

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

18 päivänä marraskuuta 2010*

Asiassa C-322/09 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 8.8.2009,

NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB, kotipaikka Tukholma (Ruotsi), edustajinaan avvocato M. Merola ja avvocato L. Armati,

valittajana,

ja jossa vastapuolena on

Euroopan komissio, asiamiehinaan L. Flynn ja T. Scharf, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja K. Lenaerts sekä tuomarit D. Šváby, E. Juhász, G. Arestis ja T. von Danwitz (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: V. Trstenjak,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 9.9.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB (jäljempänä NDSHT) vaatii valituksessaan kumottavaksi Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-152/06, NDSHT vastaan komissio, 9.6.2009 antaman tuomion (Kok., s. II-1517; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla jätettiin tutkimatta

NDSHT:n kanne, jossa se vaati niiden päätösten kumoamista, joiden väitetään sisältyvän komission 24.3. ja 28.4.2006 NDSHT:lle osoittamiin kirjeisiin, jotka koskevat Tukholman kaupungin Stockholm Visitors Board AB:lle myöntämiä väitetysti sääntöjenvastaisia tukia koskevaa kantelua (jäljempänä riidanalainen toimi).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 2 Kuten sen johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta käy ilmi, [EY 88] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetulla neuvoston asetuksella N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyllä asiakirjalla (EUVL 2003, L 236, s. 33; jäljempänä asetus N:o 659/1999), koonnetaan ja vahvistetaan valtiontukien tutkinnan alalla komission Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti käyttöön ottamaa käytäntöä.

- 3 Asetuksen 1 artiklan b alakohdan i alakohdan mukaan ”voimassa olevalla tuella” tarkoitetaan ”tukia, jotka olivat olemassa ennen perustamissopimuksen voimaantuloa kyseisessä jäsenvaltiossa, eli tukiohjelmiä ja yksittäisiä tukia, jotka on otettu käyttöön ennen [EY:n] perustamissopimuksen voimaantuloa ja joita voidaan soveltaa edelleen perustamissopimuksen voimaantulon jälkeen, sanotun kuitenkin rajoittamatta Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisasiakirjan 144 ja 172 artiklan sekä Tšekin tasavallan, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian liittymisasiakirjan liitteessä IV olevan 3 kohdan ja kyseisen liitteen lisäyksen soveltamista”.

- 4 Asetuksen 1 artiklan h alakohdan mukaan ”asianomaisella osapuolella” tarkoitetaan ”jäsenvaltiota, henkilöä, yritystä tai yritysten yhteenliittymää, jonka etuihin tuen myöntäminen voi vaikuttaa, erityisesti tuensaajaa, kilpailevia yrityksiä ja alan järjestöjä”.
- 5 Asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan, joka sisältyy sen II lukuun, jonka otsikko on ”Ilmoitettua tukea koskeva menettely”, 1–4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Komissio tutkii ilmoituksen heti sen saatuaan. Komissio tekee päätöksen 2, 3 tai 4 kohdan mukaisesti, sanotun kuitenkin rajoittamatta 8 artiklan soveltamista.

2. Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitettu toimenpide ei ole tukea, se tekee asiasta tämän seikan toteavan päätöksen.

3. Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitetun toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille ei ole epäilyjä ja jos toimenpide kuuluu [EY 87 artiklan 1 kohdan] soveltamisalaan, se päättää, että tuki soveltuu yhteismarkkinoille, jäljempänä ’vastustamatta jättämistä koskeva päätös’. Päätöksessä on mainittava, mitä perustamissopimuksen mukaista poikkeusta on sovellettu.

4. Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitetun toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille on epäilyjä, se päättää aloittaa [EY 88 artiklan 2 kohdassa] määrätyn menettelyn, jäljempänä ’muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskeva päätös.’

- 6 Asetuksen III luku koskee sääntöjenvastaista tukea koskevaa menettelyä. Tämän luvun 10 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos komissiolla on miltä hyvänsä taholta saatuja tietoja oletetusta sääntöjenvastaisesta tuesta, se tutkii tiedot viipymättä.”

- 7 Kyseisen III luvun 13 artiklan, jonka otsikko on ”Komission päätökset”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Mahdollista sääntöjenvastaista tukea koskevan tutkinnan tuloksista on tehtävä päätös 4 artiklan 2, 3 tai 4 kohdan mukaisesti. – –”

- 8 Asetuksen N:o 659/1999 VI lukuun, jonka otsikko on ”Asianomaiset osapuolet”, sisältyvän 20 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Asianomaiset osapuolet voivat toimittaa komissiolle tietoja oletetuista sääntöjenvastaisista tuista ja tuen väärinkäytöstä. Jos komissio katsoo, että sillä ei saamiensa tietojen perusteella ole riittävää syytä ottaa kantaa asiaan, se ilmoittaa tästä asianomaiselle osapuolelle. Jos komissio tekee päätöksen asiassa, jota toimitetut tiedot koskevat, se toimittaa jäljennöksen päätöksestä asianomaiselle osapuolelle.

3. Asianomaiset osapuolet voivat pyynnöstään saada jäljennöksen 4 artiklan, 7 artiklan, 10 artiklan 3 kohdan ja 11 artiklan mukaisista päätöksistä.”

- 9 Asetuksen N:o 659/1999 25 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän asetuksen II, III, IV, V ja VII luvun mukaisesti tehdyt päätökset osoitetaan asianomaiselle jäsenvaltiolle. – –”

Asian taustalla olevat tosiseikat

- 10 NDSHT on Ruotsin oikeuden mukaan perustettu yhtiö, joka toimii pääasiassa matkanjärjestäjänä Tukholmassa internetsivustonsa kautta. Se tarjoaa kokonaisvaltaista palvelua, johon kuuluu hotellihuoneiden varauspalvelu ja Stockholm à la carte -niminen kortti, jonka haltijalla on pääsy useisiin palveluihin ja perusrakenteisiin Tukholman kaupungissa, kuten museoihin ja paikallisliikenteeseen.
- 11 Stockholm Visitors Board AB (jäljempänä SVB) on Tukholman kaupungin eri tytäryhtiöiden välityksin omistama yhtiö. Sen tehtävänä oli tarjota matkailuinformaatiota ja markkinoida Tukholman aluetta. Se harjoitti näiden toimintojen yhteydessä myös kaupallista toimintaa, erityisesti Tukholmassa sijaitsevien hotellihuoneiden varaus-toimintaa edullisin hinnoin ja joukkoa matkailuun liittyviä palveluja Stockholm Card -nimisen kortin avulla; kyseinen kortti oikeuttaa vapaaseen pääsyyn nähtävyyksiin ja erilaisiin infrastruktuureihin Tukholman kaupungissa.
- 12 NDSHT toimitti syyskuussa 2004 komissiolle tietoja vuosilta 2003, 2004 ja 2005 vuosittaisista tuista, joita Tukholman kaupunki myönsi SVB:lle, ja väitti, että nämä tuet olivat EY 88 artiklan 3 kohdan vastaisesti myönnettyä valtiontukea. NDSHT väitti kantelussaan, että nämä väitetyt valtiontuet koostuvat Tukholman kaupungin

talousarviostaan vuosittain SVB:lle myöntämistä määrärahoista, siitä, että emoyhtiö maksaa säännöllisesti SVB:lle tämän tappiot ennen veroja, ja Tukholman kaupungin ylläpitämien maksullisten pysäköintipaikkojen kaltaisten julkisten infrastruktuurien etuoikeutetusta käytöstä. NDSHT:n mukaan SVB saattoi rahoittaa näillä tuilla kaupallista toimintaansa, joka kuitenkin kilpailee muiden kansallisten ja kansainvälisten yritysten kaupallisen toiminnan kanssa, mistä aiheutuu siis kilpailun vääristymistä.

- 13 Komissio tutki NDSHT:n kantelun tämän toimittamien täydentävien tietojen ja niiden tietojen valossa, joita Ruotsin viranomaiset toimittivat komission esitettyä niille tietopyyntöjä.

- 14 Komission kilpailun pääosaston ”Valtiontuet 1: koheesio ja kilpailu” -linjan, joka vastasi asian käsittelystä, johtaja (jäljempänä asian käsittelystä vastaavan komission yksikön johtaja) lähetti 24.3.2006 NDSHT:lle seuraavansisältöisen kirjeen:

” – –

Ilmoitan teille, että käytettävissä olevien tietojen perusteella kilpailun pääosaston toimivaltaiset yksiköt ovat tulleet siihen tulokseen, että ei ole olemassa riittäviä perusteita kantelunne tutkimisen jatkamiseksi. – –

Suorittamastamme analyysistä ilmeni, että Stockholm Card -korttiin ja hotellihuoneiden varaukseen liittyvä toiminta (Stockholm Card -korttiin sisältyviä pysäköintipaikkoja lukuun ottamatta) on toteutettu markkinaehdoin. Näitä toimintoja ei siis ole rahoitettu EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla valtiontuella. Siltä osin kuin kysymys on tiettyjen pysäköintipaikkojen ilmaiskäytöstä voidaan todeta, että kysymyksessä ei ole kauppiaan vaikuttaminen, ja vaikka näin olisikin, tämä tuki sisältyi Stockholm Card -korttiin jo ennen kuin Ruotsi liittyi Euroopan unioniin vuonna 1995, joten se on olemassa oleva tuki. Lisäksi tämä palvelu ei 1.1.2006 lukien enää sisälly Stockholm Card -korttiin.

Siltä osin kuin kysymys on muista toiminnoista (matkailuinformaation tarjoaminen jne.) vaikuttaa siltä, että ne kuuluvat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja sääntelevien säännösten alaan. Ei vaikuta siltä, että kysymys olisi ristikkäisistä avustuksista taloudellisten toimintojen hyväksi. Siinä tapauksessa, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyville palveluille maksettava tuki katsottaisiin valtiontueksi, tällaista tukea on kuitenkin myönnetty samoin edellytyksin jo paljon ennen vuotta 1995, ja se on näin ollen olemassa oleva tuki.

Tiivistetysti voidaan sanoa, että suorittamamme tämän kantelun perusteellinen tutkiminta osoittaa, että kysymyksessä on olemassa oleva tuki eikä sääntöjenvastainen tuki ja että se on joka tapauksessa yhteismarkkinoille soveltuva. Koska ei ole tarpeen ryhtyä EY 88 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin aiheellisiin toimenpiteisiin, emme ole aikeissa toteuttaa muita toimenpiteitä tässä asiassa.

- 15 NDSHT ilmoitti komissiolle 5.4.2006 päivätyllä kirjeellään, että se oli päätellyt 24.3.2006 päiväystä kirjeestä, että sen kantelu oli hylätty ja että oli tehty riidanalaisten rahoitustoimenpiteiden vastustamatta jättämistä koskeva päätös asetuksen N:o 659/1999 13 artiklan ja 4 artiklan 2 ja 3 kohdan nojalla. NDSHT pyysi lisäksi komissiota lähettämään sille saman asetuksen 20 artiklan nojalla jäljennöksen tästä päätöksestä.
- 16 Asian käsittelystä komissiossa vastaavan yksikön johtaja vastasi NDSHT:lle 28.4.2006 päivätyllä kirjeellään, että toimitetuista tiedoista ilmeni, että ilmoitetut toimenpiteet eivät olleet sääntöjenvastaisia valtioneukia ja että näin ollen sille ei voitu toimittaa komission asetuksen N:o 659/1999 20 artiklan nojalla tekemää päätöstä.

Oikeudenkäynti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

- 17 NDSHT vaati 6.6.2006 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon toimittamallaan kanteella riidanalaisen toimen kumoamista ja muodollisen tutkintamennettelyn aloittamista EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisesti.
- 18 Komissio teki erillisellä kirjelmällä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 114 artiklan 1 kohdan mukaisen oikeudenkäyntiväitteen, johon NDSHT vastasi 9.11.2006.
- 19 NDSHT totesi oikeudenkäyntiväitettä koskevissa huomautuksissaan, että riidanalainen toimi on ilmaus sekä siitä, että komissio kieltäytyy lopullisesti aloittamasta EY

88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua muodollista tutkintamenettelyä, että päätös asian käsittelyn päättämisestä. Riidanalaista toimea on siis pidettävä päätöksenä, joka vaikuttaa NDSHT:n oikeusasemaan. Se on näin ollen EY 230 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi.

- 20 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jätti valituksenalaisessa tuomiossa NDSHT:n kanteen tutkimatta ja velvoitti sen korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 21 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että sen selvittämiseksi, onko riidanalainen toimi kannekelpoinen toimi, on sen asiasisällön perusteella erotettava, onko kysymys asetuksen N:o 659/1999 4 artiklassa tarkoitettusta päätöksestä vai pelkästään kyseisen asetuksen 20 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitettusta epämuodollisesta ilmoituksesta.
- 22 Se totesi valituksenalaisen tuomion 44 kohdassa, että komissio ei ole velvollinen tekemään asetuksen N:o 659/1999 4 artiklassa tarkoitettua päätöstä vastauksena jokaiseen kanteluun. Tämä velvollisuus koskee vain tilannetta, jossa asetuksen N:o 659/1999 13 artiklaa sovelletaan. Näin ei ole silloin, kun kantelu koskee olemassa olevaa tukea. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi saman tuomion 64 kohdassa, että velvollisuus tehdä kyseisen asetuksen 4 artiklassa tarkoitettu päätös olemassa olevaa tukea koskevan kantelun johdosta olisi valtioneuvoston valvontamenettelyn rakenteen vastainen.
- 23 Kirjeiden, jotka on päivätty 24.3. ja 28.4.2006 (jäljempänä yhdessä riidanalaiset kirjeet), asiasisällöstä käy ilmi, että komissio päätti olla ryhtymättä toimenpiteisiin kantelun johdosta sen vuoksi, että kysymyksessä olevat tuet olivat olemassa olevia tukia, jotka kuuluivat EY 88 artiklan 1 kohdassa tarkoitettun menettelyn soveltamisalaan. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 57 kohdassa, että tässä tapauksessa vakiintuneen oikeuskäytännön valossa komissiota ei voida kantelun avulla pakottaa antamaan jäsenvaltiolle suositusta, jossa se ehdottaa

aiheellisia toimenpiteitä asetuksen N:o 659/1999 18 artiklan mukaisesti. Lisäksi missään asetuksen olemassa olevien tukien alalla sovellettavista säännöksistä ei säädetä siitä, että komissio voisi antaa päätöksen luonteisen toimen näiden tukien alustavan tutkintavaiheen päättyessä.

- 24 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin täsmensi lopuksi valituksenalaisen tuomion 63 kohdassa, että koska komissio oli riidanalaiisten rahoitustoimenpiteiden ensimmäisen tutkinnan jälkeen katsonut, että niitä oli pidettävä olemassa olevina tukina, riidanalaiset kirjeet eivät myöskään voi merkitä kieltäytymistä EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisen muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta.
- 25 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi tämän vuoksi, että riidanalaisia kirjeitä ei ole pidettävä asetuksen N:o 659/1999 4 artiklassa tarkoitettuna päätöksenä vaan sen 20 artiklassa tarkoitettuna epämuodollisena ilmoituksena. Ne eivät siis muodosta EY 230 artiklassa tarkoitettua kannekelpoista tointa.

Asianosaisten vaatimukset unionin tuomioistuimessa

- 26 NDSHT riitauttaa valituksessaan tavan, jolla komissio on luokitellut riidanalaiset toimenpiteet, ja vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion kokonaisuudessaan, ensisijaisesti hyväksymään sen ensimmäisessä oikeusasteessa esittämän vaatimuksen ja velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut tai toissijaisesti ottamaan valituksen tutkittavaksi, palauttamaan asian unionin yleiseen tuomioistuimeen ja toteamaan, että molempien menettelyjen oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

- 27 Komissio vaatii, että valitus hylätään ja että NDSHT veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Valitus

- 28 NDSHT esittää valituksensa tueksi neljä valitusperustetta.
- 29 Ensimmäisen valitusperusteen mukaan riidanalaiisten kirjeiden sisältö on aivan ilmeisesti otettu vääristyneellä tavalla huomioon. Valittaja katsoo toisessa valitusperusteessaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se piti riidanalaiستا tointa valmistelevana toimena, joka ei ole lopullinen päätös, josta voidaan nostaa kumoamiskanne. NDSHT arvostelee kolmannessa valitusperusteessaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että tämä teki oikeudellisen virheen katsoessaan, että komission kannanottoa oli pidettävä EY 88 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin aiheellisiin toimenpiteisiin ryhtymistä koskevan pyynnön epäämisenä. NDSHT katsoo lopuksi neljännessä valitusperusteessaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen myös katsoessaan, että se, että komissio luokitteli riidanalaiset rahoitustoimenpiteet olemassa oleviksi tuiksi esti kantelun hylkäämisen riitauttamisen. Tällainen ratkaisu perustuu valittajan mukaan asetuksen N:o 659/1999 4, 10, 13 ja 20 artiklan virheelliseen tulkintaan.
- 30 Koska toinen, kolmas ja neljäs valitusperuste liittyvät kiinteästi toisiinsa, niitä on tarkasteltava yhdessä.

Toinen, kolmas ja neljäs valitusperuste

Asianosaisten lausumat

- 31 NDSHT viittaa erityisesti asiassa C-521/06 P, Athinaiki Techniki vastaan komissio, 17.7.2008 annettuun tuomioon (Kok., s. I-5829) ja arvostelee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että tämä on soveltanut virheellisesti asetuksen N:o 659/1999 4, 10 ja 13 artiklaa ja 20 artiklan 2 kohtaa katsoessaan, että komission suorittamalla NDSHT:n kantelun hylkäämisellä ei ole sellaisen päätöksen ominaisuuksia, joka tuottaa sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin, eikä näin ollen EY 230 artiklassa tarkoitettun kannekelpoisen toimen ominaisuuksia.
- 32 Valittaja katsoo toisessa valitusperusteessaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi, että riidanalainen toimi ei ollut lopullinen päätös vaan valmisteleva toimi. Se toteaa, että komissio oli päinvastoin päättänyt tutkintansa ja tehnyt päätöksen – vaikka ei toteuttanut päätöstä muodollisesti –, jonka kohteena oli kantelun hylkääminen sillä perusteella, että myönnetty tuki oli yhteismarkkinoille soveltuva.
- 33 Valittaja katsoo tältä osin kolmannessa valitusperusteessaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki valituksenalaisen tuomion 57 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa oikeudellisen virheen, kun se luokitteli komission kannanoton EY 88 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen aiheellisten toimenpiteiden toteuttamista koskevan pyynnön hylkäämiseksi eikä saman artiklan 2 kohdan mukaisen muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta kieltäytymiseksi. Samoin ensimmäisen oikeusasteen

tuomioistuinin totesi virheellisesti, että kantelija ei voi pakottaa komissiota tekemään päätöstä alustavan tutkintavaiheen päättyessä.

- 34 Valittaja väittää lisäksi neljännessä valitusperusteessaan, että asetuksen N:o 659/1999 4, 10 ja 13 artiklan mukaan komission on silloin, kun se tutkii kantelun, jossa ilmoitetaan sääntöjenvastaiseksi väitetyn tuen olemassaolosta, päätettävä alustava tutkintavaihe tekemällä päätös, kuten edellä mainitun asiassa Athinaiki Techniki vastaan komissio annetun tuomion 40 kohdassa todetaan.
- 35 Tämä velvollisuus ilmaista kantansa päätöksellä pätee myös tilanteessa, jossa komissio päättää alustavan tutkintavaiheen perusteella, että kysymyksessä on olemassa oleva tuki. Yhteisöjen tuomioistuin on näet vahvistanut mahdollisuuden riitauttaa komission kirje, jolla kieltäydytään muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta sillä perusteella, että riitautettu tuki on olemassa olevaa tukea, asiassa C-313/90, CIRFS ym. vastaan komissio, 24.3.1993 antamassaan tuomiossa (Kok., s. I-1125, Kok. Ep. XIV, s. I-95). Näin ollen valittajan mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 64 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa esittämä tulkinta, jonka mukaan olisi valtioneuvosten valvontamenettelyn rakenteen vastaista katsoa, että kun komissio ilmoittaa kantelijalle, että tämän kantelu koskee olemassa olevaa tukea, se tekee välttämättä asetuksen N:o 659/1999 4 artiklassa tarkoitetun päätöksen, on osoitus tätä menettelyjärjestelmää koskevasta syvästi virheellisestä käsityksestä. Tällainen tulkinta merkitsisi, että komissio voisi luokittelemalla riitautetut rahoitustoimenpiteet olemassa olevaksi tueksi välttää kaiken valvonnan unionin tuomioistuimen taholta, mitä olisi ilmeisen mahdotonta hyväksyä.
- 36 Komissio myöntää aivan ensiksi, että riidanalaiset kirjeet eivät koske kaikkia riidanalaisia rahoitustoimenpiteitä ja että se ei ole näillä kirjeillä tehnyt päätöstä olemassa olevasta tuesta. Sen mukaan näihin kirjeisiin sen sijaan sisältyy joukko hypoteettisia päätelmiä, jotka eivät siis ole lopullisia ja joilla myöskään ei päädytä näiden eri toimenpiteiden samanlaiseen luokitteluun. Komissio on näissä samoissa kirjeissä lisäksi

esittänyt tiivistelmän kantelun käsittelystä vastaavan yksikön kannasta, jonka mukaan yksikkö ei aikonut tuolloin ryhtyä toimenpiteisiin kantelun osalta.

- 37 Komission mukaan NDSHT:n esittämä väite siitä, että komissio on tehnyt päätöksen, vaikka se ei olekaan antanut sille päätöksen muotoa, on jätettävä tutkimatta, koska sitä ei esitetty ensimmäisessä oikeusasteessa käydyssä oikeudenkäynnissä.
- 38 Komissio väittää joka tapauksessa, että se ei ole tehnyt päätöstä ja että se on suorittanut vain alustavan harkinnan, ja kantelun käsittely lopetettiin vasta vuoden 2006 joulukuussa. Lisäksi se ei voi olemassa olevien tukien osalta tehdä päätöstä välittömästi, vaan sen on ensin – jos se katsoo toimenpiteiden olevan yhteismarkkinoille soveltumattomia – ilmoitettava tästä asianomaiselle jäsenvaltiolle ennen kuin se mahdollisesti ehdottaa aiheellisia toimenpiteitä. Koska asetuksessa N:o 659/1999 ei säädetä tällaisessa tapauksessa noudatettavasta erityisestä menettelystä, laiminlyöntikanne olisi ollut ainoa ajateltavissa oleva toimenpide riidanalaisen toimen riitauttamiseksi.
- 39 Lopuksi komissio katsoo, että viittauksilla edellä mainittuihin asiassa CIRFS ym. vastaan komissio ja asiassa Athinaïki Techniki vastaan komissio annettuihin tuomioihin ei ole merkitystä, koska kun komissio on todennut, että kyseessä ovat olemassa olevat tuet, se ei enää voi aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdan mukaista muodollista tutkintamenettelyä.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

– NDSHT:n väitteen, jonka mukaan komission päätöstä ei ole toteutettu muodollisesti, tutkittavaksi ottaminen

- 40 Komissio katsoo, että valittajan väitettä siitä, että komissio oli päättänyt riidanalaisien rahoitustoimenpiteiden tutkimisen päätöksellä, jota ei ollut toteutettu muodollisesti, ei esitetty ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, minkä vuoksi se on jätettävä tutkimatta.
- 41 Tältä osin on todettava, että Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 113 artiklan 2 kohdan määräyksistä, kun niitä luetaan yhdessä, ilmenee, että valittaja voi vedota valituksessa mihin tahansa asian kannalta merkitykselliseen perusteluun, kunhan valituksella ei muuteta oikeudenkäynnin kohdetta siitä, millainen se oli ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa (asia C-229/05 P, PKK ja KNK v. neuvosto, tuomio 18.1.2007, Kok., s. I-439, 66 kohta ja asia C-8/06 P, Herrero Romeu v. komissio, tuomio 29.11.2007, Kok., s. I-10333, 32 kohta).
- 42 On kuitenkin todettava, että toisin kuin komissio väittää, kyseinen väite sisältyi NDSHT:n ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esittämään kannekirjelmään, jonka 29 kohdassa todetaan, että ”vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tehtyjen toimien tai päätösten muodolla ei ole vaikutusta niiden riitauttamista koskevaan oikeuteen”. Vaikka tätä väitettä ei siis olisi valituskirjelmässä ilmaistu samoin sanoin kuin kyseisessä kannekirjelmässä, se ei muuta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa käydyn oikeudenkäynnin kohdetta.

43 Tästä seuraa, että tämä väite on otettava tutkittavaksi.

– Asiakysymys

44 Valittaja pyrkii pääasiassa osoittamaan toisella, kolmannella ja neljännellä valitusperusteellaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, että riidanalaisilla kirjeillä ei ollut EY 230 artiklassa tarkoitetun kannakelpoisen toimen ominaisuuksia.

45 Tältä osin unionin tuomioistuin on toistuvasti katsonut, että EY 230 artiklan mukaisen kumoamiskanteen kohteena voivat olla luonteestaan tai muodostaan riippumatta kaikki ne toimielinten toteuttamat toimenpiteet, joilla on tarkoitus saada aikaan sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi (ks. mm. em. asia Athinaïki Techniki v. komissio, tuomion 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-362/08 P, Internationaler Hilfsfonds v. komissio, tuomio 26.1.2010, Kok., s. I-669, 51 kohta).

46 Kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamista koskevasta vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa myös, että riitautettujen toimien määrittelemistä varten tarkastelun kohteeksi on otettava niiden asiasisältö (ks. mm. asia 60/81, IBM v. komissio, tuomio 11.11.1981, Kok., s. 2639, Kok. Ep. VI, s. 231, 9 kohta ja asia C-147/96, Alankomaat v. komissio, tuomio 22.6.2000, Kok., s. I-4723, 27 kohta).

47 Toimen tai päätöksen muodolla ei sen sijaan lähtökohtaisesti ole merkitystä, kun kyse on siitä, voiko tämä toimi tai päätös olla kumoamiskanteen kohteena. Sillä, vastaa-ko kyseessä oleva toimi tiettyjä muotovaatimuksia vai ei, onko toisin sanoen toimen

laatija antanut sille asianmukaisen otsikon tai mainitaanko siinä säännöksistä, joista sen oikeusperusta muodostuu, ei siis pääsääntöisesti ole vaikutusta tämän toimen luokitteluun. Näin ollen sillä, että tätä toimea ei ole määritelty ”päätokseksi” tai että siinä ei viitata asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 2, 3 tai 4 kohtaan, ei ole merkitystä. Merkitystä ei myöskään ole sillä, että komissio on tämän asetuksen 25 artiklan vastaisesti jättänyt ilmoittamatta tämän toimen asianomaiselle jäsenvaltiolle, koska tällainen virhe ei ole omiaan muuttamaan kyseisen toimen asiasisältöä (ks. em. asia Athinaïki Techniki v. komissio, tuomion 43 ja 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48 EY 230 artiklassa tarkoitettuja kannekelpoisia toimia ovat lisäksi pääsääntöisesti toimenpiteet, joissa lopullisesti vahvistetaan komission kanta hallinnollisen menettelyn päätteeksi ja joilla pyritään aikaansaamaan sitovia oikeusvaikutuksia, jotka ovat omiaan vaikuttamaan kantajan etuihin; sen sijaan menettelyn kuluessa tehdyillä toimenpiteillä, joilla valmistellaan lopullista päätöstä, ei ole tällaisia vaikutuksia (ks. em. asia Athinaïki Techniki v. komissio, tuomion 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 Siltä osin kuin kysymys on siitä, onko komission valtiontukien valvontamenettelyn yhteydessä tekemä toimenpide luonteeltaan lopullinen ja riitautettavissa, on ensiksi muistettava, että komission on asetuksen N:o 659/1999 10 artiklan 1 kohdan nojalla suoritettava tutkinta, jos sillä on miltä hyvänsä taholta saatuja tietoja oletetusta sääntöjenvastaisesta tuesta. Tämän säännöksen perusteella tapahtuva kantelun tutkinta merkitsee EY 88 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua alustavan tutkinnan vaiheen aloittamista ja velvoittaa komission tutkimaan viipymättä, onko kyseessä mahdollisesti tuki ja soveltuuko se yhteismarkkinoille (ks. vastaavasti em. asia Athinaïki Techniki v. komissio, tuomion 37 kohta).

- 50 Asetuksen N:o 659/1999 13 artiklan 1 kohdassa, jota sovelletaan sääntöjenvastaiseksi väitettyä tukea koskevan kantelun tutkinnan yhteydessä, asetetaan komissiolle velvollisuus päättää alustava tutkintamenettely tekemällä tämän asetuksen 4 artiklan 2, 3 tai 4 kohdan mukainen päätös, toisin sanoen päätös, jossa se toteaa joko, että kyseessä ei ole tuki, tai, että se ei vastusta tukea, tai että se aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn; tällä toimielimellä ei täten ole oikeutta jatkaa toimimattomuutta alustavan tutkinnan vaiheen ajan. Tämän jälkeen komission on joko aloitettava EY 88 artiklan 2 kohdan mukainen tutkintamenettelyn seuraava vaihe tai päätettävä asian käsittely tekemällä tämänsuuntainen päätös (ks. vastaavasti Athinaiki Techniki v. komissio, tuomion 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 51 Kun komissio toteaa päätöksessään, että tutkinnan perusteella ei voitu päätellä, että kyseessä olisi ollut EY 87 artiklassa tarkoitettu valtiontuki, se kieltäytyy implisiittisesti EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen menettelyn aloittamisesta (ks. vastaavasti asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998, Kok., s. I-1719, 47 kohta).
- 52 Siltä osin kuin on kysymys komission toteamuksesta, jonka mukaan ilmoitetut toimenpiteet ovat olemassa olevaa tukea, on todettava, että olemassa olevaa tukea tosin koskee 88 artiklan 1 kohdan mukainen jatkuva tutkinta ja sitä on pidettävä sääntöjen mukaisena niin kauan, kun komissio ei ole todennut sitä yhteismarkkinoille soveltumattomaksi (ks. asia C-44/93, Namur-Les assurances du crédit, tuomio 9.8.1994, Kok., s. I-3829, 34 kohta ja asia C-400/99, Italia v. komissio, tuomio 9.10.2001, Kok., s. I-7303, 48 kohta). Kun komission käsiteltäväksi on saatettu kantelu, jossa asetetaan kyseenalaiseksi väitetysti sääntöjenvastainen tuki, se saattaa tuen EY 88 artiklan 1 kohdan mukaiseen menettelyyn luokitellessaan tuen olemassa olevaksi tueksi, ja kieltäytyy näin implisiittisesti aloittamasta EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua

menettelyä (ks. vastaavasti em. asia CIRFS ym. v. komissio, tuomion 25 ja 26 kohta ja asia C-321/99 P, ARAP ym. v. komissio, tuomio 16.5.2002, Kok., s. I-4287, 61 kohta).

53 Tällainen päätös, jolla kieltäydytään aloittamasta EY 88 artiklan 2 kohdan mukaista menettelyä, on luonteeltaan lopullinen ja sitä ei voida pitää pelkkänä väliaikaisena toimenpiteenä (em. asia CIRFS ym. v. komissio, tuomion 26 kohta ja vastaavasti em. asia Athinaiki Techniki v. komissio, tuomion 54 ja 58 kohta).

54 Tällaisessa tilanteessa niillä, joiden hyväksi kyseisessä määräyksessä määrätty menettelylliset takeet on annettu, on mahdollisuus varmistua näiden takeiden kunnioittamisesta vain, jos ne voivat saattaa tämän päätöksen unionin tuomioistuinten tutkittavaksi EY 230 artiklan neljännen kohdan mukaisesti. Tätä periaatetta sovelletaan yhtä lailla silloin, kun päätös tehdään siitä syystä, että komissio katsoo tuen soveltuvan yhteismarkkinoille, silloin, kun se katsoo, että kyseessä ei ole tuki (em. asia komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomion 47 kohta), ja silloin, kun se katsoo, että kyseessä on olemassa oleva tuki (ks. vastaavasti em. asia CIRFS ym. v. komissio, tuomion 27 kohta ja em. asia ARAP ym. v. komissio, tuomion 62 kohta).

55 Tätä toteamusta vahvistaa asetuksen N:o 659/1999 20 artikla, jossa säädetään asianomaisten osapuolten oikeuksista. Artiklan 2 kohdan toisessa ja kolmannessa virkkeessä todetaan, että kun komissio on saanut tällaiselta asianomaiselta osapuolelta tietoja oletetuista sääntöjenvastaisista tuista ja tuen väärinkäytöstä, se joko katsoo, että sillä ei saamiensa tietojen perusteella ole riittävä syytä ottaa kantaa asiaan ja ilmoittaa tästä asianomaiselle osapuolelle, tai tekee päätöksen asiassa, jota toimitetut

tiedot koskevat. Tästä seuraa, että kun komissio on tutkinut tällaiset tiedot ja ottanut niihin kantaa, se tekee päätöksen.

- 56 On näin ollen otettava tutkittavaksi kanne, jolla vaaditaan sellaisen päätöksen kumoamista, jossa kieltäydytään aloittamasta EY 88 artiklan 2 kohdassa säädettyä menettelyä ja jonka on nostanut tässä artiklassa tarkoitettu asianomainen osapuoli, jos kanteen nostaneen tarkoituksena on varmistua sille viimeksi mainitussa säännöksessä annettujen menettelyllisten oikeuksien kunnioittamisesta (ks. em. asia Athinaiki Techniki v. komissio, tuomion 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 57 Käsiteltävänä olevassa asiassa on riidatonta, että komissio on tutkinut valittajan kantelun viimeksi mainitun toimittamien täydentävien tietojen ja niiden tietojen valossa, joita Ruotsin viranomaiset toimittivat komission esitettyä niille tietopyyntöjä. Kantelun tutkinnan päätteeksi komissio totesi 24.3.2006 päivätyssä kirjeessään, että kantelun tutkinnan jatkamiseksi ei ollut olemassa riittäviä perusteluja, ja lisäsi, että se ei ollut aikeissa toteuttaa muita toimenpiteitä tässä asiassa. Se muistutti lisäksi 28.4.2006 päivätyssä kirjeessään, että riidanalaiset rahoitustoimenpiteet eivät olleet sääntöjenvastaista tukea.
- 58 Kun näin ollen komissio on päätellyt, että kantelun tutkinnan jatkamiseksi ei ole riittäviä perusteluja, riidanalaisen toimen asiasisällöstä ilmenee, että tämä toimielin on muodostanut lopullisen mielipiteen tutkituista toimenpiteistä ja ilmaissut näin halunsa päättää alustavan tutkintansa. Näin todetessaan se on, kuten tämän tuomion 52 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, kieltäytynyt implisiittisesti aloittamasta EY 88 artiklan 2 kohdassa määrättyä muodollista tutkintamenettelyä.
- 59 Valittaja, joka on ilmoitetuista toimenpiteistä hyötynen yhtiön kilpaileva yritys, kuuluu kiistatta EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin asianomaisiin osapuoliin (ks. em. asia komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomion 41 kohta ja asia C-319/07 P,

3F v. komissio, tuomio 9.7.2009, Kok., s. I-5963, 32 kohta) tämän käsitteen asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan h alakohtaan sisältyvän määritelmän perusteella.

- 60 On siis todettava, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, että riidanalaisella toimella ei ole sellaisen päätöksen ominaisuuksia, jolla on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin, ja erityisesti, että se ei ole asetuksen N:o 659/1999 4 artiklassa tarkoitettu päätös. Tästä seuraa, että riidanalaisista toimita on pidettävä EY 230 artiklassa tarkoitettuna kannekelpoisena toimita.
- 61 Edellä esitetystä seuraa, että NDSHT:n valituksensa tueksi esittämät toinen, kolmas ja neljäs valitusperuste on hyväksyttävä.
- 62 Koska lisäksi unionin tuomioistuin totesi tämän tuomion 52 ja 60 kohdassa, että riidanalaisen toimita kaltainen päätös on kannekelpoinen toimita, vaikka siinä todetaan, että kantelijan ilmoittamat toimita-piteet ovat olemassa olevia tukia, ei ole enää tarpeen lausua valittajan ensimmäisestä valitusperusteesta, jonka mukaan riidanalaiset kirjeet on otettu väärin otettiin huomioon.
- 63 Näissä olosuhteissa valituksenalainen tuomio on kumottava.

Asian palauttaminen unionin yleiseen tuomioistuimeen

- 64 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan silloin, kun unionin yleisen tuomioistuimen päätös kumotaan, unionin tuomioistuin voi itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen, tai palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.
- 65 Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan voi tässä menettelyn vaiheessa ratkaista NDSHT:n ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nostaman kanteen asiakysymystä. Tämä kanteeseen liittyvä näkökulma ja erityisesti kysymys siitä, toimiko komissio virheellisesti, kun se päätti olla aloittamatta EY 88 artiklan 2 kohdan mukaista muodollista tutkintamenettelyä sen vuoksi, että kysymyksessä olevat toimenpiteet olivat olemassa olevia tukia, jotka ovat joka tapauksessa yhteismarkkinoille soveltuvia, merkitsee tosiseikkojen arvioimista sellaisten seikkojen perusteella, joita ei ole arvioitu ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja joista ei ole keskusteltu unionin tuomioistuimessa. Unionin tuomioistuimella on sen sijaan käytettävissään tarvittavat seikat, jotta se voi ratkaista lopullisesti komission ensimmäisessä oikeusasteessa käydyssä oikeudenkäynnissä esittämän oikeudenkäyntiväitteen.
- 66 Kyseinen oikeudenkäyntiväite, jonka mukaan riidanalainen toimi ei voi olla kumoamiskanteen kohteena, on tämän tuomion 44–62 kohdassa mainituin perustein hylättävä.
- 67 Asia on näin ollen palautettava unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta se ratkaisee NDSHT:n vaatimuksen kumota riidanalaisiin kirjeisiin sisältyvä komission päätös

olla jatkamatta valittajan tekemän, Tukholman kaupungin myöntämiä väitetysti sääntöjenvastaisia tukia koskevan kantelun tutkintaa.

Oikeudenkäyntikulut

- ⁶⁸ Koska asia palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen, tämän muutoksenhakumenettelyn oikeudenkäyntikuluista on päätettävä myöhemmin.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-152/06, NDSHT vastaan komissio, 9.6.2009 antama tuomio kumotaan.**

- 2) **Euroopan yhteisöjen komission ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esittämä oikeudenkäyntiväite hylätään.**

- 3) Asia palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta se ratkaisee ND-SHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB:n vaatimuksen kumota Euroopan yhteisöjen komission 24.3. ja 28.4.2006 päivättyihin kirjeisiin sisältyvä komission päätös olla jatkamatta kyseisen yhtiön tekemän, Tukholman kaupungin Stockholm Visitors Board AB:lle myöntämiä väitetysti sääntöjenvastaisia tukia koskevan kantelun tutkintaa.

- 4) Oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

Allekirjoitukset