Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (deveti senat)

z dne 14. junija 2023 *

„Državne pomoči – Sporazumi, sklenjeni z letalsko družbo Ryanair in njeno hčerinsko družbo Airport Marketing Services – Storitve trženja – Sklep, s katerim je državna pomoč razglašena za nezdružljivo z notranjim trgom, in naloženo njeno vračilo – Prednost – Merilo dejanske potrebe – Člena 41 in 47 Listine temeljnih pravic – Pravica do vpogleda v spis – Pravica do izjave“

V zadevi T-79/21,

Ryanair DAC s sedežem v Swordsu (Irska),

Airport Marketing Services Ltd s sedežem v Dublinu (Irska),

ki ju zastopajo E. Vahida, F.-C. Laprévote, V. Blanc, S. Rating, I.-G. Metaxas-Maranghidis in D. Pérez de Lamo, odvetniki,

tožeči stranki,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo L. Flynn, J. Carpi Badía in C. Georgieva, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Sveta Evropske unije, ki ga zastopata A. Maceroni in A.-L. Meyer, agentki,

intervenient,

SPLOŠNO SODIŠČE (deveti senat),

ob posvetovanju v sestavi M. J. Costeira (poročevalka), M. Kancheva (sodnica) in P. Zilgalvis, sodnik,

sodna tajnica: S. Spyropoulos, administratorka,

na podlagi pisnega dela postopka,

* Jezik postopka: angleščina.

na podlagi obravnave z dne 20. oktobra 2022

izreka naslednjo

Sodbo [1]

[…]

I. Dejansko stanje

A. Zadevne pogodbe

2 Prva tožeča stranka, družba Ryanair DAC, nekdanja Ryanair Ltd, je letalski prevoznik s sedežem na Irskem, ki opravi več kot 2000 letov na dan med 209 destinacijami v 33 državah Evrope in Severne Afrike. Druga tožeča stranka, Airport Marketing Services Ltd (v nadaljevanju: AMS), je hčerinska družba družbe Ryanair, ki ponuja rešitve na področju marketinške strategije, pri čemer večji delež njene dejavnosti zajema prodajo oglaševalskega prostora na internetni strani družbe Ryanair.

3 Letališče Montpellier Méditerranée (v nadaljevanju: letališče Montpellier) leži približno 7 km od središča Montpellierja, glavnega mesta departmaja Hérault v regiji Okcitanija v Franciji. Odprto je za notranji in mednarodni komercialni promet.

4 Letališče Montpellier je med letoma 1964 in 2009 upravljala gospodarska in industrijska zbornica Montpellier, ki je bila nato vključena v gospodarsko in industrijsko zbornico Hérault (v nadaljevanju: CCIM). Upravljanje letališča je bilo 23. junija 2009 preneseno na delniško družbo Aéroport Montpellier Méditerranée (v nadaljevanju: AMM), katere kapital je v 60-odstotni lasti francoske države, 25-odstotni lasti zbornice CCIM, 7-odstotni lasti sveta departmaja Hérault, 6,5-odstotni lasti regije Okcitanija, 1-odstotni lasti aglomeracijske skupnosti Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or in 0,5-odstotni lasti metropole Montpellier Méditerranée Métropole.

[…]

6 Združenje za promocijo turističnih in gospodarskih tokov (v nadaljevanju: združenje APFTE) je bilo ustanovljeno junija 2010 na pobudo zbornice CCIM v sodelovanju z več ozemeljskimi skupnostmi, in sicer regionalnim svetom Languedoc-Roussillon (ki je postal regija Okcitanija), departmajem Hérault, mestno skupnostjo Montpellier (postala Montpellier Méditerranée Métropole), skupnostjo občin Communauté de communes du Pays de l'Or (postala urbana skupnost Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or), mestom Montpellier (v nadaljevanju: javni člani združenja APFTE) in ob udeležbi več lokalnih podjetij.

7 V skladu s statutom združenja APFTE je njegov namen „spodbujanje in razvoj turizma, vključno s poslovnim, na območju, in sicer s pogodbami o promociji, nakupom oglaševanja na internetu in storitev trženja ali kakršno koli drugo oglaševalsko podporo, kot je udeležba na sejmih in razstavah, za pridobitev mednarodnih strank“.

[1] Navedene so le točke sodbe, za katere Splošno sodišče meni, da je njihova objava koristna.

8 Združenje APFTE je med letoma 2010 in 2018 s tožečima strankama sklenilo tri sklope pogodb o storitvah trženja (v nadaljevanju: zadevne pogodbe).

[…]

B. Upravni postopek

13 Evropska komisija je 23. marca 2017 prejela pritožbo letalskega prevoznika Air France, da je združenje APFTE družbi Ryanair med letoma 2010 in 2015 dodelilo nezakonito državno pomoč v obliki pogodb o storitvah trženja za podporo dejavnostim zračnega prevoza na letališče Montpellier in z njega.

[…]

C. Izpodbijani sklep

18 Po koncu formalnega postopka preiskave je Komisija 2. avgusta 2019 sprejela Sklep C(2019) 5729 final o državni pomoči SA.478672018/C (ex 2017/FC), ki jo je Francija izvedla v korist družb Ryanair in AMS (v nadaljevanju: prvotni sklep). Komisija je 13. oktobra 2020 prvotni sklep popravila s Sklepom C(2020) 6938 final (v nadaljevanju: popravek). Izpodbijani sklep, ki ustreza prvotnemu sklepu, kakor je bil popravljen, je bil 19. novembra 2020 objavljen v *Uradnem listu Evropske unije*.

[…]

21 Tretjič, Komisija je v okviru presoje gospodarske prednosti navedla, da povezave med pogodbami o letaliških storitvah, ki jih je sklenila AMM in katerih namen je bil določiti finančne in operativne pogoje komercialnih letov družbe Ryanair na letališče Montpellier in z njega, ter zadevnimi pogodbami, ki jih je sklenilo združenje APFTE, ne zadostujejo za utemeljitev skupne analize, in se je odločila, da bo zadevne pogodbe preučila ločeno. Menila je, da je združenje APFTE s sklenitvijo navedenih pogodb uresničevalo cilj regionalne politike, delovalo le kot javni organ in ni računalo na finančni dobiček kot zasebni udeleženec v tržnem gospodarstvu ter da nakup storitev trženja ni ustrezal dejanski potrebi, temveč je bil njegov cilj subvencioniranje letov družbe Ryanair z letališča Montpellier in na to letališče, tako da se merilo zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu ni uporabilo. Dodala je, da tudi če bi se to merilo uporabilo, ne bi bilo izpolnjeno, ker cene, plačane na podlagi zadevnih pogodb, ne bi ustrezale tržni ceni. Ob upoštevanju teh elementov je iz tega sklepala, da je bila z zadevnimi pogodbami družbi Ryanair podeljena gospodarska prednost.

[…]

24 Komisija je ugotovila, da zadevne pogodbe pomenijo državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU.

[…]

II. Predlogi strank

28 Tožeči stranki Splošnemu sodišču predlagata, naj:

– izpodbijani sklep razglasi za ničen,

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

29 Komisija ob podpori Sveta Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrne,

– tožečima strankama naloži plačilo stroškov.

III. Pravo

A. Vsebinska presoja

[…]

2. Drugi tožbeni razlog: napačna uporaba prava, očitna napaka pri presoji in pomanjkljiva obrazložitev, ker naj bi Komisija ugotovila, da se merilo zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu ne uporabi

[…]

d) Četrti del: protislovje v izpodbijanem sklepu v zvezi z uporabo merila zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu

136 Tožeči stranki Komisiji očitata, prvič, da je menila, da se merilo zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu ne uporabi, in drugič, da ga je uporabila, ko je poskušala ugotoviti, ali je imelo združenje APFTE „dejansko potrebo“ po nakupu storitev trženja pri tožečih strankah in ali je plačana cena ustrezala tržni ceni. Trdita, da je iz sodne prakse in Obvestila Komisije o pojmu „državne pomoči“ iz člena 107(1) [PDEU] (UL 2016, C 262, str. 1) razvidno, da je merilo „dejanske potrebe“ različica merila zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu, ki ga je treba uporabiti le v izjemnih okoliščinah, in da je primerjava cene transakcije s tržno ceno tipični element merila zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu. Zato po mnenju tožečih strank obstaja razhajanje v obrazložitvi izpodbijanega sklepa.

137 Komisija izpodbija te trditve. Trdi, da merilo „dejanske potrebe“ ni različica merila zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu in da je v Obvestilu o pojmu „državne pomoči“ v delu, ki se nanaša na navedeno merilo, navedeno, da „lahko obstajajo izjemne okoliščine, v katerih se šteje, da nakup blaga ali storitev s strani javnega organa ni v skladu s tržnimi pogoji, čeprav je bil opravljen po tržnih cenah“, kar naj bi bil pristop, ki ga je potrdilo Splošno sodišče.

138 Poleg tega Komisija trdi, da izpodbijani sklep ni niti nedosleden niti nejasen. V točki 180 obrazložitve navedenega sklepa naj bi bilo namreč pojasnjeno, da nakup storitev trženja ni bil tak, da bi ustrezal „dejanski potrebi“, temveč je bil namenjen subvencioniranju letov družbe Ryanair

z letališča Montpellier in na to letališče. Nato naj bi bilo navedeno, da merilo zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu, če bi se uporabljalo, ne bi bilo izpolnjeno, ker cena storitev trženja ni ustrezala tržni ceni. Komisija meni, da drugi del analize ni v nasprotju s prvim, ampak ga zgolj dopolnjuje, s tem da so v njem podredno preučene trditve, ki so jih tožeči stranki in druge zainteresirane stranke navedle v formalnem postopku preiskave.

139 V zvezi s tem je treba, prvič, opozoriti, da se – kot je razvidno iz točke 69 zgoraj – za državno pomoč štejejo vsi državni ukrepi v kateri koli obliki, ki lahko neposredno ali posredno dajejo prednost podjetjem ali ki jih je treba obravnavati kot gospodarsko korist, ki je upravičeno podjetje v običajnih tržnih razmerah ne bi dobilo.

140 Poleg tega se, kot je razvidno iz točke 71 zgoraj, presoja okoliščin, v katerih je bila taka prednost dodeljena, načeloma izvaja z uporabo načela zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu.

141 Pri ugotavljanju, ali se to merilo uporabi, se upošteva gospodarski značaj ravnanja države, ne pa to, kakšen subjektiven odnos je imela ta država do svojega ravnanja ali katere druge možnosti je upoštevala pred sprejetjem zadevnega ukrepa (sodba z dne 20. septembra 2017, Komisija/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, točka 27).

142 Člen 107(1) PDEU namreč ne razlikuje na podlagi razlogov ali ciljev državnih ukrepov (sodbi z dne 2. julija 1974, Italija/Komisija, 173/73, EU:C:1974:71, točka 27, in z dne 13. februarja 2003, Španija/Komisija, C-409/00, EU:C:2003:92, točka 46). Narava ciljev državnih ukrepov in razlogi zanje nikakor ne vplivajo na opredelitev teh ukrepov kot državne pomoči (sodbi z dne 8. decembra 2011, France Télécom/Komisija, C-81/10 P, EU:C:2011:811, točka 17, in z dne 25. januarja 2022, Komisija/European Food in drugi, C-638/19 P, EU:C:2022:50, točka 122).

143 Kadar se uporabi merilo zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu, je treba preučiti, ali bi zasebni udeleženec, ki je v položaju, ki je čim bolj podoben položaju države, v običajnih tržnih pogojih sprejel isti ukrep. Merilo, ki ga je treba konkretno uporabiti v danem primeru, je treba določiti zlasti glede na naravo transakcije, ki jo je predvidela zadevna država članica (glej v tem smislu sodbo z dne 6. marca 2018, Komisija/FIH Holding in FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, točki 52 in 55).

144 V tem okviru mora Komisija opraviti celovito presojo, pri čemer mora upoštevati vse upoštevne dokaze v obravnavani zadevi, na podlagi katerih bo lahko odločila, ali upravičeno podjetje očitno ne bi pridobilo primerljivih pogojev od zasebnega udeleženca (glej v tem smislu sodbo z dne 11. decembra 2018, BTB Holding Investments in Duferco Participations Holding/Komisija, T-100/17, neobjavljena, EU:T:2018:900, točka 264 in navedena sodna praksa).

145 Pri tej analizi je treba upoštevati samo koristi in obveznosti, povezane s položajem države kot zasebnim udeležencem, in ne tistih, ki so povezane z njenim statusom javne oblasti (glej sodbo z dne 6. marca 2018, Komisija/FIH Holding in FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, točka 55 in navedena sodna praksa).

146 Drugič, poudariti je treba, da državnega ukrepa v korist podjetja ni mogoče *a priori* izključiti iz pojma „državne pomoči“ iz člena 107 PDEU le zato, ker se stranke zavežejo za izmenjavo storitev (glej v tem smislu sodbo z dne 28. januarja 1999, BAI/Komisija, T-14/96, EU:T:1999:12, točka 71).

147 Zgolj to, da država kupi storitve, ki so bile domnevno ponujene pod tržnimi pogoji, namreč ne zadostuje za to, da ta transakcija pomeni poslovno transakcijo, izvedeno pod pogoji, ki bi jih zasebni udeleženec sprejel. V nekaterih okoliščinah je treba objektivno dokazati, da je imela država dejansko potrebo po pridobitvi navedenega blaga in storitev (glej v tem smislu sodbo z dne 28. januarja 1999, BAI/Komisija, T-14/96, EU:T:1999:12, točke od 74 do 79).

148 Komisija je svojo razlago dejanske potrebe pojasnila v Obvestilu o pojmu „državne pomoči“. V točki 82 navedenega obvestila, ki je vključena v točko 4.2, naslovljeno „Merilo udeleženca v tržnem gospodarstvu“, je med drugim navedeno, da je treba za presojo, ali so bile nekatere transakcije izvedene pod tržnimi pogoji, preučiti vse upoštevne okoliščine obravnavanega primera. Na primer, obstajajo lahko izjemne okoliščine, v katerih se šteje, da nakup blaga ali storitev s strani javnega organa ni v skladu s tržnimi pogoji, čeprav je bil opravljen po tržnih cenah.

149 To obvestilo, čeprav za Splošno sodišče ne more biti zavezujoče, je vseeno lahko koristen vir navdiha (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 26. julija 2017, Češka republika/Komisija, C-696/15 P, EU:C:2017:595, točka 53).

150 V obravnavani zadevi je Komisija v točki 7.1.3.3 izpodbijanega sklepa, naslovljeni „Uporaba načela [zasebnega] udeleženca v tržnem gospodarstvu“, prvič, v bistvu navedla, da je združenje APFTE s sklenitvijo zadevnih pogodb uresničevalo cilj regionalne politike, delovalo le kot javni organ in zunaj turističnega razvoja regije ni računalo na finančni dobiček kot zasebni udeleženec v tržnem gospodarstvu. Dodala je, da nakup storitev trženja s strani združenja APFTE ni ustrezal dejanski potrebi, temveč je bil v resnici namenjen subvencioniranju letov družbe Ryanair z letališča Montpellier in na to letališče. Tako je menila, da merila zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu ni mogoče uporabiti. Drugič, Komisija je pojasnila, da ob predpostavki, da se navedeno merilo uporabi, cene, plačane za nakup storitev trženja, niso ustrezale tržni ceni, tako da to merilo ne bi bilo izpolnjeno.

151 Tako je treba ugotoviti, da je Komisija menila, da se merilo zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu v obravnavani zadevi ne uporablja iz dveh razlogov, ki se v bistvu nanašata na, prvič, dejstvo, da je združenje APFTE delovalo kot javni organ, in drugič, dejstvo, da nakup storitev trženja s strani združenja APFTE pri tožečih strankah ni ustrezal dejanski potrebi.

152 Kot pa v bistvu trdita tožeči stranki, nobeden od razlogov, ki jih je navedla Komisija, ni bil takšen, da bi izključil uporabo načela zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu.

153 Na eni strani je treba namreč v zvezi s prvim razlogom, in sicer tistim, ki je povezan z dejstvom, da je združenje APFTE delovalo kot javni organ, ugotoviti, da – kot je v bistvu razvidno iz točk 142 in 145 zgoraj – čeprav je treba uporabo merila zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu preučiti brez upoštevanja ciljev javne politike, uresničevanje takih ciljev ne izključuje možnosti uporabe tega merila.

154 Na drugi strani je treba glede drugega razloga, in sicer tistega v zvezi z nakupom storitev trženja, ki niso ustrezale dejanski potrebi združenja APFTE, pri tožečih strankah, poudariti, da – kot je v bistvu razvidno iz točk od 146 do 149 zgoraj – preučitev dejanske potrebe države po nakupu blaga in storitev po definiciji pomeni, da je treba analizirati, ali bi zasebni subjekt, ki je v položaju, ki je čim bolj podoben položaju države, v običajnih tržnih pogojih ravnal enako. Taka presoja pa spada, kot je razvidno iz točke 143 zgoraj, na področje uporabe merila zasebnega udeleženca

v tržnem gospodarstvu. Tako tudi na podlagi tega razloga, ki ga je uporabila Komisija, ni bilo mogoče sklepati, da je možnost uporabe merila zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu izključena.

155 Zato je treba ugotoviti, da je Komisija s tem, da je ugotovila, da se merilo zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu v obravnavanem primeru ne uporablja, napačno uporabila pravo.

156 Vendar je Komisija v prvem delu točke 7.1.3.4 izpodbijanega sklepa, naslovljenem „Določitev prednosti, ki jo je združenje APFTE podelilo družbi Ryanair/AMS“, natančno preučila, ali je nakup storitev trženja pri tožečih strankah ustrezal dejanski potrebi združenja APFTE.

157 Vendar ta analiza Komisije – v nasprotju s trditvami tožečih strank – ne more povzročiti protislovja v izpodbijanem sklepu, ki bi lahko vplivalo na njegovo veljavnost. V zvezi s tem je treba opozoriti, da protislovje v obrazložitvi sklepa pomeni kršitev obveznosti obrazložitve, ki lahko vpliva na veljavnost zadevnega akta, če je ugotovljeno, da naslovnik akta zaradi tega protislovja ne more razbrati pravih razlogov za odločitev ali njen del in zato izrek akta v celoti ali delno ni pravno utemeljen (sodbi z dne 24. januarja 1995, Tremblay in drugi/Komisija, T-5/93, EU:T:1995:12, točka 42, in z dne 30. marca 2000, Kish Glass/Komisija, T-65/96, EU:T:2000:93, točka 85).

158 V obravnavanem primeru je iz točk od 182 do 305 obrazložitve izpodbijanega sklepa jasno razvidno, da je Komisija dokazala obstoj gospodarske prednosti zaradi neobstoja dejanske potrebe združenja APFTE po sklenitvi zadevnih pogodb. Tožeči stranki sta se lahko seznanili z dejanskimi razlogi za izpodbijani sklep in izpodbijali utemeljenost presoj Komisije v zvezi s tem, kar sta tudi storili v točkah od 141 do 239 tožbe in v točkah od 58 do 84 replike. Tako bo treba izpodbijani sklep razglasiti za ničen le, če se izkaže, da s temi razlogi ni mogoče utemeljiti njegovega izreka, kar bo preučeno v okviru četrtega tožbenega razloga.

159 V delu, v katerem se tožeči stranki sklicujeta na protislovje v izpodbijanem sklepu v zvezi z vprašanjem, ali je cena, plačana na podlagi zadevnih pogodb, ustrezala tržni ceni, zadostuje ugotoviti, da je Komisija v točkah 184, 306 in 307 obrazložitve izpodbijanega sklepa navedla, da neobstoj dejanske potrebe združenja APFTE po sklenitvi zadevnih pogodb zadostuje za dokaz obstoja gospodarske prednosti in da je preučila, ali je cena, ki jo je plačalo združenje APFTE, podredno ustrezala tržni ceni, ker je družba Ryanair tako trditev navedla v okviru svojih pripomb med formalnim postopkom preiskave.

160 Zato je treba četrti del in s tem drugi tožbeni razlog v celoti – s pridržkom analize, ki bo opravljena v okviru prvih treh delov četrtega tožbenega razloga – zavrniti kot neutemeljena.

[…]

IV. Stroški

351 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker tožeči stranki s svojimi predlogi nista uspeli, se jima v skladu s predlogi Komisije naloži, da nosita svoje stroške in stroške Komisije.

352 Svet na podlagi člena 138(1) Poslovnika nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (deveti senat)

razsodilo:

1. **Tožba se zavrne.**

2. **Družbi Ryanair DAC in Airport Marketing Services Ltd nosita svoje stroške in stroške Evropske komisije.**

3. **Svet Evropske unije nosi svoje stroške.**

Costeira Kancheva Zilgalvis

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 14. junija 2023.

Podpisi