Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (девети състав)

14 юни 2023 година*

„Държавни помощи — Споразумения, сключени с авиокомпания Ryanair и нейното дъщерно дружество Airport Marketing Services — Маркетингови услуги — Решение, с което помощта се обявява за несъвместима с вътрешния пазар и се разпорежда нейното възстановяване — Предимство — Критерий за реалната нужда — Членове 41 и 47 от Хартата на основните права — Право на достъп до преписката — Право на изслушване“

По дело T-79/21,

Ryanair DAC, установено в Суордс (Ирландия),

Airport Marketing Services Ltd, установено в Дъблин (Ирландия),

представлявани от E. Vahida, F.-C. Laprévote, V. Blanc, S. Rating, I.-G. Metaxas-Maranghidis и D. Pérez de Lamo, адвокати,

жалбоподатели,

срещу

Европейска комисия, представлявана от L. Flynn, J. Carpi Badía и Цв. Георгиева,

ответник,

подкрепяна от

Съвет на Европейския съюз, представляван от A. Maceroni и A.-L. Meyer,

встъпила страна,

ОБЩИЯТ СЪД (девети състав),

състоящ се по време на разискванията от: M. J. Costeira (докладчик), M. Кънчева и P. Zilgalvis, съдии,

секретар: S. Spyropoulos, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

* Език на производството: английски.

предвид изложеното в съдебното заседание от 20 октомври 2022 г.,

постанови настоящото

Решение [1]

[…]

I. Обстоятелствата по спора

A. Разглежданите договори

2 Първият жалбоподател, Ryanair DAC, с предходно наименование Ryanair Ltd, е установена в Ирландия авиокомпания, извършваща над 2000 ежедневни полета, свързващи 209 дестинации в 33 страни в Европа и Северна Африка. Вторият жалбоподател, Airport Marketing Services Ltd (наричано по-нататък „AMS“), е дъщерно дружество на Ryanair, което предоставя разрешения в областта на маркетинговата стратегия, като по-голямата част от дейността му се състои в продажбата на рекламно пространство на интернет сайта на Ryanair.

3 Летище Montpellier Méditerranée (наричано по-нататък „летище Монпелие“) се намира на около 7 km от центъра на Монпелие — главен град на департамент Ero в Окситания, Франция. Летището е отворено за национален и международен търговски трафик.

4 Между 1964 г. и 2009 г. управлението на летище Монпелие се осигурява от Chambre de commerce et d’industrie de Montpellier (Търговско-промишлена камара на Монпелие), която впоследствие става част от Chambre de commerce et d’industrie de l’Hérault (Търговско-промишлена камара на Ero, наричана по-нататък „CCIM“). На 23 юни 2009 г. управлението на летището е прехвърлено на акционерното дружество Aéroport Montpellier Méditerranée (наричано по-нататък „AMM“), чийто капитал се притежава, както следва: 60 % от френската държава, 25 % от CCIM, 7 % от Conseil départemental de l’Hérault (Съвет на департамент Ero), 6,5 % от Région Occitanie (Регион Окситания), 1 % от Communauté d’agglomération du pays de l’Or (Агломерационна общност на Пеи дьо л’ор) и 0,5 % от Montpellier Méditerranée Métropole (Метрополия Монпелие Медитеране).

[…]

6 Association de promotion des flux touristiques et économiques (Сдружение за популяризиране на туристическите и икономическите потоци, наричано по-нататък „APFTE“) е сдружение, учредено през юни 2010 г. по инициатива на CCIM в сътрудничество с редица административно-териториални единици — а именно Conseil régional du Languedoc-Roussillon (Регионален съвет на Регион Лангедок-Русийон, впоследствие Регион Окситания), Département de l’Hérault (Департамент Ero), Communauté d’agglomération de Montpellier (Агломерационна общност Монпелие, впоследствие Метрополия Монпелие Медитеране), Communauté de communes du pays de l’Or (Общност от общини от Пеи дьо

[1] Възпроизвеждат се само точките от настоящото съдебно решение, които Общият съд счита за уместно да публикува.

л'ор, впоследствие Агломерационна общност на Пеи дьо л'ор), Ville de Montpellier (град Монпелие, наричани по-нататък „публичните членове на APFTE“) — и с участието на редица местни предприятия.

7 Според устава на APFTE предметът му на дейност е „популяризиране и развитие на туризма, включително на деловия туризъм, на територията, чрез поръчки за реклама, закупуване на рекламно пространство в интернет и на маркетингови услуги, или всяка друга рекламна подкрепа, като например участие на панаири и салони, с цел привличане на международни клиенти“.

8 Между 2010 г. и 2018 г. APFTE сключва с жалбоподателите три пакета договори за маркетингови услуги (наричани по-нататък „разглежданите договори“).

[…]

Б. Административното производство

13 На 23 март 2017 г. Европейската комисия получава жалба от авиокомпания Air France, в която се твърди, че APFTE е предоставило неправомерна държавна помощ на Ryanair между 2010 г. и 2015 г. под формата на договори за маркетингови услуги, за да подпомогне въздушно-транспортните му операции към и от летище Монпелие.

[…]

В. Обжалваното решение

18 На 2 август 2019 г. в края на официалната процедура по разследване Комисията приема Решение C(2019) 5729 final относно държавна помощ SA.47867 2018/C (ex 2017/FC), приведена в действие от Франция в полза на Ryanair и AMS (наричано по-нататък „първоначалното решение“). На 13 октомври 2020 г. Комисията поправя първоначалното решение с Решение C(2020) 6938 final (наричано по-нататък „поправката“). На 19 ноември 2020 г. обжалваното решение, което съответства на първоначалното решение заедно с поправката, е публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз*.

[…]

21 Трето, при преценката на икономическото предимство Комисията посочва, че връзките между договорите за летищни услуги, сключени от AMM — с предмет определяне на финансовите и експлоатационните условия за търговските полети, изпълнявани от Ryanair към и от летище Монпелие — и разглежданите договори, сключени от APFTE, са недостатъчни, за да се обоснове извършването на съвместен анализ, и решава да анализира разглежданите договори отделно. Тя приема, че при сключването на посочените договори APFTE е преследвало регионално-политическа цел, действало е единствено в качеството си на носител на публична власт и не е разчитало да получи финансова печалба по логиката на частен оператор в условията на пазарна икономика и че закупуването на маркетингови услуги не е отговаряло на реална нужда, а всъщност е имало за цел да се субсидират полетите на Ryanair от и към летище Монпелие, поради което критерият за частния оператор в условията на пазарна икономика не е приложим. Тя добавя, че дори този критерий да бе приложим, той не би бил изпълнен, тъй като платените цени по

разглежданите договори не съответстват на пазарната цена. С оглед на тези обстоятелства тя заключава, че разглежданите договори предоставят икономическо предимство на Ryanair.

[…]

24 Комисията заключава, че разглежданите договори представляват държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС.

[…]

II. Искания на страните

28 Жалбоподателите искат от Общия съд:

– да отмени обжалваното решение,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

29 Комисията, подкрепяна от Съвета, иска от Общия съд:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

III. От правна страна

A. По съществото на спора

[…]

2. По второто основание: грешка при прилагане на правото, явна грешка в преценката и липса на мотиви, тъй като Комисията заключила, че критерият за частния оператор в условията на пазарна икономика е неприложим

[…]

г) По четвъртата част: противоречие в обжалваното решение във връзка с прилагането на критерия за частния оператор в условията на пазарна икономика

136 Жалбоподателите упрекват Комисията, от една страна, че е счела критерия за частния оператор в условията на пазарна икономика за неприложим, и от друга страна, че го е приложила, опитвайки се да определи дали APFTE е имало „реална нужда“ от закупуването на маркетингови услуги от жалбоподателите и дали платената цена съответства на пазарната. Според тях от съдебната практика и от Известието на Комисията относно понятието за държавна помощ, посочено в член 107, параграф 1 [ДФЕС] (ОВ C 262, 2016 г., стр. 1), следва, че критерият за „реалната нужда“ е разновидност на критерия за частния

оператор в условията на пазарна икономика, който трябва да се прилага само при изключителни обстоятелства, и че сравняването на цената по сделка с пазарната цена е типичен елемент от критерия за частния оператор в условията на пазарна икономика. Поради това според жалбоподателите в мотивите на обжалваното решение има противоречие.

137 Комисията оспорва тези доводи. Тя твърди, че критерият за „реалната нужда“ не е разновидност на критерия за частния оператор в условията на пазарна икономика и че в частта, посветена на този критерий, от нейното известие относно понятието за държавна помощ се посочва, че „може да има изключителни обстоятелства, при които закупуването на стоки или услуги от публичен орган — дори ако се извършва по пазарни цени — може да не бъде счетено за съответстващо на пазарните условия“, който подход бил потвърден от Общия съд.

138 Освен това според Комисията обжалваното решение не е нито непоследователно, нито неясно. В съображение 180 от посоченото решение всъщност се уточнявало, че закупуването на маркетинговите услуги не е можело да отговори на „реална нужда“, а е имало за цел да се субсидират полетите на Ryanair от и към летище Монпелие. По-нататък се посочвало, че ако се допусне, че критерият за частния оператор в условията на пазарна икономика е приложим, той нямало да бъде изпълнен, тъй като цената на маркетинговите услуги не съответствала на пазарната цена. Според Комисията втората част от анализа не противоречи на първата, а просто я допълва, като в нея за изчерпателност се обсъждат доводите, изтъкнати от жалбоподателите и други заинтересовани лица в хода на официалната процедура по разследване.

139 В това отношение, първо, трябва да се припомни, както следва от точка 69 по-горе, че за държавни помощи се смятат мерките, които под каквато и да било форма пряко или непряко могат да поставят предприятия в по-благоприятно положение или които трябва да се считат за икономическо предимство, което съответното предприятие не би получило при нормални пазарни условия.

140 Освен това, както следва от точка 71 по-горе, преценката на условията, при които е предоставено такова предимство, по принцип се извърша чрез прилагане на критерия за частния оператор в условията на пазарна икономика.

141 За да се определи дали този критерий е приложим, за отправна точка трябва да се вземе икономическият характер на действията на държавата членка, а не начинът, по който субективно тази държава е оценявала действията си, или обмисляните от нея алтернативни подходи, преди да приеме съответната мярка (решение от 20 септември 2017 г., Комисия/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, т. 27).

142 В член 107, параграф 1 ДФЕС всъщност не се прави разграничение според причините за държавните мерки или техните цели (решения от 2 юли 1974 г., Италия/Комисия, 173/73, EU:C:1974:71, т. 27, и от 13 февруари 2003 г., Испания/Комисия, C-409/00, EU:C:2003:92, т. 46). Естеството на целите, преследвани с държавните мерки, и тяхната обосновка нямат никакво значение за квалифицирането им като държавна помощ (решения от 8 декември 2011 г., France Télécom/Комисия, C-81/10 P, EU:C:2011:811, т. 17, и от 25 януари 2022 г., Комисия/European Food и др., C-638/19 P, EU:C:2022:50, т. 122).

143 Когато критерият за частния оператор в условията на пазарна икономика се оказва приложим, трябва да се провери дали същата мярка би била приета при нормални пазарни условия от частен оператор, който се намира във възможно най-близко положение до това на държавата. Критерият, който следва конкретно да се използва в даден случай, трябва да се определи в зависимост по-специално от естеството на операцията, предвиждана от съответната държава членка (вж. в този смисъл решение от 6 март 2018 г., Комисия/FIH Holding и FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, т. 52 и 55).

144 В този контекст Комисията трябва да извърши цялостна преценка, вземайки предвид всяко релевантно в разглеждания случай обстоятелство, което ѝ позволява да определи дали предприятието бенефициер явно не би получило сравними условия от частен оператор (вж. в този смисъл решение от 11 декември 2018 г., BTB Holding Investments и Duferco Participations Holding/Комисия, T-100/17, непубликувано, EU:T:2018:900, т. 264 и цитираната съдебна практика).

145 За целите на този анализ трябва да се вземат предвид единствено печалбите и задълженията, свързани с положението на държавата членка в качеството ѝ на частен оператор, като се изключат тези, които са свързани с качеството ѝ на носител на публична власт (вж. решение от 6 март 2018 г., Комисия/FIH Holding и FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, т. 55 и цитираната съдебна практика).

146 Второ, трябва да се отбележи, че не може държавна мярка в полза на предприятие a priori да се изключи от обхвата на понятието „държавна помощ“ по член 107 ДФЕС само защото страните се задължават да извършат реципрочни престации (вж. в този смисъл решение от 28 януари 1999 г., BAI/Комисия, T-14/96, EU:T:1999:12, т. 71).

147 Сам по себе си фактът, че държава купува стоки и услуги, за които се твърди, че са били предложени при пазарни условия, всъщност не е достатъчен, за да съставлява тази операция нормална търговска сделка, реализирана при условия, които би приел частен оператор. При определени обстоятелства е необходимо по обективен начин да се установи, че държавата е имала реална нужда да придобие посочените стоки и услуги (вж. в този смисъл решение от 28 януари 1999 г., BAI/Комисия, T-14/96, EU:T:1999:12, т. 74—79).

148 Комисията уточнява своето тълкуване на „реалната нужда“ в своето известие относно понятието за държавна помощ. По-специално в точка 82 от това известие, включена в раздел 4.2, озаглавен „Критерий на оператора в условията на пазарна икономика“, се посочва, че за да се прецени дали определени сделки се реализират при пазарни условия, трябва да се разгледат всички обстоятелства от значение за конкретния случай. Например може да има изключителни обстоятелства, поради които закупуването на стоки или услуги от публичен орган, дори по пазарна цена, да не бъде счетено за съответстващо на пазарните условия.

149 Макар това известие да не може да обвързва Общия съд, то все пак може да съставлява полезен източник на идеи (вж. в този смисъл и по аналогия решение от 26 юли 2017 г., Чешка република/Комисия, C-696/15 P, EU:C:2017:595, т. 53).

150 В разглеждания случай, в точка 7.1.3.3 от обжалваното решение, озаглавена „Приложимост на принципа за [частния] оператор в условията на пазарна икономика“, първо, Комисията по същество посочва, че със сключването на разглежданите договори APFTE е преследвало регионално-политическа цел, действайки единствено като носител на публична власт, и

извън туристическото развитие на региона не е разчитало да получи финансова печалба по логиката на частен оператор в условията на пазарна икономика. Тя добавя, че закупуването от APFTE на маркетингови услуги не е отговаряло на реална нужда, а в действителност е имало за цел да се субсидират полетите на Ryanair от и към летище „Монпелие“. Комисията съответно приема, че критерият за частния оператор в условията на пазарна икономика не е приложим. Второ, Комисията уточнява, че дори да се допусне, че посоченият критерий е приложим, заплатените цени за закупуването на маркетинговите услуги не съответстват на пазарната цена, поради което този критерий не би бил изпълнен.

151 Налага се констатацията, че според Комисията критерият за частния оператор в условията на пазарна икономика е неприложим в разглеждания случай поради две причини, свързани по същество, първата с факта, че APFTE действа като носител на публична власт, а втората с факта, че закупуването от APFTE на маркетингови услуги от жалбоподателите не отговаря на реална нужда.

152 Както обаче по същество твърдят жалбоподателите, никоя от посочените от Комисията причини не може да изключи приложимостта на принципа на частния оператор в условията на пазарна икономика.

153 Всъщност, от една страна, що се отнася до първата причина — а именно свързаната с факта, че APFTE действа като носител на публична власт — трябва да се отбележи, както по същество следва от точки 142 и 145 по-горе, че макар прилагането на критерия за частния оператор в условията на пазарна икономика да трябва да се разглежда без оглед на обществено-политическите цели, преследването на такива цели не изключва приложимостта на този критерий.

154 От друга страна, що се отнася до втората причина — а именно свързаната със закупуването от APFTE на маркетингови услуги, които не отговарят на реална нужда, от жалбоподателите — трябва да се отбележи, както по същество следва от точки 146—149 по-горе, че проверката на реалната нужда на държавата да придобие стоки и услуги по дефиниция означава да се анализира дали частен оператор, който се намира във възможно най-близко положение до това на държавата, би възприел същото поведение при нормални пазарни условия. Както следва от точка 143 по-горе, такава преценка попада в приложното поле на критерия за частния оператор в условията на пазарна икономика. Следователно тази изтъкната от Комисията причина също не позволява да се заключи, че приложимостта на критерия за частния оператор в условията на пазарна икономика е изключена.

155 Ето защо се налага изводът, че Комисията е допуснала грешка при прилагане на правото, тъй като е заключила, че критерият за частния оператор в условията на пазарна икономика не е приложим в разглеждания случай.

156 Същевременно в първата част от точка 7.1.3.4 от обжалваното решение, озаглавена „Определяне на предоставеното от APFTE предимство на Ryanair/AMS“, Комисията проверява именно дали закупуването на маркетингови услуги от жалбоподателите отговаря на реална нужда на APFTE.

157 Противно на твърденията на жалбоподателите, този анализ на Комисията обаче не е такъв, че да води до противоречие в обжалваното решение, което може да засегне неговата валидност. В това отношение трябва да се припомни, че противоречие в мотивите на

решение съставлява неизпълнение на задължението за мотивиране, което може да засегне валидността на съответния акт, ако бъде установено, че поради това противоречие адресатът на акта не може да се запознае изцяло или частично с действителните мотиви на решението и че поради това диспозитивът на акта е лишен изцяло или частично от всякаква правна опора (решения от 24 януари 1995 г., Tremblay и др./Комисия, T-5/93, EU:T:1995:12, т. 42, и от 30 март 2000 г., Kish Glass/Комисия, T-65/96, EU:T:2000:93, т. 85).

158 В разглеждания случай от съображения 182—305 от обжалваното решение ясно се вижда, че Комисията е установила наличието на икономическо предимство поради липса на реална нужда за APFTE да сключва разглежданите договори. Жалбоподателите са могли за се запознаят с действителните мотиви на обжалваното решение и да оспорят основателността на извършените от Комисията преценки в това отношение, което те впрочем правят в точки 141—239 от жалбата и в точки 58—84 от писмената реплика. Поради това обжалваното решение трябва да се отмени само ако се окаже, че с тези мотиви диспозитивът му не може да се обоснове, което ще бъде проверено при разглеждането на четвъртото основание.

159 Доколкото жалбоподателите твърдят, че в обжалваното решение има противоречие по въпроса дали платената цена по разглежданите договори съответства на пазарната, достатъчно е да се констатира, че в съображения 184, 306 и 307 от обжалваното решение Комисията посочва, че липсата на реална нужда за APFTE да сключва разглежданите договори е достатъчна, за да се установи наличието на икономическо предимство, и че при условията на евентуалност тя проверява дали платената от APFTE цена съответства на пазарната, тъй като Ryanair изтъква такъв довод в становището си в хода на официалната процедура по разследване.

160 Поради това, без да се засяга анализът, който ще бъде извършен при разглеждането на първите три части от четвъртото основание, четвъртата част и съответно цялото второ основание трябва да бъдат отхвърлени по същество.

[…]

IV. По съдебните разноски

351 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като жалбоподателите са загубили делото, те следва да бъдат осъдени да понесат направените от тях съдебни разноски и тези на Комисията в съответствие с нейните искания.

352 Съветът понася направените от него съдебни разноски на основание член 138, параграф 1 от Процедурния правилник.

По изложените съображения,

ОБЩИЯТ СЪД (девети състав)

реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Ryanair DAC и Airport Marketing Services Ltd да понесат направените от тях съдебни разноски и тези на Европейската комисия.

3) Съветът на Европейския съюз понася направените от него съдебни разноски.

Costeira Кънчева Zilgalvis

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 14 юни 2023 година.

Подписи