FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (fjärde avdelningen)
den 10 maj 2006 *

I mål T-395/04,

Air One SpA, Chieti (Italien), företrätt av G. Belotti och M. Padellaro, avocats,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av V. Di Bucci och E. Righini, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan som har väckts med stöd av artikel 232 EG i syfte att fastställa att kommissionen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter genom att inte fatta beslut avseende det klagomål som sökanden ingav den 22 december 2003 angående statligt stöd som Republiken Italien rättsstridigt beviljat lufttransportföretaget Ryanair,

* Rättegångsspråk: italienska.

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden H. Legal samt domarna P. Lindh och V. Vadapalas,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören J. Palacio González,

Efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 11 januari 2006,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Sökanden (nedan kallad sökandebolaget) lämnade genom skrivelse av den 22 december 2003 in ett klagomål till kommissionen angående statligt stöd som de italienska myndigheterna rättsstridigt beviljat lufttransportföretaget Ryanair i form av reducerade priser på flygplats- och marktjänster. Sökandebolaget begärde att kommissionen skulle ålägga Republiken Italien att upphöra med utbetalningen av dessa stöd.

2 Eftersom klagomålet inte besvarades begärde sökandebolaget genom skrivelse av den 26 januari 2004 att kommissionen skulle bekräfta att den hade mottagit klagomålet.

3 Kommissionen bekräftade genom skrivelse av den 17 februari 2004 att den hade mottagit klagomålet som registrerats den 29 december 2003. Kommissionen frågade sökandebolaget om den fick avslöja dess namn för de italienska myndigheterna eller, om detta nekades, om det kunde lämna in en icke-konfidentiell version av klagomålet till kommissionen.

4 I skrivelse av den 23 februari 2004 uppmanade sökandebolaget, i väntan på ett svar, kommissionen att undersöka de ifrågasatta stöden.

5 Klaganden skickade per fax av den 1 mars 2004 en icke-konfidentiell version av klagomålet till kommissionen.

6 Den 11 juni 2004 anmodade sökandebolaget i väntan på svar formellt kommissionen att ta ställning till dess klagomål med stöd av artikel 232 EG.

7 Kommissionen överlämnade sökandebolagets klagomål till de italienska myndigheterna genom skrivelse av den 9 juli 2004, i vilken dessa uppmanades att kontrollera sanningshalten i klagomålet och att inom tre veckor inkomma med ett svar. På begäran av de italienska myndigheterna flyttades denna frist fram till den 30 september 2004.

8 Kommissionen meddelade sökandebolaget per fax av den 13 september 2004 att den icke-konfidentiella versionen av klagomålet hade överlämnats till de italienska myndigheterna och att dessa hade beviljats en svarsfrist som gick ut den 30 september 2004.

Förfarandet och parternas yrkanden

9 Sökandebolaget har, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 5 oktober 2004, väckt förevarande talan.

10 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 11 januari 2006.

11 Sökandebolaget har yrkat att förstainstansrätten skall

— fastställa att kommissionen har underlåtit att fullgöra sina förpliktelser enligt EG-fördraget genom att trots formell anmodan därom inte ta ställning till det klagomål som ingavs den 22 december 2003 angående statligt stöd som de italienska myndigheterna rättsstridigt beviljat lufttransportföretaget Ryanair,

— förplikta kommissionen att utan vidare dröjsmål ta ställning till detta klagomål och de begärda säkerhetsåtgärderna, samt

— förplikta kommissionen att betala rättegångskostnaderna, även om det skulle saknas anledning att avgöra målet på grund av att kommissionen antar en rättsakt under rättegången.

12 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan eller, i andra hand, ogilla den, och

— förplikta sökandebolaget att ersätta rättegångskostnaderna.

Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

Parternas argument

13 Kommissionen har gjort gällande att talan inte kan tas upp till sakprövning eftersom sökandebolaget inte visat sig vara direkt och personligen berört av det beslut som kommissionen påstås ha underlåtit att fatta. Eftersom sökandebolaget inte tillräckligt har bevisat att dess intressen påverkats av det ifrågasatta beslutet har detta ingen talerätt.

14 Kommissionen anser att det ankommer på sökandebolaget att visa i hur stor utsträckning dess marknadsställning har påverkats (beslut av den 27 maj 2004 i mål T-358/02, Deutsche Post och DHL mot kommissionen, REG 2004, s. II-1565, punkt 37) oavsett skede i det förfarande vid vars utgång kommissionen fattade det beslut som är föremål för talan om ogiltigförklaring. Kommissionen beklagar emellertid den omständigheten att förstainstansrättens rättspraxis utvecklats mot en större tolerans. Genom att varje företag som gör gällande ett konkurrensförhållande, även ett obetydligt sådant, skall anses berört i den mening som avses i artikel 88.2 EG, och således ha talerätt, leder denna rättspraxis till en urholkning av villkoret i artiklarna 230 EG och 232 EG, enligt vilket en enskild person måste vara direkt eller personligen berörd av ett beslut för att kunna begära att det ogiltigförklaras eller för att kunna väcka en passivitetstalan mot den som fattat det. Kommissionen har tillagt att dess tvivel sammanfaller med dem som

generaladvokat Jacobs gav uttryck för i sitt förslag till avgörande inför domstolens dom av den 13 december 2005 i mål C-78/03 P, kommissionen mot Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (REG 2005, s. I-10737). Kommissionen har uppmanat förstainstansrätten att inta en stramare hållning i fråga om kriterierna för att talan skall kunna tas upp till prövning, såsom domstolen har gjort i dom av den 25 juli 2002 i mål C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mot rådet (REG 2002, s. I-6677), och av den 1 april 2004 i mål C-263/02 P, kommissionen mot Jégo-Quéré (REG 2004, s. I-3425).

15 Kommissionen anser att sökandebolaget inte visat sig vara väsentligen påverkat av de ifrågasatta statliga åtgärderna, särskilt avseende åtgärdernas påverkan på dess konkurrensställning. Den omständigheten att sökandebolaget är en potentiell konkurrent till det bolag som är föremål för de statliga åtgärderna är inte tillräcklig för att det skall anses vara "direkt och personligen berört".

16 Utan att gå så långt som att kräva en fullständig överensstämmelse mellan de flyglinjer som sökandebolaget trafikerar och de som trafikeras av Ryanair anser kommissionen att det ankommer på sökandebolaget att visa att dess linjer är utbytbara mot Ryanairs flyglinjer. I förevarande fall skulle konkurrensförhållandet mellan Ryanair och sökandebolaget vara obetydligt. Det är endast linjen Rom-Frankfurt som trafikeras av båda bolagen. Sökandebolaget trafikerar emellertid denna linje i samarbete med Lufthansa på grundval av ett avtal om gemensam linjebeteckning. Således kan de flygningar som företas på denna linje inte anses reserverade för sökandebolaget.

17 Sökandebolaget har hävdat att talan kan upptas till sakprövning.

18 För det första är den av kommissionen föreslagna tolkningen av villkoren för att talan skall kunna upptas till sakprövning överdrivet restriktiv och inte förenlig med förstainstansrättens nuvarande rättspraxis (se förstainstansrättens dom av den 1 december 2004 i mål T-27/02, Kronofrance mot kommissionen (REG 2004, s. II-4177), punkt 34 och där angiven rättspraxis).

19 För det andra är det uppenbart att sökandebolaget, som är en potentiell konkurrent till Ryanair, är berörd part i den mening som avses i artikel 88.2 EG. Sökandebolagets tillväxt skulle bromsas genom de stöd som beviljats Ryanair, särskilt avseende de linjer som utgår från Rom (Ciampino), Milano (Bergamo, Orio al Serio), Pescara, Alghero och Venedig (Treviso).

20 För det tredje har sökandebolaget gjort gällande att det inte skulle ha ägnat sina resurser till att anmäla de stöd som beviljats konkurrenten Ryanair eller anhängiggöra en talan, om det inte direkt och personligen hade berörts av dessa stöd.

21 För det fjärde är kommissionens teori om att talan inte kan tas upp till sakprövning inte förenlig med fördragets målsättning avseende granskningen av statliga stöd. Klagomål från utomstående företag skulle faktiskt kunna bidra till ett effektivt genomförande av kommissionens exklusiva befogenhet på området.

22 För det femte har det, vad gäller konkurrensrättsliga bestämmelser tillämpliga på företag, i rättspraxis redan slagits fast att en talan som väckts i syfte att kontrollera kommissionens beslut eller passivitet kan tas upp till sakprövning när klagomål har framförts till kommissionen avseende ett åsidosättande (se domstolens dom av den 25 oktober 1977 i mål 26/76, Metro mot kommissionen, REG 1977, s. 1875, punkt 13; svensk specialutgåva, volym 3, s. 431). Dessa principer torde också vara tillämpliga på området för statliga stöd. Sökandebolaget har särskilt gjort gällande att förstainstansrätten redan har godkänt upptagandet till sakprövning av en talan som en potentiell konkurrent har anhängiggjort mot ett beslut inom området för kontroll av koncentrationer (förstainstansrättens dom av den 3 april 2003 i mål T-114/02, BaByliss mot kommissionen, REG 2003, s. III-1279).

23 För det sjätte har sökandebolaget gjort gällande att kommissionen inte kan åberopa det ovannämnda beslutet Deutsche Post och DHL mot kommissionen i syfte att ifrågasätta huruvida dess intressen påverkats väsentligt. Detta beslut avsåg nämligen en talan om ogiltigförklaring mot ett beslut som fattats med stöd av artikel 88.2 EG i ett formellt förfarande för granskning av stöd under vilket utomstående vederbörligen hade inbjudits att inkomma med sina yttranden.

Förstainstansrättens bedömning

24 Förstainstansrätten konstaterar inledningsvis att talan inte kan tas upp till sakprövning vad gäller sökandebolagets yrkande om att förstainstansrätten skall förplikta kommissionen att utan vidare dröjsmål ta ställning till klagomålet och de säkerhetsåtgärder som sökandebolaget begärt. Gemenskapsdomstolen är inte behörig att rikta åligganden till gemenskapsinstitutionerna inom ramen för en talan som väckts med stöd av artikel 232 EG. Förstainstansrätten har endast möjlighet att fastställa passivitet. Enligt artikel 233 EG ankommer det därefter på den berörda institutionen att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa förstainstansrättens dom (se förstainstansrättens dom av den 24 januari 1995 i mål T-74/92, Ladbroke mot kommissionen, REG 1995, s. II-115, punkt 75, och av den 9 september 1999 i mål T-127/98, UPS Europe mot kommissionen, REG 1999, s. II-2633, punkt 50).

25 Vad gäller prövningen av yrkandet att förstainstansrätten skall fastställa att kommissionen har förhållit sig passiv skall det påpekas att artiklarna 230 EG och 232 EG endast ger uttryck för ett och samma rättsmedel. Av detta följer att artikel 232 tredje stycket EG i likhet med artikel 230 fjärde stycket EG, enligt vilken enskilda ges möjlighet att väcka talan om ogiltigförklaring mot en av en institution antagen rättsakt som inte riktas till dem, eftersom de berörs direkt och personligen av rättsakten, skall tolkas så, att enskilda även ges möjlighet att väcka passivitetstalan mot en institution som har underlåtit att anta en rättsakt som skulle ha berört dem direkt och personligen (domstolens dom av den 26 november 1996 i mål C-68/95, T. Port, REG 1996, s. I-6065, punkt 59).

26 Det skall således prövas huruvida sökandebolaget kan väcka talan om ogiltigförklaring mot åtminstone en av de rättsakter som kommissionen hade kunnat anta under det preliminära skedet av den granskning av statliga stöd som avses i artikel 88.3 EG och som skulle ha kunnat innebära att de ifrågasatta åtgärderna inte ansågs utgöra stöd, att de visserligen utgjorde stöd men att åtgärderna visade sig förenliga med den gemensamma marknaden eller att ett förfarande enligt artikel 88.2 EG måste inledas.

27 Enligt fast rättspraxis kan en konkurrent till den som är mottagare av ett statligt stöd väcka en talan för att få fastställt att kommissionen underlåtit att anta ett beslut i den preliminära granskningen av statliga stöd som avses i artikel 88.3 EG (se förstainstansrättens dom av den 15 september 1998 i mål T-95/96, Gestevisión Telecinco mot kommissionen, REG 1998, s. II-3407, punkterna 57–70, och av den 3 juni 1999 i mål T-17/96, TF1 mot kommissionen, REG 1999, s. II-1757, punkterna 26–36).

28 Kommissionen har bestritt tillämpningen av denna lösning i förevarande fall. De anmärkningar som den anfört är i huvudsak uppdelade i tre punkter.

29 Kommissionen har för det första gjort gällande att egenskapen som berörd i den mening som avses i artikel 88.2 EG inte borde räcka för att en konkurrent skall kunna väcka talan. I enlighet med de krav som uppställs i rättspraxis avseende upptagande till prövning av en talan om ogiltigförklaring av ett beslut som med stöd av artikel 88.2 EG fattats efter ett formellt förfarande för granskning av stöd, måste konkurrenten visa att dennes intressen påverkats väsentligt.

30 Förstainstansrätten erinrar i detta avseende om att när kommissionen utan att inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 88.2 EG i beslut med stöd av artikel 88.3 EG slår fast att ett stöd är förenligt med den gemensamma marknaden, kan de personer som åtnjuter de processrättsliga skyddsregler som föreskrivs i artikel 88.2 EG endast göra dessa gällande om de har möjlighet att vid gemenskapsdomstolarna väcka talan mot kommissionens beslut (domstolens dom av den 19 maj 1993 i mål C-198/91, Cook mot kommissionen, REG 1993, s. I-2487, punkt 23, svensk specialutgåva, volym 14, s. 201, av den 15 juni 1993 i mål C-225/91, Matra mot kommissionen, REG 1993, s. I-3203, punkt 17, svensk specialutgåva, volym 14, s. 213, och av den 2 april 1998 i mål C-367/95 P, kommissionen mot Sytraval och Brink's France REG 1998, s. I-1719, punkt 40).

31 Av dessa skäl kommer gemenskapsdomstolen att ta upp en talan om ogiltigförklaring av ett sådant beslut till prövning som väckts av en berörd part enligt

artikel 88.2 EG om den som väckt denna talan gjort detta i syfte att tillvarata de processuella rättigheter som han åtnjuter enligt den senare bestämmelsen (domarna i de ovannämnda målen Cook mot kommissionen, punkterna 23–26, och Matra mot kommissionen, punkterna 17–20).

32 Om sökandebolaget däremot ifrågasätter det beslut som innehåller själva bedömningen av stödet eller ett beslut som fattats efter det formella granskningsförfarandet, är enbart den omständigheten att det kan anses berört i den mening som avses i artikel 88.2 EG inte tillräcklig för att talan skall kunna tas upp till prövning. Sökandebolaget måste alltså visa att det åtnjuter en särskild ställning i den mening som avses i domstolens dom av den 15 juli 1963 i mål 25/62, Plaumann mot kommissionen (REG 1963, s. 197, svensk specialutgåva, volym 1, s. 181). Så skulle till exempel vara fallet om sökandebolagets marknadsställning påverkas väsentligt av det stöd som är föremål för prövning i det aktuella beslutet (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 28 januari 1986 i mål 169/84, COFAZ m.fl. mot kommissionen, REG 1986, s. 391, svensk specialutgåva, volym 8, s. 421, punkterna 22–25, och domstolens beslut av den 18 december 1997 i mål C-409/96 P, Sveriges Betodlares Centralförening och Henrikson mot kommissionen, REG 1997, s. I-7531, punkt 45).

33 Genom denna rättspraxis, som nyligen bekräftats genom domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, framgår på samma sätt betydelsen av de olika stadierna i förfarandet för granskning av statliga stöd, vilket kommissionen har vitsordat vid förhandlingen. Kommissionen kan således inte med framgång åberopa beslutet i det ovannämnda målet Deutsche Post och DHL mot kommissionen till stöd för sin slutsats att talan inte kan tas upp till sakprövning på grund av att sökandebolagets ställning på den ifrågavarande marknaden inte påverkats väsentligt genom beviljandet av de ifrågasatta åtgärderna. Det ovannämnda beslutet om att talan inte kan tas upp till sakprövning på grund av att de två sökandebolagens konkurrensställning inte påverkades väsentligt, fattades i ett mål i vilket talan hade väckts mot det beslut som kommissionen hade fattat efter förfarandet enligt artikel 88.2 EG och genom vilket berörda personer vederbörligen hade beretts tillfälle att yttra sig.

34 Förstainstansrätten godtar således inte kommissionens argument enligt vilket alla mål om talan mot beslut avseende statliga stöd skall underkastas samma villkor för

upptagande till sakprövning som de som tillämpas på talan mot beslut som fattats efter det formella förfarandet för granskning av stöd enligt artikel 88.2 EG eller på talan mot beslut som fattats på grundval av artikel 88.3 EG, som inte avser säkerställandet av de berördas processrättsliga skyddsregler utan ifrågasättandet av huruvida dessa beslut är välgrundade.

35 Kommissionen har för det andra invänt mot omständigheten att sökandebolaget inte kan likställas med en berörd part som har talerätt, eftersom det inte har kunnat bevisas att det påverkats väsentligt genom de ifrågasatta stöden.

36 Denna invändning kan inte heller godtas. Enligt fast rättspraxis anses personer, företag eller sammanslutningar, vars intressen eventuellt skadas av att ett stöd beviljas, det vill säga särskilt företag som konkurrerar med stödmottagarna samt branschorganisationer, vara berörda i den mening som avses i artikel 88.2 EG (se domstolens dom av den 14 november 1984 i mål 323/82, REG 1984, s. 3809, punkt 16, svensk specialutgåva, volym 7, s. 685, samt domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Sytraval och Brink's France, punkt 41, och kommissionen mot Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punkt 36). Den rättspraxis som uppkommit genom domen i det ovannämnda målet Intermills mot kommissionen har stadfästs i artikel 1 h i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EGT L 83, s. 1), där begreppet "intresserad part" definieras som "en medlemsstat eller en person, ett företag eller en företagssammanslutning, vars intressen kan påverkas av att stöd beviljas, framför allt stödmottagaren, konkurrerande företag och branschorganisationer". Således är det inte endast företag som påverkas väsentligt av att ett stöd beviljas som anses berörda.

37 För det tredje har kommissionen invänt mot den omständigheten att en potentiell konkurrent inte kan anses vara en berörd part som har talerätt.

38 Eftersom sökandebolaget i det förevarande fallet redan tillhandahåller reguljära lufttransporter av resande på den italienska marknaden kan detta inte nekas sin ställning som berört enbart på grund av att de linjer som det trafikerar inte fullständigt överensstämmer med dem som trafikeras av mottagaren av de ifrågavarande åtgärderna. För att kunna avgöra huruvida talan kan tas upp till sakprövning räcker det att konstatera att sökandebolaget är en konkurrent till mottagaren av de ifrågasatta statliga åtgärderna genom att dessa båda bolag direkt eller indirekt tillhandahåller reguljära lufttransporter av resande från eller till italienska flygplatser, i synnerhet regionala sådana.

39 Vad gäller internationella förbindelser tillhandahåller sökandebolaget bland annat lufttransporter mellan Rom och Frankfurt, två städer som även trafikeras av Ryanair. Sökandebolaget trafikerar visserligen inte denna linje med flygplan ur sin egen flotta. Däremot har den ingått avtal om gemensam linjebeteckning med Lufthansa. Denna omständighet innebär emellertid inte att sökandebolaget inte har kunnat erbjuda allmänheten lufttransporter mellan dessa båda städer. Genom att redan inneha en egen flygplansflotta har sökandebolaget för övrigt möjlighet att utvidga sin verksamhet med nya destinationer, som också trafikeras av Ryanair. Vad gäller de nationella förbindelserna skall det påpekas att den omständigheten att Ryanair vid tidpunkten för omständigheterna i målet inte trafikerade linjer som förbinder italienska städer utesluter inte att bolaget inte skulle kunna göra detta senare, i direkt konkurrens med sökandebolaget.

40 För bedömningen av om talan kan tas upp till sakprövning räcker ovan nämnda omständigheter som bevisning för att det föreligger ett konkurrensförhållande mellan sökandebolaget och mottagaren av de ifrågasatta åtgärderna.

41 Sökandebolaget skall således anses vara berört i den mening som avses i artikel 88.2 EG. Sökandebolaget kan följaktligen väcka talan mot ett beslut som kommissionen har fattat med stöd av artikel 88.3 EG för att i sin egenskap av berörd part få sina processuella rättigheter tillgodosedda. Mot bakgrund av detta kan sökandebolaget väcka en talan med yrkande om att förstainstansrätten skall

fastställa kommissionens eventuella passivitet eftersom det inte kan uteslutas att kommissionen tar ställning till saken utan att inleda det formella granskningsförfarandet.

42 Talan kan således tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

Parternas argument

43 Sökandebolaget har gjort gällande att kommissionen var skyldig att ta ställning till dess klagomål inom en rimlig tid räknat från det att klagomålet gavs in. Denna tid skulle vara desto kortare då det klagomål som gavs in till kommissionen var klart formulerat. Kommissionen kan inte obegränsat förlänga den preliminära granskningen av de statliga åtgärder som har varit föremål för ett klagomål med avseende på artikel 88 EG när kommissionen, såsom i det föreliggande fallet, har accepterat att inleda en sådan granskning (domen i det ovannämnda målet Gestevisión Telecinco mot kommissionen, punkterna 72–74). Kommissionen hade alltså så mycket större anledning att fatta ett eventuellt beslut att inte inleda en sakprövning och att inte bifalla ett klagomål eller att avvisa begäran om säkerhetsåtgärder på betydligt kortare tid.

44 Kommissionen har i det förevarande fallet inte iakttagit denna skyldighet eftersom den förblivit passiv under nio månader. Sökandebolaget har påpekat det orimliga i kommissionens förhållningssätt att under de elva månader som följde efter det att klagomålet hade getts in inte överlämna detta till de italienska myndigheterna. Kommissionen har inte företagit något annat inom ramen för det föreliggande målet som skulle göra det möjligt att pröva huruvida det under denna period fanns något beslut om utredningsåtgärder. Kommissionens uteslutande passiva förhållningssätt är inte förenligt med principen om god förvaltningssed. Således föreligger en underlåtenhet att vidta åtgärder, vilket utgör en passivitet i den mening som avses i artikel 232 EG.

45 Sökandebolaget har påpekat att denna passivitet är så mycket mer flagrant än de ifrågavarande stöden till Ryanair vars finansiering redan varit föremål för en utredning av generaldirektoratet för energi och transport vid kommissionen, ett generaldirektorat som är specialiserat på tillämpningen av statliga stöd inom luftfartssektorn och till vilket klagomålet riktats (kommissionens beslut 2004/393/EG av den 12 februari 2004 om de fördelar som regionen Vallonien och Brussels South Charleroi Airport beviljat flygbolaget Ryanair i samband med dess etablering i Charleroi, EGT L 137, s 1). Vad gäller förekomsten av statliga medel har sökandebolaget också påpekat att med undantag av Roms flygplats Ciampino ägs samtliga företag som förvaltar flygplatserna och som avses i sökandebolagets klagomål till största delen av offentliga organ.

46 Kommissionen borde i enlighet med artikel 11 i förordning nr 659/1999 inom en rimlig tid åtminstone ha tagit ställning till de yrkanden om säkerhetsåtgärder som framställts i klagomålet.

47 Kommissionen har bestritt att dessa påståenden är välgrundade.

48 Kommissionen har för det första erinrat om att dess beslut avseende statliga stöd inräknat beslut att inte inleda det formella förfarandet för granskning av stöd enligt artikel 88.2 EG, inte riktar sig till de sökande (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sytraval och Brink's France, punkt 45). Dessa beslut riktar sig endast till medlemsstaterna. Följaktligen är det endast gentemot de berörda medlemsstaterna som kommissionen är skyldig att agera vad gäller de ifrågavarande statliga åtgärderna.

49 För det andra har kommissionen hävdat att den första skyldighet som ankommer på den när den behandlar ett klagomål är att pröva detta och i förekommande fall bereda den berörda medlemsstaten tillfälle att yttra sig för att därmed kunna avgöra om det är nödvändigt att inleda ett förfarande. Kommissionen har erinrat om att den

enligt förordning nr 659/1999 (artiklarna 10, 11.1, 11.2 och 20.2) utan dröjsmål skall undersöka upplysningar som den tagit emot och begära ytterligare upplysningar från den berörda medlemsstaten. Vid slutet av detta preliminära utredningsskede skall kommissionen alltså fatta ett beslut och meddela detta till den som framfört klagomålet eller underrätta denne för det fall kommissionen inte har tillräckligt underlag för att ta ställning till ärendet.

50 Kommissionen anser att den inte är underkastad dessa skyldigheter. För det första har den gjort gällande att den genom skrivelse av den 17 februari 2004 underrättade sökandebolaget om att en behörig enhet skulle utvärdera de upplysningar som hade lämnats till den och bedöma huruvida åtgärder skulle kunna vidtas mot de italienska myndigheterna. Kommissionen har erinrat om att den vid detta tillfälle frågade sökandebolaget huruvida upplysningarna i klagomålet eventuellt var konfidentiella. Denna skrivelse visar alltså att klagomålet redan var under behandling i februari.

51 Kommissionen ställde vidare en skrivelse av den 9 juli 2004 till de italienska myndigheterna med frågor om de åtgärder som åsyftas i klagomålet, för att därigenom få information och ytterligare upplysningar till komplettering av de upplysningar som redan hade lämnats i klagomålet. Sökandebolaget underrättades om detta den 13 september 2004. Kommissionen har därav dragit slutsatsen att sökandebolaget vid denna tidpunkt inte kan ha varit ovetande om att klagomålet var under utredning, vilket utesluter alla teorier om passivitet.

52 Kommissionen har för det tredje påpekat att de beslut som den till dags dato har kunnat fatta omfattas av en preliminär fas, som skall göra det möjligt för kommissionen att fatta något av de beslut som avses i artikel 4.2, 4.3 och 4.4 i förordning nr 659/1999, nämligen beslut om att den berörda åtgärden inte utgör stöd, att stödet är förenligt med den gemensamma marknaden eller att ett formellt förfarande enligt artikel 88.2 EG bör inledas. Det är alltså först efter detta förfarande som sökandebolaget kan begära att förstainstansrätten skall kontrollera kommissionens beslut.

53 För det fjärde har kommissionen gjort gällande att den inte har att iaktta någon frist för när den skall undersöka stöd som inte anmälts. Den tidsfrist som avses i domstolens dom av den 11 december 1973 i mål 120/73, Lorenz (REG 1973, s. 1471; svensk specialutgåva, volym 2, s. 177), är inte tillämplig på stöd som inte anmälts (domen i det ovannämnda målet Gestevisión Telecinco mot kommissionen, punkt 78). Vad gäller dessa stöd föreskrivs det i artikel 10.2 i förordning nr 659/1999 att kommissionen får, eller skall, begära upplysningar från medlemsstaten innan det formella förfarandet inleds.

54 Visserligen föreskrivs det i förordning nr 659/1999 att kommissionen utan dröjsmål skall undersöka upplysningar som den tagit emot, men denna undersökning skall ske mot bakgrund av omständigheterna och sammanhanget i varje fall (domen i det ovannämnda målet Gestevisión Telecinco mot kommissionen, punkt 75). Kommissionen är i vilket fall som helst inte skyldig att ge de klagande detaljerade förklaringar angående den pågående utredningen.

55 I det förevarande fallet har det administrativa förfarandet pågått i cirka elva månader räknat från det att den konfidentiella versionen av klagomålet lämnades in och nio månader från det att den icke-konfidentiella versionen lämnades in. Mot bakgrund av omständigheterna och sammanhanget i fallet är denna tid inte orimligt lång. Kommissionen har gjort gällande följande fyra särskilda svårigheter som uppstod under behandlingen av klagomålet:

— De ifrågavarande påstådda stöden hörde till en komplicerad sektor (lufttransporter av resande och flygplatstjänster).

— Utbetalarna av de påstådda stöden var företag som till viss del ägs av det allmänna, vilket gjorde det svårt för medlemsstaten och kommissionen att samla in upplysningar avseende överenskommelser mellan dessa utbetalare och Ryanair.

— Det var svårt att avgöra huruvida de påstådda stöden utgjordes av statliga medel eller kunde tillskrivas staten.

— Sökandebolaget anmodade genom sitt klagomål kommissionen att utvidga sin utredning till tre företag som administrerade flygplatsernas infrastruktur och som endast identifierats med namnet på den flygplats från vilken de var verksamma, vilket innebar en ytterligare stor arbetsbörda för kommissionen.

56 Kommissionen anser sig ha agerat skyndsamt efter det att den hade anmodats av sökandebolaget att vidta åtgärder.

57 Kommissionen har av förfarandets förlopp dragit slutsatsen att sökandebolaget vid den tidpunkt då den förevarande talan väcktes (den 5 oktober 2004) inte kunde vara ovetande om hur långt utredningen hade framskridit. Med hänsyn till den svarsfrist som de italienska myndigheterna fått har sökandebolaget inte rimligen kunnat förvänta sig att kommissionen skulle ta ställning före den 5 oktober 2004. Kommissionen mottog de italienska myndigheternas upplysningar den 7 oktober 2004, och de kompletterande upplysningarna mottogs den 9 november 2004.

58 Vad slutligen gäller påståendet att principen om god förvaltningssed åsidosatts anser kommissionen att denna grund, som för första gången åberopades i repliken, utgör en ny grund som således skall avvisas.

Förstainstansrättens bedömning

59 Förstainstansrätten konstaterar inledningsvis att argumentet att principen om god förvaltningssed har åsidosatts inte har utvecklats uttryckligen under utredningen.

Den har emellertid ett nära samband med argumentet att klagomålet inte har behandlats inom rimlig tid vid prövningen av det klagomål som utgör den enda grunden för förevarande talan. Förstnämnda argument kan alltså inte anses utgöra en ny grund i den mening som avses i artikel 48.2 i förstainstansrättens rättegångsregler, och den kan därför prövas.

60 Det måste kontrolleras huruvida kommissionen var skyldig att handla när den i enlighet med artikel 232 EG anmodades att vidta åtgärder.

61 I den mån kommissionen är ensam behörig att bedöma om ett statligt stöd är förenligt med den gemensamma marknaden, är den för en god förvaltning av fördragets grundläggande bestämmelser om statligt stöd skyldig att göra en snabb och opartisk undersökning av ett klagomål avseende förekomsten av ett stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden. Av detta följer att kommissionen inte i all oändlighet kan förhala den preliminära granskningen av de statliga åtgärder som har varit föremål för ett klagomål när den, som i förevarande fall, har accepterat att göra en sådan undersökning genom att begära upplysningar från den berörda medlemsstaten. Frågan huruvida ett administrativt förfarande pågått under rimlig tid skall bedömas med hänsyn till de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall, i synnerhet sammanhanget i fallet, de olika steg i förfarandet som kommissionen skall gå igenom och ärendets komplexitet (domarna i de ovannämnda målen Gestevisión Telecinco mot kommissionen, punkterna 72–75, och TF1 mot kommissionen, punkterna 73–75).

62 I förevarande fall mottog kommissionen sökandebolagets klagomål den 29 december 2003. Vid den tidpunkt då kommissionen i enlighet med artikel 232 EG anmodades att vidta åtgärder, det vill säga den 11 juni 2004, hade undersökningen av klagomålet pågått i mindre än sex månader.

63 Förevarande fall är onekligen komplicerat och innehåller vissa nyheter trots beslut 2004/393, som antogs cirka tre månader efter det att sökandebolaget hade gett in sitt klagomål.

64 Bland de svårigheter som var förenade med undersökningen av klagomålet kan det påpekas att detta avsåg flera italienska flygplatser utan att utbetalarna av de ifrågasatta stöden för den skull uttryckligen angavs. Trots att klagomålet särskilt skall ha avsett företagen so.ge.a.al, Saga och Aeroporti di Roma, som förvaltar flygplatserna i Alghero, i Pescara och i Rom, anmodade sökandebolaget kommissionen att utvidga utredningen till att även avse överenskommelser som Ryanair träffat med andra italienska flygplatser, i synnerhet flygplatserna i Treviso, i Pisa och i Bergamo (Orio al Serio). För att bland annat kontrollera förekomsten av allmänna medel föranleddes de italienska myndigheterna att begära en förlängd tidsfrist med två månader för att identifiera förvaltarna av de ifrågavarande flygplatserna.

65 Kommissionen förblev för övrigt inte passiv efter det att den hade mottagit sökandebolagets klagomål. Efter att ha erhållit en icke-konfidentiell version av sökandebolagets klagomål utfrågade kommissionen den 9 juli 2004 de italienska myndigheterna. Deras svar inkom till kommissionen den 7 oktober 2004, det vill säga nästan samtidigt som tidsfristen för väckandet av talan gick ut.

66 Kommissionen har visserligen inte förklarat för förstainstansrätten varför den väntade mer än fyra månader med att överlämna den icke-konfidentiella versionen av klagomålet till de italienska myndigheterna och begära upplysningar från dem. Oaktat denna försening är det klart att den totala tiden för utredningen fortfarande är kortare än vad som varit fallet i de mål av liknande komplexitet i vilka förstainstansrätten slagit fast förekomsten av olaglig passivitet. Det skall i detta sammanhang erinras om att tiden för behandlingen av klagomål i de mål som avses i domarna i de ovannämnda målen Gestevisión Telecinco mot kommissionen och TF1 mot kommissionen, i det förra målet var 47 månader för det första klagomålet, 26 månader för det andra klagomålet och 31 månader i det andra målet.

67 Mot bakgrund av dessa omständigheter, beaktade tillsammans, kan tiden för behandlingen av klagomålet, vid den tidpunkt då kommissionen anmodades att vidta åtgärder, inte anses ha överskridit vad som kan anses rimligt.

68 Talan skall således ogillas.

Rättegångskostnader

69 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökandebolaget har tappat målet och skall därför i enlighet med kommissionens yrkande ersätta rättegångskostnaderna.

Mot denna bakgrund beslutar

fFÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Sökanden skall ersätta rättegångskostnaderna.

Legal Lindh Vadapalas

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 10 maj 2006.

E. Coulon H. Legal

Justitiesekreterare Ordförande