WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI (czwarta izba)
z dnia 10 maja 2006 r.*

W sprawie T-395/04

Air One SpA, z siedzibą w Chieti (Włochy), reprezentowana przez adwokatów G. Belottiego i M. Padellara,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez V. Di Bucciego i E. Righini, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

mającej za przedmiot skargę wniesioną na podstawie art. 232 WE w celu stwierdzenia, że Komisja uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą, nie wydając decyzji w sprawie skargi złożonej do niej przez skarżącą w dniu 22 grudnia 2003 r., dotyczącej pomocy, jaką Republika Włoska bezprawnie przyznała przewoźnikowi lotniczemu Ryanair,

* Język postępowania: włoski.

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI
WSPÓLNOT EUROPEJSKICH (czwarta izba),

w składzie: H. Legal, prezes, P. Lindh i V. Vadapalas, sędziowie,

sekretarz: J. Palacio González, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 11 stycznia 2006 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

1 Pismem z dnia 22 grudnia 2003 r. skarżąca złożyła do Komisji skargę donoszącą o pomocy w postaci obniżenia ceny usług portów lotniczych i obsługi naziemnej, jaką władze włoskie bezprawnie przyznały przewoźnikowi lotniczemu Ryanair. Skarżąca wezwała Komisję, by nakazała Republice Włoskiej wstrzymanie wypłaty tej pomocy.

2 Z uwagi na fakt, że skarga ta pozostawała bez odpowiedzi, pismem z dnia 26 stycznia 2004 r. skarżąca zwróciła się do Komisji o dokonanie potwierdzenia odbioru.

3 Pismem z dnia 17 lutego 2004 r. Komisja potwierdziła fakt wpłynięcia skargi, odnotowanej w aktach pod datą 29 grudnia 2003 r., oraz zwróciła się do skarżącej o zgodę na ujawnienie władzom włoskim jej firmy lub w razie odpowiedzi odmownej przekazanie jej skargi w wersji bez klauzuli poufności.

4 Pismem z dnia 23 lutego 2004 r., oczekując na odpowiedź Komisji, skarżąca wezwała ją do wszczęcia postępowania wyjaśniającego w przedmiocie pomocy, o której doniesiono.

5 Faksem z dnia 1 marca 2004 r. skarżąca doręczyła Komisji skargę w wersji bez klauzuli poufności.

6 W dniu 11 czerwca 2004 r., nadal oczekując na odpowiedź, skarżąca formalnie wezwała Komisję do zajęcia stanowiska w przedmiocie skargi na postawie art. 232 WE.

7 Pismem z dnia 9 lipca 2004 r. Komisja przekazała skargę władzom włoskim, wzywając je do zbadania prawdziwości jej treści i udzielenia odpowiedzi w terminie trzech tygodni. Na wniosek władz włoskich termin ten został przedłużony do dnia 30 września 2004 r.

8 Faksem z dnia 13 września 2004 r. Komisja poinformowała skarżącą, że jej skarga w wersji bez klauzuli poufności została przekazana władzom włoskim w dniu 9 lipca 2004 r. oraz że został im wyznaczony, upływający w dniu 30 września 2004 r., termin na udzielenie odpowiedzi.

Przebieg postępowania i żądania stron

9 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 5 października 2004 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.

10 Strony przedstawiły swoje stanowiska i udzieliły odpowiedzi na pytania postawione przez Sąd w trakcie rozprawy w dniu 11 stycznia 2006 r.

11 Skarżąca wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie, że Komisja uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy traktatu WE, zaniechawszy zajęcia stanowiska w sprawie skargi złożonej do niej w dniu 22 grudnia 2003 r. dotyczącej pomocy państwa przyznanej bezprawnie przez władze włoskie przewoźnikowi lotniczemu Ryanair, mimo iż została do tego formalnie wezwana,

— nakazanie Komisji zajęcia niezwłocznie stanowiska w przedmiocie tej skargi i wnioskowanych środków zabezpieczających,

— obciążenie Komisji kosztami postępowania, nawet w przypadku umorzenia postępowania, z uwagi na wydanie przez Komisję aktu w toku postępowania sądowego.

12 Komisja wnosi do Sądu o:

— uznanie skargi za niedopuszczalną lub ewentualnie za bezzasadną;

— obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

W przedmiocie dopuszczalności skargi

Argumenty stron

13 Komisja utrzymuje, iż skarga jest niedopuszczalna, ponieważ skarżąca nie wykazała, iż decyzja, której wydania Komisja zaniechała, dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie. Z uwagi na fakt, iż skarżąca nie udowodniła wystarczająco, iż wspomniane powyżej działania władz włoskich naruszyły jej interesy, nie przysługuje jej legitymacja czynna.

14 Komisja jest zdania, iż na skarżącej spoczywa obowiązek wykazania istotnego stopnia pogorszenia jej pozycji na rynku (postanowienie Sądu z dnia 27 maja 2004 r. w sprawie T-358/02 Deutsche Post i DHL przeciwko Komisji, Rec. str. II-1565, pkt 37), niezależnie od tego, na jakim etapie znajduje się postępowanie, w wyniku którego Komisja wydała decyzję będącą przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności. Wyraża ona tym samym ubolewanie, iż orzecznictwo Sądu ewoluuje w kierunku większej tolerancji w tym zakresie. Skarżąca argumentuje dalej, iż przyznając każdemu przedsiębiorstwu powołującemu się na fakt, iż pozostaje — choćby w nieistotnym — stosunku konkurencji, charakter zainteresowanej strony w rozumieniu art. 88 ust. 2 WE, a w konsekwencji legitymację czynną, przywołane orzecznictwo prowadzi do pozbawienia sensu przesłanki przewidzianej w art. 230 WE i art. 232 WE, według której decyzja musi dotyczyć jednostki bezpośrednio i indywidualnie, aby mogła ona żądać stwierdzenia jej nieważności lub zawiadomić o bezczynności instytucji. Komisja dodaje, iż wątpliwości te pokrywają

się z obiekcjami wyrażonymi przez rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w opinii z dnia 24 lutego 2005 r. do wyroku Trybunału z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie C-78/03 P Komisja przeciwko Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, Zb.Orz. str. I-10737. Komisja zwraca się do Sądu o przyjęcie bardziej restrykcyjnego stanowiska w przedmiocie kryteriów dopuszczalności, zgodnie z podejściem obranym przez Trybunał w wyrokach z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, Rec. str. I-6677 i z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie C-263/02 P Komisja przeciwko Jégo-Quéré, Rec. str. I-3425.

15 W opinii Komisji skarżąca nie wykazała, by pomoc państwa, o której donosi, miała na nią istotny wpływ, w szczególności godząc w jej pozycję konkurencyjną. Sam fakt bycia potencjalnym konkurentem beneficjenta pomocy państwa, o której donosi skarżąca, nie wystarcza, by uznać, że pomoc ta dotyczy skarżącej „bezpośrednio i indywidualnie".

16 Komisja, nie posuwa się do wymagania, by trasy lotnicze obsługiwane przez skarżącą i Ryanair całkowicie się pokrywały, ale jej zdaniem to na skarżącej spoczywa obowiązek wykazania, że na trasach obsługiwanych przez nią i Ryanair mogą się one wzajemnie zastępować. W niniejszym przypadku stosunek konkurencji pomiędzy Ryanair a skarżącą jest znikomy. W rzeczywistości jedynie połączenie pomiędzy Rzymem a Frankfurtem jest obsługiwane przez obu przewoźników. Niemniej skarżąca obsługuje to połączenie we współpracy z Lufthansą, na podstawie porozumienia o podziale kodów lotów. Stąd też nie sposób uznać, że loty na tej trasie mogą być uważane za zarezerwowane dla skarżącej.

17 Skarżąca utrzymuje, że skarga jest dopuszczalna.

18 Po pierwsze, przesadnie rygorystyczna wykładnia przesłanek dopuszczalności skargi zaproponowana przez Komisję pozostaje bez związku z aktualnym stanem orzecznictwa Sądu (zob. wyrok Sądu z dnia 1 grudnia 2004 r. w sprawie T-27/02 Kronofrance przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. II-4177, pkt 34 i przywołane tam orzecznictwo).

19 Po drugie, oczywiste jest, iż skarżąca — potencjalny konkurent Ryanair — jest zainteresowaną stroną w rozumieniu art. 88 ust. 2 traktatu WE. Jej rozwój może zostać zahamowany wskutek pomocy przyznanej Ryanair, w szczególności w odniesieniu do połączeń startujących z włoskich portów lotniczych — Rzymu (Ciampino), Mediolanu (Bergamo, Orio al Serio), Pescary, Alghero i Wenecji (Treviso).

20 Po trzecie, skarżąca podkreśla, że gdyby pomoc przyznana jej konkurentowi Ryanair nie dotyczyła jej bezpośrednio i indywidualnie, nie poświęciłaby swych środków na doniesienie o tej pomocy i wniesienie skargi.

21 Po czwarte, teza o niedopuszczalności skargi podniesiona przez Komisję pozostaje w sprzeczności z celami traktatu w zakresie kontroli pomocy. W istocie skargi przedsiębiorstw trzecich przyczyniają się do skuteczności wykonywania przez Komisję wyłącznych uprawnień w tej dziedzinie.

22 Po piąte, odnosząc się do reguł konkurencji znajdujących zastosowanie do przedsiębiorstw, orzecznictwo uznało już dopuszczalność skarg zmierzających do kontroli decyzji lub bezczynności Komisji, w przypadku gdy złożono do niej skargę donoszącą o istnieniu naruszenia (wyrok Trybunału z dnia 25 października 1977 r. w sprawie 26/76 Metro przeciwko Komisji, Rec. str. 1875, pkt 13). Zasady te winny również znajdować zastosowanie w dziedzinie pomocy państwa. Skarżąca podnosi w szczególności, że Sąd uznał uprzednio dopuszczalność skargi wniesionej przez potencjalnego konkurenta na decyzję w zakresie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (wyrok Sądu z dnia 3 kwietnia 2003 r. w sprawie T-114/02 BaByliss przeciwko Komisji, Rec. str. II-1279).

23 Po szóste, skarżąca utrzymuje, że Komisja nie może powoływać się na wyżej wymienione postanowienie w sprawie Deutsche Post i DHL przeciwko Komisji w celu zakwestionowania istotnego naruszenia jej interesów. Przywołane postanowienie dotyczyło bowiem skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej na decyzję wydaną na podstawie art. 88 ust. 2 WE w wyniku formalnego postępowania wyjaśniającego w sprawie pomocy, w trakcie której osoby trzecie zostały należycie wezwane do przedstawienia swoich uwag.

Ocena Sądu

24 Na wstępie należy stwierdzić niedopuszczalność żądań skarżącej zmierzających do tego, by Sąd nakazał Komisji zająć niezwłocznie stanowisko w przedmiocie skargi złożonej do niej przez skarżącą oraz w przedmiocie żądania skarżącej o zastosowanie środków zabezpieczających. Sąd wspólnotowy nie ma kompetencji do wydawania nakazów względem instytucji w postępowaniu w sprawie skargi wniesionej na podstawie art. 232 WE. Sąd ten ma jedynie możliwość stwierdzenia bezczynności instytucji. Następnie, na podstawie art. 233 WE, na danej instytucji spoczywa obowiązek podjęcia kroków w celu wykonania wyroku Sądu (wyroki Sądu z dnia 24 stycznia 1995 r. w sprawie T-74/92 Ladbroke przeciwko Komisji, Rec. str. II-115, pkt 75 oraz z dnia 9 września 1999 r. w sprawie T-127/98 UPS Europe przeciwko Komisji, Rec. str. II-2633, pkt 50).

25 Odnosząc się do dopuszczalności żądań zmierzających do stwierdzenia bezczynności Komisji, należy podkreślić, iż art. 230 WE i art. 232 WE przewidują taką samą drogę prawną. Wynika stąd, że w ten sam sposób, w jaki art. 230 akapit czwarty WE zezwala jednostkom na wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności aktu instytucji, którego nie są adresatami, jeżeli akt ten dotyczy ich bezpośrednio i indywidualnie, art. 232 akapit trzeci WE winien być interpretowany jako otwierający możliwość wniesienia skargi na bezczynność przeciw instytucji, która zaniechała przyjęcia aktu, który dotyczyłby ich w ten sam sposób (wyrok Trybunału z dnia 26 listopada 1996 r. w sprawie C-68/95 T. Port, Rec. str. I-6065, pkt 59).

26 Należy zatem zbadać, czy dopuszczalne byłoby wniesienie przez skarżącą skargi o stwierdzenie nieważności co najmniej jednego z aktów, które Komisja mogła wydać w wyniku wstępnej fazy postępowania wyjaśniającego w sprawie pomocy przewidzianej w art. 88 ust. 3 WE, a który stwierdzałby, iż działania, o których doniesiono, nie stanowią pomocy państwa bądź też że stanowią pomoc, która okazała się zgodna ze wspólnym rynkiem, bądź też że działania te wymagają wszczęcia procedury przewidzianej w art. 88 ust. 2 WE.

27 W orzecznictwie uznano już dopuszczalność skargi wniesionej przez konkurenta beneficjenta pomocy o stwierdzenie zaniechania przez Komisję wydania decyzji w ramach wstępnej fazy postępowania wyjaśniającego w sprawie pomocy przewidzianej w art. 88 ust. 3 WE (wyroki Sądu z dnia 15 września 1998 r. w sprawie T-95/96 Gestevisión Telecinco przeciwko Komisji, Rec. str. II-3407, pkt 57–70 i z dnia 3 czerwca 1999 r. w sprawie T-17/96 TF1 przeciwko Komisji, Rec. str. II-1757, pkt 26–36).

28 Komisja sprzeciwia się zastosowaniu tego rodzaju rozwiązania w niniejszej sprawie. Jej krytyka, co do zasady, wyraża się w trzech punktach.

29 Po pierwsze, podnosi ona, że charakter zainteresowanej strony w rozumieniu art. 88 ust. 2 WE nie wystarcza, by uznać legitymację czynną konkurenta. Konieczne jest, by strona wykazała, że jej interesy zostały istotnie naruszone, zgodnie z wymogami orzecznictwa w zakresie dopuszczalności skarg na decyzje wydane w następstwie formalnego postępowania wyjaśniającego w sprawie pomocy przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE.

30 Należy przypomnieć w tym względzie, że w sytuacji gdy bez wszczynania formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE Komisja stwierdzi w drodze decyzji wydanej na podstawie ust. 3 tego samego artykułu, że pomoc jest zgodna ze wspólnym rynkiem, podmioty gwarancji proceduralnych wyrażonych w art. 88 ust. 2 WE mogą wyegzekwować ich poszanowanie jedynie wówczas, gdy mają możliwość zakwestionowania tej decyzji przed sądem wspólnotowym (wyroki Trybunału z dnia 19 maja 1993 r. w sprawie C-198/91 Cook przeciwko Komisji, Rec. str. I-2487, pkt 23, z dnia 15 czerwca 1993 r. w sprawie C-225/91 Matra przeciwko Komisji, Rec. str. I-3203, pkt 17 i z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-367/95 P Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, Rec. str. I-1719, pkt 40).

31 Z tych powodów sąd wspólnotowy uznaje za dopuszczalną skargę wniesioną przez zainteresowaną stronę w rozumieniu art. 88 ust. 2 WE o stwierdzenie nieważności

tego rodzaju decyzji, w sytuacji gdy skarżący przez jej wniesienie dąży do ochrony swych praw procesowych, które wywodzi z tego postanowienia (ww. wyroki w sprawach Cook przeciwko Komisji, pkt 23–26 i Matra przeciwko Komisji, pkt 17–20).

32 Natomiast jeżeli skarżący kwestionuje zasadność samej decyzji w sprawie oceny pomocy lub decyzji wydanej w wyniku formalnego postępowania wyjaśniającego, sam fakt, że skarżący może być traktowany jako zainteresowana strona w rozumieniu art. 88 ust. 2 WE, nie może wystarczać do przyjęcia dopuszczalności skargi. Skarżący musi zatem wykazać, że ma szczególny status w rozumieniu wyroku Trybunału z dnia 15 lipca 1963 r. w sprawie 25/62 Plaumann przeciwko Komisji, Rec. str. 197. Dzieje się tak w szczególności, jeśli pomoc będąca przedmiotem danej decyzji narusza w istotny sposób pozycję skarżącego na rynku (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 28 stycznia 1986 r. w sprawie 169/84 Cofaz i in. przeciwko Komisji, Rec. str. 391, pkt 22–25 oraz postanowienie Trybunału z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-409/96 P Sveriges Betodlares i Henrikson przeciwko Komisji, Rec. str. I-7531, pkt 45).

33 Orzecznictwo to, niedawno potwierdzone w wyżej wymienionym wyroku w sprawie Komisja przeciwko Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, pokazuje znaczenie, jakie należy przywiązywać do różnych faz procedury kontroli pomocy, z czym Komisja zgodziła się w trakcie rozprawy. Tym samym żądając niedopuszczalności skargi, Komisja nie może skutecznie się powoływać na przywołane uprzednio postanowienie w sprawie Deutsche Post i DHL przeciwko Komisji ze względu na fakt, że przyznanie pomocy, o której doniesiono, nie narusza w istotny sposób pozycji skarżącej na danym rynku. W istocie przywołane wyżej postanowienie w przedmiocie niedopuszczalności skargi, zasadzające się na braku istotnego naruszenia pozycji konkurencyjnej dwóch skarżących przedsiębiorstw, zostało wydane w sprawie, w której skarga została wniesiona na decyzję Komisji wydaną w następstwie procedury przewidzianej w art. 88 ust. 2 WE, w ramach której zainteresowane strony zostały wezwane do przedstawienia uwag.

34 Należy zatem odrzucić tezę Komisji, zgodnie z którą przesłanki dopuszczalności znajdujące zastosowanie do skarg skierowanych przeciwko decyzjom wydanym

w następstwie przeprowadzenia formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE lub do skarg skierowanych przeciwko decyzjom wydanym na podstawie art. 88 ust. 3 WE, które nie mają na celu ochrony gwarancji proceduralnych zainteresowanych stron, ale podważenie zasadności tych decyzji, należy stosować do wszystkich skarg na decyzje w zakresie pomocy państwa.

35 Po drugie, Komisja podnosi, że skarżąca nie może być traktowana na równi z zainteresowaną stroną mającą legitymację czynną ze względu na fakt, że nie wykazała, iż pomoc, o której donosi, narusza w istotny sposób jej interesy.

36 Zarzut ten należy również odrzucić. W istocie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zainteresowanymi stronami w rozumieniu art. 88 ust. 2 WE są osoby, przedsiębiorstwa oraz stowarzyszenia, których interesy mogą zostać ewentualnie naruszone na skutek przyznania pomocy, czyli w szczególności przedsiębiorstwa konkurujące z beneficjentami tej pomocy oraz organizacje zawodowe (wyrok Trybunału z dnia 14 listopada 1984 r. w sprawie 323/82 Intermills przeciwko Komisji, Rec. str. 3809, pkt 16, ww. wyroki w sprawie Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, pkt 41 oraz w sprawie Komisja przeciwko Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, pkt 36). Orzecznictwo, któremu początek dał wyżej przywołany wyrok w sprawie Intermills przeciwko Komisji, znalazło wyraz w art. 1 lit. h) rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 traktatu WE (Dz.U. L 83, str. 1), który stanowi, że zainteresowana strona oznacza „którekolwiek państwo członkowskie oraz jakiekolwiek osoby, przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw, na których interesy może mieć wpływ przyznanie pomocy, w szczególności beneficjentów pomocy, konkurujące ze sobą przedsiębiorstwa lub stowarzyszenia handlowe". Status zainteresowanej strony nie jest zatem zastrzeżony dla przedsiębiorstw, na których interesy przyznana pomoc ma istotny wpływ.

37 Po trzecie, Komisja nie zgadza się by potencjalny konkurent nie mógł być uważany za zainteresowaną stronę mającą legitymację czynną.

38 W niniejszej sprawie skarżącej, która działa już na włoskim rynku stałych usług w zakresie przewozu lotniczego osób, nie można odmówić statusu zainteresowanej strony z tego tylko powodu, że połączenia, które ona bezpośrednio obsługuje, nie pokrywają się całkowicie z połączeniami obsługiwanymi przez beneficjenta omawianej pomocy. Dla celów zbadania dopuszczalności skargi wystarczy stwierdzić, że skarżąca jest konkurentem beneficjenta pomocy państwa, o której donosi, ponieważ oba przedsiębiorstwa świadczą bezpośrednio lub pośrednio stałe usługi w zakresie przewozu lotniczego osób, z lub do włoskich portów lotniczych, w szczególności portów regionalnych.

39 W zakresie połączeń międzynarodowych skarżąca oferuje w szczególności tego rodzaju usługi pomiędzy Rzymem a Frankfurtem, miastami, które są również obsługiwane przez Ryanair. Co prawda skarżąca nie obsługuje tych tras bezpośrednio samolotami należącymi do jej własnej floty, ale zawarła porozumienie o podziale kodów lotów z Lufthansą. Okoliczność ta nie powinna jednak przysłaniać faktu, że skarżąca mogła oferować konsumentom usługi przewozowe pomiędzy tymi miastami. Ponadto skarżąca, dysponując flotą samolotów, jest w stanie rozszerzyć swą działalność na inne trasy, obsługiwane również przez Ryanair. Jeśli chodzi o połączenia krajowe, należy stwierdzić, że choć w chwili zajścia okoliczności leżących u podstaw sporu Ryanair nie obsługiwał połączeń pomiędzy miastami włoskimi, nie sposób wykluczyć, że będzie to oferował w przyszłości w bezpośredniej konkurencji ze skarżącą.

40 Okoliczności te pozwalają na wykazanie istnienia stosunku konkurencji pomiędzy skarżącą a beneficjentem spornej pomocy wystarczającego dla celów zbadania dopuszczalności skargi.

41 W konsekwencji skarżąca jest zainteresowaną stroną w rozumieniu art. 88 ust. 2 WE. Dlatego też ma ona legitymację do kwestionowania decyzji Komisji wydanej na podstawie art. 88 ust. 3 WE w celu wyegzekwowania poszanowania jej praw procesowych jako zainteresowanej strony. W tych okolicznościach jest ona uprawniona do domagania się przed Sądem stwierdzenia ewentualnej bezczynności

Komisji, biorąc pod uwagę fakt, iż nie można wykluczyć, że Komisja powzięła stanowisko w przedmiocie złożonej do niej skargi bez wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego.

42 Skarga jest zatem dopuszczalna.

Co do istoty sprawy

Argumenty stron

43 Skarżąca podnosi, że Komisja była zobowiązana wydać decyzję w przedmiocie złożonej do niej skargi w rozsądnym terminie od jej wpłynięcia. Termin ten winien być tym bardziej krótki, że skarga skierowana do Komisji była precyzyjnie sformułowana. Komisja nie może bezterminowo przedłużać wstępnego badania pomocy państwa będącej przedmiotem skargi na podstawie art. 88 WE, skoro — jak w niniejszej sprawie — zdecydowała się na wszczęcie takiego badania (ww. wyrok w sprawie Gestevisión Telecinco przeciwko Komisji, pkt 72–74). Ewentualna decyzja Komisji o niewszczynaniu badania sprawy co do jej istoty i o odmowie nadania biegu skardze lub o odrzuceniu wniosku o zastosowanie środków zabezpieczających winna być tym bardziej wydana w znacznie krótszym terminie.

44 W niniejszej sprawie Komisja nie dochowała rzeczonego obowiązku, ponieważ pozostawała bezczynna przez dziewięć miesięcy. Skarżąca podkreśla nierozsądną postawę Komisji, która w trakcie jedenastu miesięcy następujących po złożeniu do niej skargi ograniczyła się do jej przekazania władzom włoskim. Komisja nie przedstawiła w trakcie niniejszego postępowania żadnego dowodu pozwalającego na potwierdzenie podjęcia w tym okresie jakiejkolwiek czynności w ramach postępowania wyjaśniającego. Jej wyłącznie bierna postawa jest niezgodna z zasadą dobrej administracji. Miało zatem miejsce zaniechanie noszące znamiona bezczynności w rozumieniu art. 232 WE.

45 Skarżąca zauważa, że ta bezczynność jest tym bardziej zastanawiająca, że omawiana pomoc dotyczy przedsiębiorstwa Ryanair, którego finansowanie było już przedmiotem postępowania wyjaśniającego ze strony Komisji, przeprowadzonego przez Dyrekcję Generalną ds. Energii i Transportu specjalizującą się w stosowaniu pomocy państwa w sektorze lotniczym, do której została skierowana skarga (decyzja Komisji 2004/393/WE z dnia 12 lutego 2004 r. dotycząca korzyści przyznanych przez region waloński i Brussels South Charleroi Airport liniom lotniczym Ryanair w związku z rozpoczęciem działalności w Charleroi, Dz.U. L 137, str. 1). W odniesieniu do istnienia zasobów państwowych skarżąca podnosi również, że z wyjątkiem portu lotniczego Rzym Ciampino wszystkie spółki zarządzające portami lotniczymi wymienione w jej skardze do Komisji należą w większości do podmiotów publicznych.

46 Komisja w rozsądnym terminie powinna co najmniej wydać decyzję w przedmiocie sformułowanego w złożonej do niej skardze wniosku o zastosowanie środków zabezpieczających, zgodnie z art. 11 rozporządzenia nr 659/1999.

47 Komisja kwestionuje zasadność tych twierdzeń.

48 Po pierwsze, przypomina ona, że składający skargę do Komisji nie są adresatami decyzji w sprawie pomocy państwa, w tym również decyzji o niewszczynaniu formalnego postępowania wyjaśniającego w sprawie pomocy przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, pkt 45). Adresatami tych decyzji są bowiem jedynie państwa członkowskie. W konsekwencji w zakresie omawianej pomocy państwa Komisja jest zobowiązana do działania wyłącznie wobec państw członkowskich.

49 Po drugie, Komisja twierdzi, iż pierwszym obowiązkiem, który na niej ciąży w momencie wpłynięcia skargi dotyczącej pomocy państwa, jest zbadanie tej skargi i stosownie do okoliczności konkretnego przypadku wysłuchanie zainteresowanego państwa członkowskiego w celu ustalenia, czy istnieją podstawy do wszczęcia

procedury. Przypomina ona, iż rozporządzenie nr 659/1999 (art. 10, art. 11 ust. 1 i 2 oraz art. 20 ust. 2) nakłada na nią obowiązek zbadania uzyskanych informacji bez zwłoki i domagania się od zainteresowanego państwa członkowskiego dodatkowych informacji. Po zamknięciu tej fazy wstępnego postępowania wyjaśniającego Komisja ma zatem obowiązek zajęcia stanowiska i przekazania go do wiadomości składającego skargę lub poinformowania go, że brak wystarczających przesłanek do wyrażenia opinii.

50 Komisja podnosi, iż wywiązała się z tych obowiązków. Na wstępie podnosi ona, iż poinformowała skarżącą w piśmie z dnia 17 lutego 2004 r., iż właściwe służby miały dokonać analizy dostarczonych informacji i zbadać, czy istniały przesłanki do wniesienia skargi przeciwko władzom włoskim. Komisja przypomina, iż w związku z powyższym zapytywała skarżącą o ewentualną poufność informacji zawartych w złożonej do niej skardze. Pismo to świadczy zatem o tym, że skarga do Komisja była już badana w lutym.

51 Następnie pismem z dnia 9 lipca 2004 r. Komisja zwróciła się do władz włoskich w celu uzyskania dodatkowych, w stosunku do przekazanych w skardze, informacji dotyczących pomocy, o której mowa w skardze. O piśmie tym skarżąca została poinformowana w dniu 13 września 2004 r. Komisja wywodzi stąd, iż w tym momencie skarżącej było wiadomo, iż jej skarga jest przedmiotem badania, co wyklucza wszelkie hipotezy o bezczynności.

52 Po trzecie, Komisja podkreśla, iż czynności, które podjęła dotychczas, stanowią część wstępnej fazy procedury, która powinna była pozwolić na wydanie jednego z aktów przewidzianych w art. 4 ust. 2, 3 i 4 rozporządzenia nr 659/1999, mianowicie decyzji stwierdzającej, że dane środki nie stanowią pomocy państwa lub że pomoc ta jest zgodna ze wspólnym rynkiem albo że należy wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające na podstawie art. 88 ust. 2 WE. Po zakończeniu tego postępowania skarżąca miałaby możliwość przedłożenia do kontroli Sądu przyjętego w ten sposób aktu.

53 Po czwarte, Komisja wskazuje, że nie jest ograniczona żadnym terminem w zakresie badania pomocy niebędącej przedmiotem zgłoszenia. W istocie termin określony w wyroku Trybunału z dnia 11 grudnia 1973 r. w sprawie 120/73 Lorenz, Rec. str. 1471 nie ma zastosowania do pomocy niebędącej przedmiotem zgłoszenia (ww. wyrok w sprawie Gestevisión Telecinco przeciwko Komisji, pkt 78). W stosunku do tego rodzaju pomocy art. 10 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999 przewiduje, że Komisja może lub musi wystąpić do państwa członkowskiego o dostarczenie informacji przed wszczęciem formalnej procedury.

54 Wprawdzie rozporządzenie nr 659/1999 nakłada na Komisję obowiązek niezwłocznego zbadania faktów, o których zostaje poinformowana, niemniej rozsądny charakter takiego badania musi być oceniany w świetle okoliczności i kontekstu konkretnej sprawy (ww. wyrok w sprawie Gestevisión Telecinco przeciwko Komisji, pkt 75). Nie jest ona jednak zobowiązana do udzielania składającym skargę szczegółowych wyjaśnień co do toczących się postępowań wyjaśniających.

55 W niniejszej sprawie czas trwania postępowania administracyjnego wynosił około jedenastu miesięcy, licząc od momentu wpłynięcia poufnej wersji skargi, oraz dziewięć miesięcy od chwili wpłynięcia wersji bez klauzuli poufności. Termin ten nie jest nierozsądny, biorąc pod uwagę okoliczności i kontekst sprawy. Komisja zwraca uwagę na cztery rodzaje trudności, na które napotkała w trakcie rozpatrywania skargi:

— w niniejszej sprawie domniemana pomoc została przyznana w złożonym sektorze (przewóz lotniczy osób i usługi portów lotniczych);

— domniemana pomoc została wypłacona przez spółki, których udziałowcami są władze publiczne posiadające udziały różnej wielkości, co skomplikowało państwu członkowskiemu i Komisji uzyskanie informacji odnoszących się do porozumień pomiędzy tymi spółkami i Ryanair;

— ustalenie, czy pomoc, o której doniesiono, pochodziła z zasobów państwowych, czy też można ją było przypisać państwu, nastręczało trudności;

— skarga złożona przez skarżącą do Komisji wymagała objęcia postępowaniem wyjaśniającym trzech spółek zarządzających infrastrukturą portów lotniczych, które były oznaczone jedynie nazwą portu lotniczego, w którym prowadziły działalność, co wiązało się ze znaczną dodatkową pracą ze strony Komisji.

56 Komisja ocenia, że na wezwanie skarżącej do usunięcia uchybień zareagowała w sposób sumienny.

57 Komisja wywodzi z przebiegu postępowania, iż w dniu wniesienia niniejszej skargi (w dniu 5 października 2004 r.) stan zaawansowania postępowania wyjaśniającego musiał być znany skarżącej. Mając na względzie termin wyznaczony władzom włoskim na udzielenie odpowiedzi, skarżąca nie mogła w rozsądny sposób spodziewać się zajęcia stanowiska przez Komisję przed dniem 5 października 2004 r. Informacje udzielone przez władze włoskie wpłynęły do Komisji w dniu 7 października 2004 r., zaś dalsze informacje uzupełniające — w dniu 9 listopada 2004 r.

58 Wreszcie odnosząc się do domniemanego naruszenia zasady dobrej administracji, Komisja uważa, iż zarzut ten — podniesiony po raz pierwszy w replice — jest nowym zarzutem i w związku z tym jest niedopuszczalny.

Ocena Sądu

59 Należy na wstępie stwierdzić, iż argumentacja odnosząca się do naruszenia zasady dobrej administracji nie została wprost przedstawiona w skardze. Niemniej jednak

argumenty te są ściśle związane z zarzutem przekroczenia rozsądnego terminu na zbadanie skargi do Komisji, który stanowi jedyny zarzut, na którym opiera się skarga. Stąd też przywołana argumentacja nie może być traktowana jako nowy zarzut w rozumieniu art. 48 § 2 regulaminu Sądu, a zatem jest dopuszczalna.

60 Należy zbadać, czy w momencie wezwania Komisji do usunięcia uchybień w rozumieniu art. 232 WE spoczywał na niej obowiązek działania.

61 Ponieważ ocena zgodności pomocy państwa ze wspólnym rynkiem należy do wyłącznych kompetencji Komisji, jest ona zobowiązana — w interesie prawidłowego stosowania postanowień traktatu o podstawowym znaczeniu, odnoszących się do pomocy państwa — do przystąpienia do sumiennego i bezstronnego badania skargi donoszącej o istnieniu pomocy niezgodnej ze wspólnym rynkiem. Wynika stąd, że Komisja nie może bezterminowo przedłużać wstępnego badania pomocy państwa będącej przedmiotem złożonej do niej skargi, skoro — jak w niniejszej sprawie — zdecydowała się ona na wszczęcie takiego badania, występując o udzielenie informacji do zainteresowanego państwa członkowskiego. Ocena, czy czas trwania badania skargi do Komisji ma rozsądny charakter, powinna być dokonywana w oparciu o konkretne okoliczności danej sprawy, a zwłaszcza z uwzględnieniem kontekstu sprawy, różnych etapów postępowania, które Komisja powinna przeprowadzić, oraz stopnia złożoności sprawy (ww. wyroki w sprawach Gestevisión Telecinco przeciwko Komisji pkt 72–75 i TF1 przeciwko Komisji, pkt 73–75).

62 W niniejszej sprawie skarga wpłynęła do Komisji w dniu 29 grudnia 2003 r. W momencie wezwania Komisji do usunięcia uchybień zgodnie z art. 232 WE, tj. w dniu 11 czerwca 2004 r., badanie skargi trwało zatem mniej niż sześć miesięcy.

63 Sprawa jest niezaprzeczalnie złożona i mimo wydania decyzji 2004/393 około trzech miesięcy po złożeniu przez skarżącą skargi do Komisji — w pewnym stopniu nowa.

64 Wśród trudności napotkanych w trakcie badania skargi do Komisji należy podkreślić fakt, iż skarga ta dotyczyła wielu włoskich portów lotniczych, przy czym nie określała ona szczegółowo wszystkich podmiotów, które udzieliły kwestionowanej pomocy. Mimo faktu, iż skarga do Komisji dotyczyła wymienionych z nazwy spółek so.ge.a.al, Saga i Aeroporti di Roma, zarządców portów lotniczych w Alghero, Pescarze i Rzymie, skarżąca wezwała jednocześnie Komisję do rozszerzenia postępowania wyjaśniającego na porozumienia zawarte przez Ryanair z innymi włoskimi portami lotniczymi, zwłaszcza w Treviso, Pizie i Bergamo (Orio al Serio). Między innymi w celu sprawdzenia, czy zaangażowane były środki pochodzenia publicznego, władze włoskie wniosły o przedłużenie terminu o dwa miesiące, aby móc zidentyfikować zarządców spornych portów lotniczych.

65 Poza tym po złożeniu skargi Komisja nie pozostała bierna. W istocie po otrzymaniu od skarżącej skargi w wersji bez klauzuli poufności domagała się ona w dniu 9 lipca 2004 r. od włoskich władz przedstawienia informacji. Odpowiedź włoskich władz wpłynęła do Komisji w dniu 7 października 2004 r., zbiegając się z upływem terminu wniesienia skargi.

66 Co prawda nie zostało przedstawione Sądowi żadne wytłumaczenie pozwalające zrozumieć, dlaczego Komisja czekała ponad cztery miesiące na przekazanie władzom włoskim skargi w wersji bez klauzuli poufności i domaganie się udzielenia informacji. Mimo tego opóźnienia okazuje się, że całkowity czas trwania postępowania wyjaśniającego był krótszy od postępowania wyjaśniającego przeprowadzonego w sprawach o podobnej złożoności, w których Sąd orzekł o zajściu niezgodnej z prawem bezczynności instytucji. Należy przypomnieć w tym miejscu, że okres rozpatrywania skarg do Komisji w sprawach zakończonych wydaniem ww. wyroków w sprawach Gestevisión Telecinco przeciwko Komisji oraz TF1 przeciwko Komisji wynosił w przypadku pierwszej z tych spraw 47 miesięcy w przypadku pierwszej skargi do Komisji i 26 miesięcy w przypadku drugiej skargi do Komisji, zaś w drugiej sprawie — 31 miesięcy.

67 Okoliczności te, wzięte łącznie pod rozwagę, nie pozwalają na uznanie, że w momencie wezwania do usunięcia uchybień czas badania skargi przekraczał granice rozsądnego terminu.

68 Skargę należy zatem oddalić.

W przedmiocie kosztów

69 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, zgodnie z żądaniem Komisji należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Skarżąca zostaje obciążona kosztami postępowania.

Legal Lindh Vadapalas

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 10 maja 2006 r.

Sekretarz Prezes

E. Coulon H. Legal