dat zij aanzienlijk is geraakt door de door haar aan de kaak gestelde steunmaatregelen, inzonderheid wat het effect ervan op haar concurrentiepositie betreft. Het feit alleen dat verzoekster een potentiële concurrent van de begunstigde van de aan de kaak gestelde steunmaatregelen is, volstaat niet om aan te nemen dat zij „rechtstreeks en individueel geraakt" is.

16 Zonder te eisen dat de door verzoekster en Ryanair onderhouden luchtroutes volkomen samenvallen, is de Commissie van mening dat verzoekster moet aantonen dat haar routes en die van Ryanair onderling substitueerbaar zijn. In casu zou de concurrentieverhouding tussen Ryanair en verzoekster verwaarloosbaar zijn. Alleen de route tussen Rome en Frankfurt wordt immers door beide maatschappijen onderhouden. Verzoekster exploiteert deze route evenwel bij wege van een overeenkomst van codesharing met Lufthansa. Bijgevolg kan niet worden aangenomen dat de vluchten op deze route aan verzoekster zijn voorbehouden.

17 Verzoekster stelt dat het beroep ontvankelijk is.

18 In de eerste plaats is de al te restrictieve uitlegging van de ontvankelijkheidsvoorwaarden die de Commissie bepleit, niet in overeenstemming met de huidige stand van de rechtspraak van het Gerecht (zie arrest Gerecht van 1 december 2004, Kronofrance/Commissie, T-27/02, Jurispr. blz. II-4177, punt 34, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

19 In de tweede plaats is het overduidelijk dat verzoekster als potentiële concurrent van Ryanair een belanghebbende in de zin van artikel 88, lid 2, EG is. Haar groei wordt afgeremd door de aan Ryanair verleende steun, met name op de routes die vanuit de Italiaanse luchthavens van Rome (Ciampino), Milaan (Bergamo, Orio al Serio), Pescara, Alghero en Venetië (Treviso) vertrekken.

20 In de derde plaats benadrukt verzoekster dat indien zij niet rechtstreeks en individueel zou zijn geraakt door de aan haar concurrent Ryanair verleende steun, zij niet haar tijd en energie zou hebben besteed aan het aanklagen van deze steun en het instellen van een beroep.

21 In de vierde plaats druist de door de Commissie aangevoerde niet-ontvankelijkheid in tegen de doelstellingen die het Verdrag ter zake van de controle van staatssteun nastreeft. De klachten van derde ondernemingen dragen immers bij tot een doeltreffende uitoefening door de Commissie van haar exclusieve bevoegdheden op dit gebied.

22 In de vijfde plaats is in de rechtspraak met betrekking tot de op ondernemingen toepasselijke mededingingsregels reeds de ontvankelijkheid erkend van beroepen die ertoe strekken de beschikkingen of het nalaten van de Commissie te doen toetsen wanneer bij deze laatste een klacht over het bestaan van een inbreuk is ingediend (arrest Hof van 25 oktober 1977, Metro/Commissie, 26/76, Jurispr. blz. 1875, punt 13). Deze beginselen moeten ook worden toegepast op het gebied van staatssteun. Verzoekster merkt inzonderheid op dat het Gerecht reeds de ontvankelijkheid heeft aanvaard van een beroep dat door een mogelijke concurrent was ingesteld tegen een beschikking betreffende de controle op concentraties (arrest Gerecht van 3 april 2003, BaByliss/Commissie, T-114/02, Jurispr. blz. II-1279).

23 In de zesde plaats betoogt verzoekster dat de Commissie zich niet kan beroepen op de reeds aangehaalde beschikking Deutsche Post en DHL/Commissie om te betwisten dat haar belangen aanzienlijk zijn aangetast. Deze beschikking betreft een beroep tot nietigverklaring van een beschikking die krachtens artikel 88, lid 2, EG was vastgesteld na een formele procedure van onderzoek van de steunmaatregelen, in het kader waarvan derden naar behoren waren verzocht om hun opmerkingen kenbaar te maken.

Beoordeling door het Gerecht

24 Meteen dient te worden vastgesteld dat verzoeksters vordering dat het Gerecht de Commissie gelast, onverwijld haar standpunt te bepalen met betrekking tot de klacht en tot de verzoeken om voorlopige maatregelen, niet-ontvankelijk is. De gemeenschapsrechter is niet bevoegd om een instelling bevelen te geven in het kader van een beroep krachtens artikel 232 EG. Het Gerecht kan slechts een nalaten vaststellen, waarna de betrokken instelling op grond van artikel 233 EG de maatregelen moet nemen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Gerecht (arresten Gerecht van 24 januari 1995, Ladbroke/Commissie, T-74/92, Jurispr. blz. II-115, punt 75, en 9 september 1999, UPS Europe/Commissie, T-127/98, Jurispr. blz. II-2633, punt 50).

25 Met betrekking tot de ontvankelijkheid van de vordering tot vaststelling van een nalaten van de Commissie dient te worden onderstreept dat de artikelen 230 EG en 232 EG slechts voorzien in een en dezelfde rechtsgang. Daaruit volgt dat, evenals een particulier op grond van artikel 230, vierde alinea, EG nietigverklaring van een niet tot hem gerichte handeling van een instelling kan vorderen indien die handeling hem rechtstreeks en individueel raakt, artikel 232, derde alinea, EG aldus moet worden uitgelegd, dat het een particulier ook de mogelijkheid biedt, een beroep wegens nalaten in te stellen tegen een instelling die heeft nagelaten een handeling vast te stellen waardoor hij op dezelfde wijze zou worden geraakt (arrest Hof van 26 november 1996, T. Port, C-68/95, Jurispr. blz. I-6065, punt 59).

26 Derhalve moet worden onderzocht of verzoekster in rechte de nietigverklaring zou kunnen vorderen van minstens één van de handelingen die de Commissie had kunnen vaststellen aan het einde van de in artikel 88, lid 3, EG bedoelde preliminaire fase van het onderzoek van de steun, en waarbij zou zijn vastgesteld dat de aan de kaak gestelde maatregelen geen steun vormen, of dat zij steun vormen, maar verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, of dat de inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, EG noodzakelijk was.

27 De rechtspraak heeft reeds de ontvankelijkheid erkend van een beroep dat door een concurrent van de begunstigde van steun was ingesteld om te doen vaststellen dat de Commissie had nagelaten een beschikking te geven in het kader van de in artikel 88, lid 3, EG bedoelde preliminaire fase van het onderzoek van de steun (arresten Gerecht van 15 september 1998, Gestevisión Telecinco/Commissie, T-95/96, Jurispr. blz. II-3407, punten 57-70, en 3 juni 1999, TF1/Commissie, T-17/96, Jurispr. blz. II-1757, punten 26-36).

28 De Commissie verzet zich ertegen dat deze oplossing in casu wordt gevolgd. Haar bezwaren zijn, zakelijk weergegeven, vervat in drie punten.

29 In de eerste plaats voert zij aan dat de hoedanigheid van belanghebbende in de zin van artikel 88, lid 2, EG niet volstaat om aan te nemen dat een concurrent bevoegd is om in rechte op te treden. Deze laatste dient aan te tonen dat zijn belangen aanzienlijk zijn aangetast, overeenkomstig de eisen die in de rechtspraak worden gesteld voor de ontvankelijkheid van beroepen tegen beschikkingen die zijn vastgesteld aan het einde van de in artikel 88, lid 2, EG bedoelde formele procedure van onderzoek van de steunmaatregelen.

30 In dit verband zij eraan herinnerd dat wanneer de Commissie, zonder de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden, bij wege van een beschikking op basis van lid 3 van dit artikel constateert dat een steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, degenen die door de in artikel 88, lid 2, EG geboden procedurele waarborgen worden beschermd, de eerbiediging daarvan slechts kunnen afdwingen indien zij de mogelijkheid hebben die beschikking voor de gemeenschapsrechter te betwisten (arresten Hof van 19 mei 1993, Cook/Commissie, C-198/91, Jurispr. blz. I-2487, punt 23; 15 juni 1993, Matra/Commissie, C-225/91, Jurispr. blz. I-3203, punt 17, en 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 40).

31 Om deze redenen verklaart de gemeenschapsrechter een door een belanghebbende in de zin van artikel 88, lid 2, EG ingesteld beroep tot nietigverklaring van een

dergelijke beschikking ontvankelijk wanneer degene die het beroep instelt, daarmee de procedurele rechten wil doen eerbiedigen die hij aan deze laatste bepaling ontleent (reeds aangehaalde arresten Cook/Commissie, punten 23-26, en Matra/Commissie, punten 17-20).

32 Indien de verzoeker daarentegen opkomt tegen de gegrondheid van de beschikking waarbij de steun als zodanig wordt beoordeeld of tegen een aan het einde van de formele onderzoeksprocedure vastgestelde beschikking, volstaat het feit dat hij als belanghebbende in de zin van artikel 88, lid 2, EG kan worden beschouwd niet om het beroep ontvankelijk te verklaren. Dan moet hij een bijzondere status in de zin van het arrest van het Hof van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie (25/62, Jurispr. blz. 205), aantonen. Dit is met name het geval wanneer de marktpositie van de verzoeker aanzienlijk wordt aangetast door de steun waarop de betrokken beschikking betrekking heeft (zie in die zin arrest Hof van 28 januari 1986, Cofaz e.a./Commissie, 169/84, Jurispr. blz. 391, punten 22-25, en beschikking Hof van 18 december 1997, Sveriges Betodlares Centralförening en Henrikson/Commissie, C-409/96 P, Jurispr. blz. I-7531, punt 45).

33 Deze rechtspraak, die onlangs is bevestigd in het reeds aangehaalde arrest Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, toont aldus het belang aan dat aan de verschillende fasen van de procedure van onderzoek van steunmaatregelen moet worden toegekend, en ter terechtzitting heeft de Commissie daarmee ingestemd. Derhalve kan de Commissie zich niet op goede gronden op de reeds aangehaalde beschikking Deutsche Post en DHL/Commissie beroepen voor haar stelling dat het beroep niet-ontvankelijk is op grond dat verzoeksters positie op de betrokken markt door de aan de kaak gestelde maatregelen niet aanzienlijk is aangetast. Deze beschikking van niet-ontvankelijkheid, die op het ontbreken van een aanzienlijke aantasting van de concurrentiepositie van de twee verzoekende ondernemingen berustte, is immers gegeven in een zaak waarin een beroep was ingesteld tegen een beschikking die de Commissie had vastgesteld aan het einde van de onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG, waarin de belanghebbenden naar behoren was verzocht, hun opmerkingen kenbaar te maken.

34 Bijgevolg dient te worden verworpen de stelling van de Commissie dat de voorwaarden voor de ontvankelijkheid van beroepen tegen beschikkingen die aan

het einde van de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG, zijn vastgesteld, of van beroepen tegen beschikkingen op grond van artikel 88, lid 3, EG die niet erop zijn gericht de procedurele waarborgen van de belanghebbenden te doen eerbiedigen, maar de gegrondheid van deze beschikkingen te betwisten, voor alle beroepen tegen beschikkingen op het gebied van staatssteun moeten gelden.

35 In de tweede plaats werpt de Commissie tegen dat verzoekster niet kan worden gelijkgesteld met een belanghebbende die in rechte kan opkomen, aangezien zij niet heeft aangetoond dat zij door de aan de kaak gestelde steunmaatregelen aanzienlijk wordt benadeeld.

36 Deze tegenwerping dient eveneens te worden afgewezen. Volgens vaste rechtspraak zijn de belanghebbenden in de zin van artikel 88, lid 2, EG immers de personen, ondernemingen of verenigingen die eventueel door de verlening van de steun in hun belangen worden geraakt, dat wil zeggen met name de ondernemingen die met de begunstigde van de steun concurreren, en de beroepsorganisaties (arrest Hof van 14 november 1984, Intermills/Commissie, 323/82, Jurispr. blz. 3809, punt 16; arresten Commissie/Sytraval en Brink's France, reeds aangehaald, punt 41, en Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, reeds aangehaald, punt 36). Deze rechtspraak, die voor het eerst is geformuleerd in het arrest Intermills/Commissie, reeds aangehaald, is bevestigd bij artikel 1, sub h, van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 83, blz. 1) volgens hetwelk het begrip „belanghebbende" elke „lidstaat en [...] persoon, onderneming of ondernemersvereniging waarvan de belangen door de toekenning van steun kunnen worden getroffen, in het bijzonder de begunstigde van de steun, concurrerende ondernemingen en beroepsverenigingen" omvat. De hoedanigheid van belanghebbende is dus niet voorbehouden aan ondernemingen die aanzienlijk zijn benadeeld door de toekenning van de steun.

37 In de derde plaats werpt de Commissie tegen dat een potentiële concurrent niet kan worden aangemerkt als een belanghebbende die in rechte kan opkomen.

38 Aangezien verzoekster reeds aanwezig is op de Italiaanse markt van lijndiensten van passagiersluchtvervoer, kan de hoedanigheid van belanghebbende haar niet worden ontzegd op de uitsluitende grond dat de door haar rechtstreeks geëxploiteerde routes niet volledig samenvallen met die van de begunstigde van de betrokken maatregelen. Voor de beoordeling van de ontvankelijkheid behoeft slechts te worden vastgesteld dat verzoekster een concurrente is van de begunstigde van de aan de kaak gestelde staatssteun, aangezien deze twee ondernemingen rechtstreeks of indirect lijndiensten van passagiersluchtvervoer vanuit of naar Italiaanse luchthavens, met name regionale luchthavens exploiteren.

39 Wat de internationale verbindingen betreft, biedt verzoekster dergelijke diensten onder meer aan tussen Rome en Frankfurt, twee steden die ook Ryanair aandoet. Verzoekster exploiteert deze route weliswaar niet rechtstreeks met toestellen van haar eigen vloot, maar heeft met Lufthansa een overeenkomst inzake codesharing gesloten. Deze omstandigheid neemt evenwel niet weg dat verzoekster vervoerdiensten tussen deze twee steden kan aanbieden. Aangezien zij reeds over een vloot toestellen beschikt, is verzoekster overigens in staat haar activiteiten uit te breiden naar andere bestemmingen die eveneens door Ryanair worden aangedaan. Met betrekking tot de nationale verbindingen moet worden vastgesteld dat Ryanair ten tijde van de feiten weliswaar geen routes tussen Italiaanse steden exploiteerde, maar kan niet worden uitgesloten dat zij dit later in rechtstreekse concurrentie met verzoekster zal doen.

40 Uit deze omstandigheden blijkt dat er voor de beoordeling van de ontvankelijkheid een toereikende concurrentieverhouding bestaat tussen verzoekster en de begunstigde van de aan de kaak gestelde maatregelen.

41 Bijgevolg is verzoekster een belanghebbende in de zin van artikel 88, lid 2, EG. Derhalve is zij bevoegd om, teneinde haar procedurele rechten als belanghebbende te doen eerbiedigen, op te komen tegen een krachtens artikel 88, lid 3, EG vastgestelde beschikking van de Commissie. In die omstandigheden is zij bevoegd om het Gerecht te verzoeken, een mogelijk nalaten van de Commissie vast te stellen,

aangezien niet kan worden uitgesloten dat de Commissie haar standpunt over de klacht bepaalt zonder de formele onderzoeksprocedure in te leiden.

42 Het beroep is dus ontvankelijk.

Ten gronde

De argumenten van partijen

43 Verzoekster betoogt dat de Commissie gehouden was, haar klacht binnen een redelijke termijn na de indiening ervan af te doen. Deze termijn was des te korter, aangezien de aan de Commissie toegestuurde klacht precieze gegevens bevatte. De Commissie mag het preliminaire onderzoek van overheidsmaatregelen waartegen een klacht is ingediend op grond van artikel 88 EG, niet eindeloos laten voortduren, wanneer zij, zoals in casu, heeft aanvaard een dergelijk onderzoek te verrichten (arrest Gestevisión Telecinco/Commissie, reeds aangehaald, punten 72-74). De eventuele beslissing van de Commissie om geen onderzoek ten gronde in te stellen en geen gevolg te geven aan een klacht, of om het verzoek om voorlopige maatregelen af te wijzen, diende a fortiori binnen een veel kortere termijn te worden genomen.

44 In casu is de Commissie deze verplichting niet nagekomen, aangezien zij gedurende negen maanden heeft stilgezeten. Verzoekster onderstreept de onredelijke houding van de Commissie, die zich tijdens de eerste elf maanden na de indiening van de klacht ertoe heeft beperkt, deze klacht aan de Italiaanse autoriteiten toe te sturen. De Commissie heeft in het kader van het onderhavige beroep geen andere elementen aangedragen op basis waarvan kan worden nagegaan of tijdens deze periode enige onderzoekshandeling is verricht. Haar louter passieve rol is onverenigbaar met het beginsel van behoorlijk bestuur. Het betreft dus een stilzitten dat een nalaten in de zin van artikel 232 EG oplevert.

45 Verzoekster wijst erop dat dit nalaten des te meer in het oog springt, daar de betrokken steunmaatregelen betrekking hebben op de onderneming Ryanair, wier financiering reeds meermaals is onderzocht door de in de toepassing van staatssteun in de luchtvaartsector gespecialiseerde dienst van het directoraat-generaal „Energie en vervoer", waaraan de klacht is toegestuurd (beschikking 2004/393/EG van de Commissie van 12 februari 2004 betreffende de voordelen die het Waals Gewest en Brussels South Charleroi Airport hebben verleend aan de luchtvaartmaatschappij Ryanair bij haar vestiging in Charleroi; PB L 137, blz. 1). Aangaande het aanwenden van overheidsmiddelen merkt verzoekster eveneens op dat, behalve wat de luchthaven Rome Ciampino betreft, publieke entiteiten een meerderheidsaandeel hebben in alle in haar klacht genoemde luchthavenbeheersmaatschappijen.

46 De Commissie had zich overeenkomstig artikel 11 van verordening nr. 659/1999 minstens binnen een redelijke termijn moeten uitspreken over de in de klacht geformuleerde verzoeken om voorlopige maatregelen.

47 De Commissie betwist de gegrondheid van deze stellingen.

48 In de eerste plaats herinnert zij eraan dat de beschikkingen op het gebied van staatssteun, daaronder begrepen de beschikkingen om geen formele procedure van onderzoek van de steunmaatregelen als bedoeld in artikel 88, lid 2, EG in te leiden, niet tot de klagers zijn gericht (arrest Commissie/Sytraval en Brink's France, reeds aangehaald, punt 45). Deze beschikkingen zijn immers alleen tot de lidstaten gericht. Derhalve was de Commissie met betrekking tot de in geding zijnde overheidsmaatregelen uitsluitend jegens de lidstaten tot handelen verplicht.

49 In de tweede plaats stelt de Commissie dat wanneer bij haar een klacht inzake staatssteun is ingediend, haar allereerste verplichting erin bestaat, deze klacht te onderzoeken en in voorkomend geval de betrokken lidstaat te horen, alvorens te beslissen of een procedure dient te worden ingeleid. Zij herinnert eraan dat zij

krachtens verordening nr. 659/1999 (artikel 10, artikel 11, leden 1 en 2, en artikel 20, lid 2) gehouden is, de ontvangen inlichtingen onverwijld te onderzoeken en de betrokken lidstaat om preciseringen te verzoeken. Aan het einde van deze fase van preliminair onderzoek is de Commissie vervolgens verplicht een standpunt in te nemen en dit aan de klager mee te delen of deze ervan op de hoogte te brengen dat er geen voldoende gronden zijn om een advies uit te brengen.

50 De Commissie stelt dat zij aan haar verplichtingen heeft voldaan. Om te beginnen heeft zij verzoekster bij brief van 17 februari 2004 laten weten dat de bevoegde diensten de verstrekte inlichtingen gingen onderzoeken en zouden nagaan of bij de Italiaanse autoriteiten een actie kon worden ondernomen. Bij die gelegenheid heeft zij verzoekster gevraagd, of de in de klacht vervatte informatie vertrouwelijk was. Deze brief toont dus aan dat de klacht reeds in de maand februari werd onderzocht.

51 Vervolgens heeft de Commissie bij brief van 9 juli 2004 de Italiaanse autoriteiten over de in de klacht genoemde maatregelen ondervraagd om aanvullende informatie en preciseringen bij de in de klacht verstrekte inlichtingen te verzamelen. Zij heeft verzoekster hiervan kennis gegeven op 13 september 2004. De Commissie leidt hieruit af dat verzoekster op deze datum niet onwetend kon zijn van het feit dat haar klacht werd onderzocht, hetgeen elk mogelijk nalaten uitsluit.

52 In de derde plaats benadrukt de Commissie dat de handelingen die zij tot hiertoe heeft kunnen verrichten, deel uitmaken van het preliminaire onderzoek dat haar in staat diende te stellen, een van de in artikel 4, leden 2, 3 en 4, van verordening nr. 659/1999 bedoelde handelingen vast te stellen, te weten de vaststelling van een beschikking waarin wordt verklaard dat de betrokken maatregelen geen steun zijn, of dat het om met de markt verenigbare steun gaat of dat een formele procedure op grond van artikel 88, lid 2, EG dient te worden ingeleid. Aan het einde van deze procedure heeft verzoekster dan de mogelijkheid, de aldus vastgestelde handeling aan toetsing door het Gerecht te onderwerpen.

53 In de vierde plaats stelt de Commissie dat voor haar geen termijn geldt om niet-aangemelde steun te analyseren. De termijn die is genoemd in het arrest van het Hof van 11 december 1973, Lorenz (120/73, Jurispr. blz. 1471), is immers niet van toepassing op niet-aangemelde steun (arrest Gestevisión Telecinco/Commissie, reeds aangehaald, punt 78). Met betrekking tot deze laatste steun bepaalt artikel 10, lid 2, van verordening nr. 659/1999 dat de Commissie de lidstaat om informatie kan of moet verzoeken alvorens de formele procedure in te leiden.

54 Verordening nr. 659/1999 legt de Commissie weliswaar de verplichting op om de aangedragen feiten onverwijld te onderzoeken, en tegen de achtergrond van de omstandigheden en de context van elke zaak moet worden beoordeeld of dit onderzoek redelijk is (arrest Gestevisión Telecinco/Commissie, reeds aangehaald, punt 75). Zij is evenwel niet gehouden, de klagers gedetailleerde uitleg over de lopende onderzoeken te verstrekken.

55 In casu heeft de administratieve procedure ongeveer elf maanden vanaf de ontvangst van de vertrouwelijke versie van de klacht en negen maanden vanaf de ontvangst van de niet-vertrouwelijke versie ervan geduurd. Gelet op de omstandigheden en de context van de zaak is deze duur niet onredelijk. De Commissie onderstreept dat zij bij de behandeling van de klacht met vier bijzondere moeilijkheden werd geconfronteerd:

— de vermeende steun wordt verleend in een complexe sector (passagiersluchtvervoer en luchthavendiensten);

— de verstrekkers van de gestelde steun waren vennootschappen in wier kapitaal de overheid over verschillende deelnemingen beschikte, hetgeen voor de lidstaat en de Commissie de inzameling van inlichtingen over de overeenkomsten tussen deze verstrekkers en Ryanair bemoeilijkte;

— het was moeilijk om uit te maken of de aan de kaak gestelde steun uit overheidsmiddelen werd betaald, of aan de staat was toe te rekenen;

— in de klacht van verzoekster werd de Commissie verzocht, haar onderzoek uit te breiden tot drie vennootschappen die luchthaveninfrastructuur beheren en die alleen werden aangeduid met de naam van de door hen geëxploiteerde luchthaven, wat voor de Commissie veel extra werk opleverde.

56 De Commissie is van oordeel dat zij met bekwame spoed heeft gehandeld nadat verzoekster haar had aangemaand.

57 De Commissie leidt uit de chronologie van de procedure af dat verzoekster op de datum waarop het onderhavige beroep is ingesteld (5 oktober 2004), niet onwetend kon zijn van de voortgang van het onderzoek. Gelet op de antwoordtermijn die aan de Italiaanse autoriteiten was gesteld, kon verzoekster redelijkerwijs geen standpuntbepaling van de Commissie verwachten vóór 5 oktober 2004. De Commissie heeft de door de Italiaanse autoriteiten verstrekte inlichtingen op 7 oktober 2004, en nadere aanvullende inlichtingen op 9 november 2004, ontvangen.

58 Wat ten slotte de vermeende schending van het beginsel van behoorlijk bestuur betreft, is de Commissie van mening dat dit voor het eerst in repliek aangevoerde middel een nieuw middel, en derhalve niet-ontvankelijk, is.

Beoordeling door het Gerecht

59 Vooraf zij opgemerkt dat het betoog betreffende schending van het beginsel van behoorlijk bestuur niet uitdrukkelijk in de fase van het verzoekschrift is ontwikkeld.

Dit betoog is evenwel nauw verbonden met dat betreffende de overschrijding van de redelijke termijn voor het onderzoek van de klacht, dat het enige middel van dit beroep vormt. Derhalve kan dit betoog niet als een nieuw middel in de zin van artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht worden aangemerkt, en is het bijgevolg ontvankelijk.

60 Nagegaan moet worden of op het tijdstip dat de Commissie is aangemaand in de zin van artikel 232 EG, op haar een verplichting tot handelen rustte.

61 Aangezien de Commissie bij uitsluiting bevoegd is om de verenigbaarheid van staatssteun met de gemeenschappelijke markt te beoordelen, is zij in het belang van een goede toepassing van de fundamentele verdragsbepalingen inzake staatssteun gehouden een klacht wegens een met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunmaatregel met bekwame spoed en onpartijdig te onderzoeken. Hieruit volgt dat de Commissie het preliminaire onderzoek van overheidsmaatregelen waartegen een klacht is ingediend, niet eindeloos kan laten voortduren, nadat zij, zoals in casu, heeft aanvaard, een dergelijk onderzoek te verrichten door de betrokken lidstaat om inlichtingen te verzoeken. Of de duur van het onderzoek van een klacht redelijk is, moet worden beoordeeld met inachtneming van de specifieke omstandigheden van de zaak en in het bijzonder met inachtneming van de context ervan, de verschillende fasen van de procedure die de Commissie moet volgen, en de ingewikkeldheid van de zaak (arresten Gestevisión Telecinco/Commissie, reeds aangehaald, punten 72-75, en TF1/Commissie, reeds aangehaald, punten 73-75).

62 In casu heeft de Commissie verzoeksters klacht ontvangen op 29 december 2003. Op het tijdstip dat de Commissie overeenkomstig artikel 232 EG is aangemaand, namelijk op 11 juni 2004, duurde het onderzoek van de klacht dus nog geen zes maanden.

63 De zaak is ontegenzeglijk ingewikkeld en in bepaald opzicht nieuw, ook al is ongeveer drie maanden na de indiening van verzoeksters klacht beschikking 2004/393 vastgesteld.

64 Wat de bij het onderzoek van de klacht opgedoken moeilijkheden betreft, zij erop gewezen dat de klacht betrekking had op verschillende Italiaanse luchthavens zonder evenwel alle verstrekkers van de aan de kaak gestelde steun specifiek aan te duiden. Hoewel de klacht de vennootschappen so.ge.a.al, Saga en Aeroporti di Roma, de beheerders van de luchthavens van Alghero, Pescara en Rome, bij naam noemde, heeft verzoekster de Commissie eveneens verzocht haar onderzoek uit te breiden tot de overeenkomsten die Ryanair had gesloten met andere Italiaanse luchthavens, meer bepaald die van Treviso, Pisa en Bergamo (Orio al Serio). Met name om te kunnen nagaan of er overheidsmiddelen in het geding waren, hebben de Italiaanse autoriteiten om een aanvullende termijn van twee maanden verzocht, teneinde de beheerders van de betrokken luchthavens te identificeren.

65 Bovendien heeft de Commissie niet stilgezeten na de ontvangst van verzoeksters klacht. Op 9 juli 2004, nadat zij van verzoekster een niet-vertrouwelijke versie van haar klacht had verkregen, heeft zij immers de Italiaanse autoriteiten ondervraagd. Het antwoord van deze autoriteiten is bij de Commissie ingekomen op 7 oktober 2004, te weten nagenoeg tegelijkertijd met het verstrijken van de beroepstermijn.

66 Aan het Gerecht is weliswaar geen aannemelijke uitleg verstrekt waarom de Commissie meer dan vier maanden heeft gewacht om de niet-vertrouwelijke versie van de klacht aan de Italiaanse autoriteiten toe te sturen en deze autoriteiten om inlichtingen te verzoeken. Ondanks deze vertraging is de totale duur van het onderzoek korter dan die in ongeveer even ingewikkelde zaken waarin het Gerecht tot het bestaan van een onrechtmatig nalaten heeft geconcludeerd. In dit verband zij eraan herinnerd dat de duur van de behandeling van de klachten in de zaken die tot de arresten Gestevisíon Telecinco/Commissie en TF1/Commissie, reeds aangehaald, hebben geleid, in de eerstgenoemde zaak 47 maanden voor de eerste klacht en 26 maanden voor de tweede klacht, en in de tweede zaak 31 maanden bedroeg.

67 Op basis van al deze elementen samen kan niet worden aangenomen dat op de datum van de aanmaning de duur van het onderzoek van de klacht de grenzen van een redelijke termijn had overschreden.

68 Bijgevolg dient het beroep te worden verworpen.

Kosten

69 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Verzoekster wordt verwezen in de kosten.

Legal Lindh Vadapalas

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 mei 2006.

De griffier

E. Coulon

De president van de Vierde kamer

H. Legal