YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

10 päivänä toukokuuta 2006 *

Asiassa T-395/04,

Air One SpA, kotipaikka Chieti (Italia), edustajinaan asianajajat G. Belotti ja M. Padellaro,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään V. Di Bucci ja E. Righini, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa EY 232 artiklan nojalla yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, ettei komissio ole noudattanut velvollisuuksiaan, koska se on pidättäytynyt tekemästä päätöstä kantajan 22.12.2003 tekemästä kantelusta, jonka mukaan Italian tasavalta on myöntänyt tukea lainvastaisesti lentoyhtiö Ryanairille,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN
OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja H. Legal sekä tuomarit P. Lindh ja V. Vadapalas,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies J. Palacio González,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 11.1.2006 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Tosiseikat

1 Kantaja toimitti 22.12.2003 päivätyllä kirjeellä komissiolle kantelun, jossa se antoi ilmi ne tuet, jotka Italian viranomaiset olivat sen mukaan lainvastaisesti myöntäneet lentoyhtiö Ryanairille lentokenttä- ja maahuolintapalvelujen hinnanalennusten muodossa. Kantaja kehotti komissiota antamaan Italian tasavallalle määräyksen keskeyttää näiden tukien maksaminen.

2 Koska tähän kanteluun ei vastattu, kantaja pyysi 26.1.2004 päivätyllä kirjeellä komissiota antamaan siitä vastaanottotodistuksen.

3 Komissio vahvisti 17.2.2004 päivätyllä kirjeellä vastaanottaneensa kantelun, joka oli rekisteröity 29.12.2003. Komissio kysyi kantajalta, saisiko se ilmoittaa sen nimen Italian viranomaisille, tai, jollei se olisi mahdollista, komissio pyysi kantajaa lähettämään kantelusta version, joka ei sisällä luottamuksellisia tietoja.

4 Kantaja, joka tuolloin odotti vastausta, kehotti 23.2.2004 päivätyllä kirjeellä komissiota tutkimaan ilmiannetut tuet.

5 Kantaja lähetti 1.3.2004 päivätyllä faksilla komissiolle kantelustaan version, joka ei sisällä luottamuksellisia tietoja.

6 Yhä vastausta odottaessaan kantaja kehotti virallisesti 11.6.2004 EY 232 artiklan nojalla komissiota määrittelemään kantansa kanteluun.

7 Komissio lähetti kantajan tekemän kantelun 9.7.2004 päivätyllä kirjeellä Italian viranomaisille ja kehotti niitä tarkistamaan, pitikö se sisällöltään paikkansa, ja vastaamaan siihen kolmen viikon kuluessa. Italian viranomaisten pyynnöstä tätä määräaikaa pidennettiin 30.9.2004 asti.

8 Komissio ilmoitti kantajalle 13.9.2004 päivätyllä faksilla, että se kantelun versio, joka ei sisällä luottamuksellisia tietoja, oli 9.7.2004 lähetetty Italian viranomaisille ja että niille oli myönnetty siihen vastaamista varten aikaa 30.9.2004 asti.

Oikeudenkäynti ja asianosaisten vaatimukset

9 Kantaja on nostanut nyt esillä olevan kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 5.10.2004 toimittamallaan kannekirjelmällä.

10 Asianosaisten vaatimukset ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 11.1.2006 pidetyssä istunnossa.

11 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– toteaa, ettei komissio ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut virallisesta kehotuksesta huolimatta määritellyt kantaansa 22.12.2003 tehtyyn kanteluun, jonka mukaan Italian viranomaiset olivat lainvastaisesti myöntäneet valtiontukea lentoyhtiö Ryanairille

– määrää komission viivyttelemättä määrittelemään kantansa tähän kanteluun ja vaadittuihin turvaamistoimiin

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut, vaikka lausunnon antaminen asiasta raukeaa siitä syystä, että komissio on asian vireilläollessa toteuttanut erään toimenpiteen.

12 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– jättää kanteen tutkittavaksi ottamatta tai, toissijaisesti, toteaa sen perusteettomaksi

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten lausumat

13 Komissio väittää, ettei kannetta voida ottaa tutkittavaksi, sillä kantaja ei ole osoittanut, että päätös, jonka komissio kantajan mukaan oli jättänyt tekemättä, koskisi sitä suoraan ja erikseen. Koska kantaja ei ole riittävällä tavalla todistanut, että ilmiannetut toimenpiteet ovat vaikuttaneet sen etuihin, sillä ei ole asiavaltuutta.

14 Komissio katsoo, että kantajan tehtäviin kuuluu osoittaa, että sen markkina-asemaa on loukattu merkittävällä tavalla (asia T-358/02, Deutsche Post ja DHL v. komissio, määräys 27.5.2004, Kok. 2004, s. II-1565, 37 kohta), olipa se menettely, jonka päätteeksi komissio on tehnyt kumoamiskanteen kohteena olevan päätöksen, missä vaiheessa tahansa. Se valittaa kuitenkin sitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytäntö on tullut sallivammaksi. Tällä oikeuskäytännöllä, jolla annetaan kaikille kilpailusuhteeseen, vaikka se ei olisi huomattavakaan, vetoaville yrityksille EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun osapuolen, jota asia koskee, asema ja näin ollen asiavaltuus, päädytään komission mukaan siihen, että EY 230 ja EY 232 artiklassa, jonka mukaan päätöksen on koskettava yksityishenkilöä suoraan ja erikseen, jotta hän voisi vaatia sen kumoamista tai antaa ilmi sen tekijän laiminlyönnin, määrätty edellytys jää vaille sisältöä. Komissio lisää, että sen epäilyt

noudattavat samoja linjoja kuin jotka julkisasiamies Jacobs on esittänyt asiassa C-78/03 P, komissio vastaan Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, jossa tuomio annettiin 13.12.2005, 24.2.2005 antamassaan ratkaisuehdotuksessa (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa). Se kehottaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta omaksumaan tiukemman lähestymistavan tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin ja seuraamaan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores vastaan neuvosto, 25.7.2002 antamassaan tuomiossa (Kok. 2002, s. I-6677) ja asiassa C-263/02 P, komissio vastaan Jégo-Quéré, 1.4.2004 antamassaan tuomiossa (Kok. 2004, s. I-3425) noudattamaa linjaa.

15 Komission mukaan kantaja ei ole osoittanut, että sen ilmiantamat valtion toimenpiteet vaikuttaisivat siihen huomattavasti, etenkään siltä osin kuin kyse on niiden vaikutuksesta sen kilpailuasemaan. Pelkästään se seikka, että kantaja on ilmiannetun valtiontuen saajan potentiaalinen kilpailija, ei riitä siihen, että päätös koskisi kantajaa suoraan ja erikseen.

16 Vaikka komissio ei vaadikaan, että kantajan ja Ryanairin lentämät reitit olisivat täysin yhtenevät, se katsoo, että kantajan tehtäviin kuuluu osoittaa, että sen lentämät reitit ja Ryanairin lentämät reitit korvaavat toisiaan. Ryanairin ja kantajan välinen kilpailusuhde on nyt esillä olevassa asiassa hyvin heikko. Molemmat yhtiöt lentävät nimittäin ainoastaan Rooman ja Frankfurtin välistä reittiä. Kantaja lentää tällä reitillä yhteistyössä Lufthansan kanssa niiden välillä yhteistunnusten käytöstä tehdyn sopimuksen perusteella. Näin ollen ei ole mahdollista katsoa, että tuolla reitillä tapahtuvien lentojen voitaisiin katsoa olevan kantajalle varattuja.

17 Kantaja väittää, että kanne voidaan ottaa tutkittavaksi.

18 Komission tutkittavaksiottamisen edellytyksistä esittämä liioitellun suppea tulkinta ei kantajan mukaan ensinnäkään vastaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytännön nykytilaa (ks. asia T-27/02, Kronofrance v. komissio, tuomio 1.4.2004, Kok. 2004, s. II-4177, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

19 Toiseksi kantajan mukaan on ilmiselvää, että sillä on Ryanairin potentiaalisena kilpailijana EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu osapuolen, jota asia koskee, asema. Ryanairille myönnetyt tuet jarruttavat kantajan kasvua muun muassa Italiassa sijaitsevilta Rooman (Ciampino), Milanon (Bergamo, Orio al Serio), Pescaran, Algheron ja Venetsian (Treviso) lentokentiltä lähtevien reittien osalta.

20 Kolmanneksi kantaja korostaa sitä, että jolleivät sen kilpailijalle Ryanairille myönnetyt tuet koskisi sitä suoraan ja erikseen, se ei olisi uhrannut varojaan antaakseen ilmi nämä tuet ja nostaakseen kanteen.

21 Neljänneksi komission esittämä tutkimatta jättämistä koskeva teoria on tukien valvontaa koskevien perustamissopimuksen tavoitteiden vastainen. Ulkopuolisten yritysten tekemillä kanteluilla edistetään näet sitä, että komissio tosiasiallisesti käyttää sille tällä alalla kuuluvaa yksinomaista toimivaltaa.

22 Viidenneksi kantaja toteaa yrityksiin sovellettavista kilpailusäännöistä, että oikeuskäytännössä on jo tunnustettu, että sellaiset kanteet, joilla pyritään valvomaan komission päätöksiä tai laiminlyöntejä tilanteessa, jossa sen käsiteltäväksi on saatettu kantelu, jolla annetaan ilmi rikkomus, voidaan ottaa tutkittavaksi (asia 26/76, Metro v. komissio, tuomio 25.10.1977, Kok. 1977, s. 1875, Kok. Ep. III, s. 459, 13 kohta). Näitä periaatteita pitää soveltaa myös valtiontukien alalla. Kantaja huomauttaa erityisesti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen jo todenneen, että potentiaalisen kilpailijan yrityskeskittymien valvontaa koskevasta päätöksestä nostama kanne voidaan ottaa tutkittavaksi (asia T-114/02, BaByliss v. komissio, tuomio 3.4.2003, Kok. 2003, s. II-1279).

23 Kuudenneksi kantaja väittää, ettei komissio voi vedota edellä mainitussa asiassa Deutsche Post ja DHL vastaan komissio annettuun määräykseen riitauttaakseen sen, ettei asia vaikuta huomattavasti sen intresseihin. Tuossa määräyksessä oli kyse sellaista päätöstä koskevasta kumoamiskanteesta, joka oli tehty EY 88 artiklan 2 kohdan nojalla tukia koskevan sellaisen virallisen tutkintamenettelyn päätteeksi, jonka kuluessa ulkopuolisia oli asianmukaisesti kehotettu esittämään huomautuksensa.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

24 Heti aluksi on syytä todeta, että niitä kantajan vaatimuksia, joissa se vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin määrää komission viivyttelemättä ottamaan kantaa kantajan tekemään kanteluun ja että se määrää turvaamistoimia, ei voida ottaa tutkittaviksi. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa antaa määräyksiä yhteisöjen toimielimelle EY 232 artiklaan perustuvaa kannetta käsitellessään. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimella on yksinomaan mahdollisuus todeta laiminlyönnin olemassaolo. Kyseisen toimielimen on tämän jälkeen EY 233 artiklan mukaisesti toteutettava ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanemiseksi tarvittavat toimenpiteet (asia T-74/92, Ladbroke v. komissio, tuomio 24.1.1995, Kok. 1995, s. II-115, 75 kohta ja asia T-127/98, UPS Europe v. komissio, tuomio 9.9.1999, Kok. 1999, s. II-2633, 50 kohta).

25 Siltä osin kuin kyse on siitä, voidaanko vaatimusryhmää, jossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että komissio on syyllistynyt laiminlyöntiin, ottaa tutkittavaksi, on korostettava, että EY 230 artikla ja EY 232 artikla ilmentävät yhtä ja samaa oikeussuojakeinoa. Tästä seuraa, että samalla tavoin kuin EY 230 artiklan neljännessä kohdassa annetaan yksityisille oikeussubjekteille mahdollisuus nostaa kumoamiskanne toimielimen sellaisesta toimenpiteestä, jota ei ole osoitettu niille, sillä perusteella, että tämä toimenpide koskee niitä suoraan ja erikseen, myös EY 232 artiklan kolmatta kohtaa on tulkittava siten, että sillä annetaan yksityisille mahdollisuus nostaa laiminlyöntikanne sellaista toimielintä vastaan, joka ei ole toteuttanut niitä samalla tavalla koskevaa toimenpidettä (asia C-68/95, T. Port, tuomio 26.11.1996, Kok. 1996, s. I-6065, 59 kohta).

26 Näin ollen on tutkittava, voidaanko tutkittavaksi ottaa sellainen kanne, jossa kantaja vaatii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta kumoamaan vähintäänkin yhden niistä toimenpiteistä, jotka komissio voi toteuttaa EY 88 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja tukia koskevan alustavan tutkintavaiheen päätteeksi, ja jossa olisi päätetty joko niin, että ilmiannetut toimenpiteet eivät olleet tukea, tai niin, että ne olivat tukea mutta olivat osoittautuneet yhteismarkkinoille soveltuviksi, taikka niin, että niiden takia oli aloitettava EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätty menettely.

27 Oikeuskäytännössä on jo myönnetty, että tuensaajan kilpailijan nostama kanne, jossa vaaditaan todettavaksi, että komissio on EY 88 artiklan 3 kohdassa määrätyn tukien alustavan tutkintavaiheen aikana laiminlyönyt päätöksen tekemisen, voidaan ottaa tutkittavaksi (asia T-95/96, Gestevisión Telecinco v. komissio, tuomio 15.9.1998, Kok. 1998, s. II-3407, 57–70 kohta ja asia T-17/96, TF1 v. komissio, tuomio 3.6.1999, Kok. 1999, s. II-1757, 26–36 kohta).

28 Komissio vastustaa tällaisen ratkaisun omaksumista nyt esillä olevassa asiassa. Sen esittämä arvostelu jakaantuu pääasiallisesti kolmeen osaan.

29 Ensiksikin se väittää, ettei EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätyn asianosaisaseman pitäisi riittää siihen, että kilpailijalla katsotaan olevan asiavaltuus. Vaaditaan, että viimeksi mainittu osoittaa, että toimenpide vaikuttaa huomattavasti sen etuihin niiden edellytysten mukaisesti, joita oikeuskäytännössä on asetettu sellaisten kanteiden tutkittavaksi ottamiselle, jotka on nostettu EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätyn tukien alustavan tutkintavaiheen päätteeksi tehtyjä päätöksiä vastaan.

30 Tältä osin on syytä muistuttaa, että kun komissio toteaa EY 88 artiklan 2 kohdassa säänneltyä muodollista tutkintamenettelyä aloittamatta kyseisen artiklan 3 kohdan perusteella tehdyllä päätöksellä, että tuki soveltuu yhteismarkkinoille, niillä, joiden hyväksi kyseisen menettelyn tarjoamat menettelylliset takeet on annettu, on mahdollisuus saada aikaan se, että näitä takeita noudatetaan, vain, jos ne voivat saattaa tämän päätöksen yhteisöjen tuomioistuinten tutkittavaksi (asia C-198/91, Cook v. komissio, tuomio 19.5.1993, Kok. 1993, s. I-2487, Kok. Ep. XIV, s. I-211, 23 kohta; asia C-225/91, Matra v. komissio, tuomio 15.6.1993, Kok. 1993, s. I-3203, Kok. Ep. XIV, s. I-233, 17 kohta ja asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998, Kok. 1998, s. I-1719, 40 kohta).

31 Näistä syistä yhteisöjen tuomioistuin on ottanut tutkittavaksi kanteen, jossa vaaditaan tällaisen päätöksen kumoamista ja jonka on nostanut EY 88 artiklan

2 kohdassa tarkoitettu osapuoli, jota asia koskee, kun tuon kanteen nostaja pyrkii sen nostamisella turvaamaan ne menettelylliset oikeudet, joita sillä tuon viimeksi mainitun määräyksen nojalla on (em. asia Cook v. komissio, tuomion 23–26 kohta ja em. asia Matra v. komissio, tuomion 17–20 kohta).

32 Jos kantaja sitä vastoin kyseenalaistaa sen, onko tuen arviointia koskeva päätös sellaisenaan perusteltu, pelkästään se seikka, että kantajaa voidaan pitää EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna osapuolena, jota asia koskee, ei riitä siihen, että kanne otettaisiin tutkittavaksi. Kantajan on siis osoitettava, että sillä on yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 25/62, Plaumann vastaan komissio, 15.7.1963 antamassa tuomiossa (Kok. 1963, s. 197, Kok. Ep. I, s. 181) tarkoitettu erityinen asema. Asia on näin erityisesti silloin, kun kyseessä olevan päätöksen kohteena oleva tuki vaikuttaa huomattavasti kantajan asemaan markkinoilla (ks. vastaavasti asia 169/84, Cofaz ym. v. komissio, tuomio 28.1.1986, Kok. 1986, s. 391, Kok. Ep. VIII, s. 439, 22–25 kohta ja asia C-409/96 P, Sveriges Betodlares ja Henrikson v. komissio, määräys 18.12.1997, Kok. 1997, s. I-7531, 45 kohta).

33 Tämä oikeuskäytäntö, joka on vastikään uudelleen vahvistettu edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum annetulla tuomiolla, osoittaa näin sen merkityksen, joka tukien tutkintamenettelyn eri vaiheille on annettava, minkä komissio on istunnossa myöntänyt. Komissio ei näin ollen voi tehokkaasti vedota edellä mainitussa asiassa Deutsche Post ja DHL vastaan komissio annettuun määräykseen päätelläkseen, että kanne on jätettävä tutkimatta siitä syystä, ettei ilmiannettujen toimenpiteiden toteuttaminen vaikuttanut huomattavasti kantajan asemaan kyseisillä markkinoilla. Edellä mainittu tutkimatta jättämistä koskeva määräys, joka perustuu siihen, ettei kahden kantajayrityksen kilpailuasemaan ollut huomattavasti vaikutettu, on annettu asiassa, jossa kanne oli nostettu sellaista komission päätöstä vastaan, joka oli tehty EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn päätteeksi ja jonka kuluessa niitä, joita asia koski, oli asianmukaisesti kehotettu esittämään huomautuksensa.

34 Komission teoria, jolla se yrittää ulottaa EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätyn virallisen tutkintamenettelyn päätteeksi tehdyistä päätöksistä nostettuihin kanteisiin

sovellettavat tutkittavaksi ottamisen edellytykset koskemaan kaikkia valtiontukien alalla nostettuja kanteita tai kanteita, jotka on nostettu EY 88 artiklan 3 kohdan nojalla tehdyistä päätöksistä ja joilla ei pyritä suojaamaan niiden, joita asia koskee, menettelyllisiä takeita, vaan riitauttamaan näiden päätösten perusteltavuus, on siis hylättävä.

35 Toiseksi komissio väittää, ettei kantajaa voida pitää asiavaltuuden omaavana osapuolena, jota asia koskee, koska se ei ole todistanut, että ilmiannetut tuet vaikuttavat siihen huomattavasti.

36 Tämäkin väite on hylättävä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 88 artiklan 2 kohdassa käytetyllä käsitteellä "ne, joita asia koskee" tarkoitetaan henkilöitä, yrityksiä ja yhteenliittymiä, joiden etuihin tuen myöntäminen saattaa vaikuttaa, eli erityisesti tämän tuen saajan kanssa kilpailevia yrityksiä ja ammatti- ja toimialajärjestöjä (asia 323/82, Intermills v. komissio, tuomio 14.11.1984, Kok. 1984, s. 3809, 16 kohta; em. asia komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomion 41 kohta ja em. asia komissio v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, tuomion 36 kohta). Em. asiassa Intermills vastaan komissio annetun tuomion synnyttämä oikeuskäytäntö on vahvistettu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22 päivänä maaliskuuta 1999 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1), jonka mukaan käsitteellä "ne, joita asia koskee" tarkoitetaan "jäsenvaltiota, henkilöä, yritystä tai yritysten yhteenliittymää, jonka etuihin tuen myöntäminen voi vaikuttaa, erityisesti tuensaajaa, kilpailevia yrityksiä ja alan järjestöjä". Asianosaisasemaa ei siis ole varattu yrityksille, joihin tuen myöntäminen vaikuttaa huomattavasti.

37 Kolmanneksi komissio väittää, että potentiaalista kilpailijaa ei voida pitää asiavaltuuden omaavana osapuolena, jota asia koskee.

38 Koska nyt esillä olevassa asiassa kantaja jo toimii Italian säännöllisen matkustajalentoliikenteen markkinoilla, siltä ei voida evätä sellaisen osapuolen, jota asia koskee, asemaa pelkästään siitä syystä, että sen välittömästi liikennöimät reitit eivät ole täysin samoja kuin kyseisten tukitoimien kohteena olevan yrityksen liikennöimät reitit. Tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä tutkittaessa riittää sen toteaminen, että kantaja on ilmiannettujen valtion toimenpiteiden edunsaajan kilpailija, koska nämä kaksi yritystä harjoittavat suoraan tai välillisesti säännöllistä matkustajalentoliikennettä Italian – varsinkin alueellisilta – lentokentiltä tai lentokentille.

39 Kansainvälisistä yhteyksistä on todettava, että kantaja tarjoaa tällaisia palveluja muun muassa Rooman ja Frankfurtin välillä ja että myös Ryanair lentää näiden kaupunkien välillä. Kantaja ei tosin välittömästi liikennöi tällä reitillä omalla lentokalustollaan, mutta se on tehnyt Lufthansan kanssa sopimuksen yhteistunnusten käytöstä. Tämä seikka ei kuitenkaan vaikuta siihen, että kantaja on voinut tarjota yleisölle näiden kahden kaupungin välisiä liikennepalveluja. Koska kantajan käytettävissä jo on lentokalusto, se kykenee lisäksi kehittämään toimintaansa sellaisiin muihin kohteisiin, joihin myös Ryanair liikennöi. Kansallisista yhteyksistä on todettava, että vaikka Ryanair ei tosiseikkojen tapahtuessa liikennöinyt Italian kaupunkien välisillä reiteillä, mikään ei estä sitä, etteikö se voi jatkossa näin menetellä välittömästi kantajan kanssa kilpaillen.

40 Näiden seikkojen nojalla voidaan todeta, että kantajan ja ilmiannettujen toimenpiteiden edunsaajan välillä on asian tutkittavaksi ottamista harkittaessa riittävä kilpailusuhde.

41 Näin ollen kantaja on EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu osapuoli, jota asia koskee. Tämän vuoksi sellainen kanne, jossa se riitauttaa EY 88 artiklan 3 kohdan nojalla tehdyn komission päätöksen saadakseen ne menettelylliset oikeudet, jotka sille kuuluvat osapuolena, jota asia koskee, toteutetuiksi, on otettava tutkittavaksi. Näin ollen sen kanne, jossa se vaatii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta

toteamaan komission laiminlyönnin, on otettava tutkittavaksi, koska ei voida pitää mahdottomana, että komissio ottaa kantaa kanteluun virallista tutkintamenettelyä aloittamatta.

42 Kanne otetaan siis tutkittavaksi.

Pääasia

Asianosaisten lausumat

43 Kantaja väittää, että komissiolla oli velvollisuus ratkaista sen tekemä kantelu kohtuullisessa ajassa sen jättämisestä. Tämä aika on sitä lyhyempi mitä täsmällisempi komissiolle lähetetty kantelu on. Komissio ei voi loputtomasti pitkittää myöskään EY 88 artiklassa tarkoitetun kantelun kohteena olevien valtion toimenpiteiden alustavaa tutkimusta, jos se on tällaisen tutkinnan suostunut aloittamaan, niin kuin tässä tapauksessa (em. asia Gestevisión Telecinco v. komissio, tuomion 72–74 kohta). Komission on sitäkin suuremmalla syyllä tätäkin lyhyemmässä ajassa tehtävä päätös, jolla se päättää olla suorittamatta aineellista tutkimusta tai hylätä turvaamistoimien määräämistä koskevan hakemuksen.

44 Komissio ei kantajan mukaan ole nyt esillä olevassa asiassa noudattanut tätä velvollisuutta, sillä se ei ole toiminut yhdeksään kuukauteen. Kantaja korostaa komission asenteen kohtuuttomuutta, sillä kantelun jättämistä seuranneiden yhdentoista kuukauden aikana komissio ei tehnyt muuta kuin toimitti kantelun Italian viranomaisille. Komissio ei ole tätä kannetta käsiteltäessä esittänyt mitään muuta sellaista seikkaa, jonka nojalla voitaisiin todeta, että se oli tuon ajanjakson aikana ryhtynyt edes jonkinlaisiin toimenpiteisiin. Sen yksinomaan passiivinen asenne ei sovellu yhteen hyvän hallinnon periaatteen kanssa. Se on siis jättänyt toimimatta, mikä on EY 232 artiklassa tarkoitettu laiminlyönti.

45 Kantaja huomauttaa, että tästä laiminlyönnistä tekee sitäkin vakavamman se seikka, että kyseiset tuet koskevat Ryanair-yritystä, jonka rahoittamista on jo tutkinut komission energian ja liikenteen pääosasto, jonka on erikoistunut sellaisten ilmailualan valtiontukien soveltamiseen, joita kantelu koskee (Vallonian alueen ja Brussels South Charleroi Airport -lentoaseman Ryanair-lentoyhtiölle myöntämistä eduista lentoyhtiön aloittaessa toimintansa Charleroissa 12 päivänä helmikuuta 2004 tehty komission päätös 2004/393/EY, EYVL L 137, s. 1). Valtion varojen olemassaolosta kantaja huomauttaa, että Rooman Ciampinon lentokenttää lukuun ottamatta kaikkien sen kantelussa tarkoitettujen lentokenttien hallintoelinten pääomistajina ovat julkisyhteisöt.

46 Komission olisi kohtuullisessa määräajassa pitänyt ratkaista vähintäänkin kantelussa esitetyt, turvaamistoimia koskevat hakemukset asetuksen N:o 659/1999 11 artiklan mukaisesti.

47 Komissio kiistää näiden väitteiden perusteltavuuden.

48 Komissio muistuttaa ensiksi, että kantelijat eivät ole valtiontukialalla tehtyjen eivätkä EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätyn tukea koskevan virallisen tutkintamenettelyn aloittamatta jättämistä koskevien päätösten adressaatteja (em. asia komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomion 45 kohta). Näiden päätösten adressaatteja ovat ainoastaan jäsenvaltiot. Näin ollen komissiolla on kyseisen valtiontuen osalta velvollisuus toimia yksinomaan niiden jäsenvaltioiden suhteen, joita asia koskee.

49 Toiseksi komissio toteaa, että ensimmäinen velvollisuus, joka sillä on, kun sen käsiteltäväksi saatetaan valtiontukialaa koskeva kantelu, on tutkia tämä kantelu ja tarvittaessa kuulla sitä jäsenvaltiota, jota asia koskee, päättääkseen, onko menettelyn aloittaminen aiheellista. Komissio muistuttaa, että asetuksessa N:o 659/1999

(10 artikla, 11 artiklan 1 ja 2 kohta sekä 20 artiklan 2 kohta) sitä vaaditaan viivytyksettä tutkimaan saadut tiedot ja pyytämään täsmennyksiä siltä jäsenvaltiolta, jota asia koskee. Tämän alustavan tutkintavaiheen päätteeksi komissiolla on velvollisuus ottaa kantaa ja ilmoittaa kantansa kantelijalle, tai ilmoittaa sille, ettei lausunnon antamiseen ole riittäviä syitä.

50 Komissio väittää noudattaneensa näitä velvollisuuksia. Se toteaa aluksi ilmoittaneensa kantajalle 17.2.2004 päivätyllä kirjeellä, että toimivaltaiset osastot tulisivat tutkimaan toimitetut tiedot ja että ne tarkistaisivat, voitiinko menettely Italian viranomaisia kohtaa aloittaa. Komissio muistuttaa tuossa yhteydessä kysyneensä kantajalta, olivatko sen kanteluun sisältyvät tiedot mahdollisesti luottamuksellisia. Tämä kirje osoittaa siis, että kantelua tutkittiin jo helmikuussa.

51 Komissio oli 9.7.2004 päivätyllä kirjeellä kysynyt Italian viranomaisilta kantelussa mainituista toimenpiteistä saadakseen lisätietoja ja -täsmennyksiä kantelussa esitettyihin tietoihin. Se oli 13.9.2004 ilmoittanut tästä kantajalle. Komissio päättelee tästä, ettei kantaja tuona ajankohtana voinut olla tietämättä, että sen kantelua tutkittiin, mikä sulkee pois laiminlyöntiä koskevan olettaman.

52 Kolmanneksi komissio korostaa, että ne toimet, jotka se on voinut tähän mennessä toteuttaa, kuuluvat alustavaan vaiheeseen, minkä nojalla sen pitäisi pystyä tekemään yksi asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 2, 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuista päätöksistä, nimittäin päätös, jossa todetaan, etteivät kyseiset toimenpiteet ole tukea tai että kyse on yhteensoveltuvasta tuesta taikka että sen on syytä aloittaa EY 88 artiklan 2 kohtaan perustuva virallinen tutkintamenettely. Tuon menettelyn päätteeksi kantajalla on siis mahdollisuus saattaa näin toteutettu toimenpide ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tutkittavaksi.

53 Neljänneksi komissio esittää, ettei sille ole asetettu määräaikaa, jossa sen olisi tutkittava ilmoittamatta jätetty tuki. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 120/73, Lorenz, 11.12.1973 antamassa tuomiossa (Kok. 1973, s. 1471) tarkoitettua määräaikaa ei voida soveltaa ilmoittamatta jätettyyn tukeen (em. asia Gestevisión Telecinco v. komissio, tuomion 78 kohta). Ilmoittamatta jätettyjen tukien osalta asetuksen N:o 659/1999 10 artiklan 2 kohdassa säädetään, että komissio voi tai että sen pitää pyytää tietoja jäsenvaltiolta ennen virallisen menettelyn aloittamista.

54 Asetuksessa N:o 659/1999 komissio tosin velvoitetaan tutkimaan sen käsiteltäväksi saatetut tosiseikat viivytyksettä, ja tämän tutkinnan kohtuullisuutta on arvioitava kunkin tapauksen asianhaarojen ja asiayhteyden valossa (em. asia Gestevisión Telecinco v. komissio, tuomion 75 kohta). Sillä ei kuitenkaan ole velvollisuutta antaa kantelijoille yksityiskohtaisia selityksiä käynnissä olevista tutkinnoista.

55 Hallinnollinen menettely nyt esillä olevassa asiassa kesti noin yksitoista kuukautta kantelun version, joka sisältää luottamuksellisia tietoja, vastaanottamisesta lukien ja yhdeksän kuukautta sen version, joka ei sisällä luottamuksellisia tietoja, vastaanottamisesta lukien. Kun tapauksen asianhaarat ja asiayhteys otetaan huomioon, tämä kesto ei ole kohtuuton. Komissio korostaa, että kantelun käsittelyssä oli ollut seuraavat neljä erityistä vaikeutta:

– kyseiset väitetyt tuet liittyvät monitahoiseen alaan (matkustajalentoliikenne ja maahuolintapalvelut)

– väitetyn tuen saajat olivat yhtiöitä, joiden pääomasta julkisyhteisöt omistivat osuuksia, mikä vaikeutti jäsenvaltion ja komission toimintaa niiden kerätessä tietoja näiden edunsaajien ja Ryanairin välisistä sopimuksista

– oli vaikeaa tarkistaa, maksettiinko ilmiannetut tuet valtion varoista tai olivatko ne peräisin valtiolta

– kantajan kantelussa komissiota kehotettiin ulottamaan tutkintansa lentokenttien huolintapalveluista vastaaviin sellaisiin kolmeen yhtiöön, jotka oli yksilöity pelkästään sen lentokentän nimen avulla, jolla ne toimivat, mistä aiheutui komissiolle huomattavasti lisää työtä.

56 Komissio katsoo toimineensa huolellisesti sen jälkeen, kun kantaja oli esittänyt sille vaatimuksensa.

57 Komissio päättelee menettelyn ajallisesta sujumisesta, että nyt esillä olevan kanteen nostamisajankohtana (5.10.2004) kantaja ei voinut olla tietämättä, missä vaiheessa tutkinta oli. Italian viranomaisille vastaamista varten asetettu määräaika huomioiden kantaja ei kohtuullisesti voinut odottaa, että komissio ottaisi asiaan kantaa ennen 5.10.2004. Komissio oli 7.10.2004 vastaanottanut Italian viranomaisten toimittamat tiedot ja 9.11.2004 täydennettyjä lisätietoja.

58 Väitetystä hyvän hallinnon periaatteen loukkaamisesta komissio toteaa lopuksi, että tämä kanneperuste, joka on esitetty ensimmäistä kertaa vastauskirjelmässä, on uusi, eikä sitä siis voida ottaa tutkittavaksi.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

59 Aluksi on syytä todeta, ettei hyvän hallinnon periaatteen loukkaamista koskevia lausumia ole nimenomaisesti kehitelty kannekirjelmässä. Nämä lausumat liittyvät

kuitenkin kiinteästi niihin lausumiin, jotka koskevat kohtuullisen ajan ylittämistä kantelua tutkittaessa, mikä on tämän kanteen ainoa kanneperuste. Näitä lausumia ei näin ollen voida pitää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 48 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna uutena kanneperusteena, ja ne otetaan näin ollen tutkittaviksi.

60 On tarkistettava, oliko komissiolla sillä hetkellä, jona sille esitettiin EY 232 artiklassa tarkoitettu kehotus, velvollisuus toimia.

61 Koska komissiolla on yksinomainen toimivalta arvioida valtiontuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille, sen on perustamissopimukseen sisältyviin valtiontukimääräyksiin perustuvan hallinnollisen menettelyn asianmukaisen kulun turvaamiseksi tutkittava huolellisesti ja puolueettomasti kantelu, jossa on ilmiannettu yhteismarkkinoille soveltumaton valtiontuki. Tästä seuraa, ettei komissio voi pitkittää määräämättömäksi ajaksi myöskään kantelun kohteena olevien valtion toimenpiteiden alustavaa tutkimusta, jonka se on suostunut aloittamaan, niin kuin tässä tapauksessa. Hallinnollisen menettelyn kestoajan kohtuullisuutta on arvioitava tapauskohtaisesti, ja arvioinnissa on otettava huomioon erityisesti asiayhteys, menettelyvaiheet, joita komission on noudatettava sekä asian vaikeusaste (em. asia Gestevisión Telecinco v. komissio, tuomion 72–75 kohta ja em. asia TF1 v. komissio, tuomion 73–75 kohta).

62 Tässä tapauksessa komissio on vastaanottanut kantajan kantelun 29.12.2003. Ajankohtana, jona komissiolle esitettiin EY 232 artiklassa tarkoitettu kehotus, toisin sanoen 11.6.2004, kantelun tutkiminen oli siis kestänyt alle kuusi kuukautta.

63 Asia on eittämättä monitahoinen ja uusikin siitä huolimatta, että päätös 2004/393 tehtiin noin kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun kantaja jätti kantelun.

64 Kantelua tutkittaessa esiintyneistä vaikeuksista voidaan todeta, että kantelu koski useita Italian lentokenttiä, mutta siinä ei tarkemmin nimetty ilmiannettujen tukien kaikkia saajia. Vaikka kantelussa mainittiin nimeltä so.ge.a.al-, Saga- ja Aeroporti di Roma -nimiset yhtiöt, jotka ovat Algheron, Pescaran ja Rooman lentokenttien hallintoelimiä, kantaja kehotti komissiota myös laajentamaan tutkintansa Ryanairin muiden Italian lentokenttien, muun muassa Trevison, Pisan ja Bergamon (Orio al Serio) lentokenttien, kanssa tekemiin sopimuksiin. Jotta Italian viranomaiset olisivat voineet tarkistaa muun muassa valtiolta peräisin olevien varojen olemassaolon, niiden oli pyydettävä määräajan pidentämistä kahdella kuukaudella yksilöidäkseen kyseisten lentokenttien hallintoelimet.

65 Komissio ei myöskään jättäytynyt toimettomaksi kantajan kantelun saatuaan. Se esitti näet 9.7.2004 Italian viranomaisille kysymyksiä saatuaan kantajalta kantelusta version, joka ei sisältänyt luottamuksellisia tietoja. Italian viranomaisten vastaus saapui komissioon 7.10.2004, eli lähes samaan aikaan kun kanteen nostamiselle asetettu määräaika päättyi.

66 On totta, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle ei ole esitetty minkäänlaista selitystä, jonka nojalla voitaisiin ymmärtää, miksi komissio odotti yli neljä kuukautta ennen kuin se lähetti Italian viranomaisille kantelun version, joka ei sisällä luottamuksellisia tietoja, ja vaati niitä antamaan tietoja. Tästä viiveestä huolimatta on kuitenkin niin, että tutkinta kesti kokonaisuudessaan vähemmän aikaa kuin niissä samankaltaisen vaikeusasteen omaavissa asioissa, joissa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on katsonut, että lainvastainen laiminlyönti oli olemassa. Tältä osin on syytä muistuttaa, että kantelujen käsittely kesti edellä mainitussa asiassa Gestevisión Telecinco vastaan komissio 47 kuukautta ensimmäisen kantelun osalta ja 26 kuukautta toisen kantelun osalta, ja edellä mainitussa asiassa TF1 vastaan komissio 31 kuukautta.

67 Kun näitä seikkoja tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena, ei voida katsoa, että kehotuksen esittämisajankohtana kantelun tutkiminen olisi kestänyt kauemmin kuin on kohtuullista.

68 Kanne on näin ollen hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

69 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, se on komission vaatimusten mukaisesti velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(neljäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Kantaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Legal Lindh Vadapalas

Julistettiin Luxemburgissa 10 päivänä toukokuuta 2006.

E. Coulon H. Legal

kirjaaja jaoston puheenjohtaja