Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (devátého senátu)

14. června 2023*

„Státní podpory – Dohody uzavřené s leteckou společností Ryanair a její dceřinou společností Airport Marketing Services – Marketingové služby – Rozhodnutí prohlašující podporu za neslučitelnou s vnitřním trhem a nařizující její navrácení – Zvýhodnění – Kritérium skutečné potřebnosti – Články 41 a 47 Listiny základních práv – Právo na přístup ke spisu – Právo být vyslechnut“

Ve věci T-79/21,

Ryanair DAC, se sídlem v Swordsu (Irsko),

Airport Marketing Services Ltd, se sídlem v Dublinu (Irsko),

zástupci: E. Vahida, F.-C. Laprévote, V. Blanc, S. Rating, I.-G. Metaxas-Maranghidis a D. Pérez de Lamo, advokáti,

žalobkyně,

proti

Evropské komisi, zástupci: L. Flynn, J. Carpi Badía a C. Georgieva, jako zmocněnci,

žalované,

podporované:

Radou Evropské unie, zastupci: A. Maceroni a A.-L. Meyer, jako zmocněnci,

vedlejší účastnice,

TRIBUNÁL (devátý senát),

během porad ve složení: M. J. Costeira (zpravodajka), M. Kančeva a P. Zilgalvis, soudci,

za soudní kancelář: S. Spyropoulos, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po jednání konaném dne 20. října 2022,

* Jednací jazyk: angličtina.

vydává tento

Rozsudek [1]

[*omissis*]

I. Skutečnosti předcházející sporu

A. Dotčené smlouvy

2 První žalobkyně, Ryanair DAC, dříve Ryanair Ltd, je leteckou společností usazenou v Irsku, která provozuje více než 2 000 letů denně spojujících 209 destinací v 33 zemích Evropy a Severní Afriky. Druhá žalobkyně, Airport Marketing Services Ltd (dále jen „AMS“), je dceřinou společností společnosti Ryanair, která vytváří marketingové strategie, přičemž největší podíl její činnosti spočívá v prodeji reklamní plochy na internetových stránkách společnosti Ryanair.

3 Letiště Montpellier Méditerranée (dále jen „letiště Montpellier“) se nachází přibližně 7 km od centra Montpellier, hlavního města departementu Hérault, v Okcitánii ve Francii. Toto letiště je otevřeno pro vnitrostátní i mezinárodní komerční dopravu.

4 Letiště Montpellier bylo v letech 1964 až 2009 spravováno chambre de commerce et d'industrie de Montpellier (obchodní a průmyslová komora Montpellier), následně začleněnou do chambre de commerce et d'industrie de l'Hérault (obchodní a průmyslové komory Hérault, dále jen „CCIM“). Dne 23. června 2009 byla správa tohoto letiště převedena na společnost Aéroport Montpellier Méditerranée (dále jen „AMM“), jejíž kapitál je z 60 % vlastněn francouzským státem, 25 % CCIM, 7 % radou departementu Hérault, 6,5 % Region Occitanie, 1 % sdružením aglomerace Pays de l'Or a z 0,5 % Montpellier Méditerranée Métropole.

[*omissis*]

6 L'association de promotion des flux touristiques et économiques (Sdružení pro podporu turistických a ekonomických toků, dále jen „APFTE“) je sdružení vytvořené v červnu 2010 z iniciativy CCIM ve spolupráci s několika regionálními orgány, totiž conseil régional du Languedoc-Roussillon (regionální radou Languedoc-Roussillon (nyní Région Occitanie), departementem Hérault departement Hérault, communauté d'agglomération de Montpellier (sdružením aglomerace Montpellier, nyní Montpellier Méditerranée Métropole) městská komunita Montpellier (nyní Montpellier Méditerranée Métropole), communauté de communes du pays de l'Or (sdružením obcí Pays de l'Or, nyní communauté d'agglomération du pays de l'Or), městem Montpellier (dále jen „veřejní členové APFTE“) a za účasti několika místních podniků.

7 Účelem APFTE je podle jejích stanov „propagace a rozvoj cestovního ruchu, včetně obchodu, na území prostřednictvím propagačních trhů, nákupu reklamy na internetu a marketingových služeb nebo jakéhokoli jiného reklamního média, jako je účast na veletrzích a výstavách, k přilákání mezinárodní klientely“.

[1] – Jsou uvedeny pouze body tohoto rozsudku, jejichž zveřejnění Tribunál považuje za účelné.

8 V letech 2010 až 2018 uzavřela APFTE se žalobkyněmi tři bloky smluv o marketingových službách (dále jen „dotčené smlouvy“).

[*omissis*]

B. Správní řízení

13 Dne 23. března 2017 obdržela Evropská komise stížnost podanou leteckou společností Air France, která tvrdila, že APFTE poskytla protiprávní státní podporu společnosti Ryanair v letech 2010 až 2015 ve formě smluv o marketingových službách na podporu jejích operací letecké dopravy na letiště Montpellier a zpět.

[*omissis*]

C. Napadené rozhodnutí

18 V rámci ukončení formálního vyšetřovacího řízení Komise přijala dne 2. srpna 2019 rozhodnutí C(2019) 5729 final o státní podpoře SA.47867 2018/C (ex 2017/FC) provedené Francií ve prospěch společností Ryanair a AMS (dále jen „původní rozhodnutí“). Dne 13. října 2020 Komise opravila původní rozhodnutí rozhodnutím C(2020) 6938 final (dále jen „oprava“). Dne 19. listopadu 2020 bylo napadené rozhodnutí, které odpovídá původnímu rozhodnutí v opraveném znění, zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie*.

[*omissis*]

21 Zatřetí Komise v rámci posouzení hospodářského zvýhodnění uvedla, že vazby mezi smlouvami o letištních službách uzavřenými AMM, jejichž účelem bylo stanovit finanční a provozní podmínky letů provozovaných společností Ryanair na letiště Montpellier a z něj, a dotčenými smlouvami, uzavřenými APFTE, nejsou dostatečné k tomu, aby odůvodnily společnou analýzu, a rozhodla se provést oddělený přezkum dotčených smluv. Měla za to, že uzavřením uvedených smluv APFTE sledovalo cíl regionální politiky, jednalo pouze jako orgán veřejné moci a nemělo v úmyslu mít prospěch z finančního zisku v logice soukromého subjektu v tržním hospodářství, a že nákup marketingových služeb neodpovídal skutečné potřebě, ale měl spíše za cíl dotovat lety Ryanair z letiště Montpellier a na toto letiště, takže kritérium soukromého subjektu v tržním hospodářství nebylo použitelné. Dodala, že i kdyby bylo toto kritérium použitelné, nebylo by splněno, jelikož ceny zaplacené na základě dotčených smluv neodpovídají tržní ceně. S ohledem na tyto skutečnosti dospěla k závěru, že dotčené smlouvy poskytly společnosti Ryanair hospodářské zvýhodnění.

[*omissis*]

24 Komise dospěla k závěru, že dotčené smlouvy představují státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.

[*omissis*]

II. Návrhová žádání účastnic řízení

28 Žalobkyně navrhují, aby Tribunál:

– napadené rozhodnutí zrušil;

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

29 Komise, podporovaná Radou, navrhuje, aby Tribunál:

– zamítl žalobu;

– uložil žalobkyním náhradu nákladů řízení.

III. Právní otázky

A. K věci samé

[*omissis*]

1. K druhému žalobnímu důvodu vycházejícímu z nesprávného právního posouzení, zjevně nesprávného posouzení a nedostatku odůvodnění, jelikož Komise dospěla k závěru, že kritérium soukromého subjektu v tržním hospodářství nelze použít

[*omissis*]

a) Ke čtvrté části, vycházející z rozporu v napadeném rozhodnutí týkajícího se použití kritéria soukromého subjektu v tržním hospodářství

136 Žalobci vytýkají Komisi, že zaprvé měla za to, že kritérium soukromého subjektu v tržním hospodářství nebylo použitelné, a zadruhé, že jej použila, když se snažila určit, zda APFTE měla „skutečnou potřebu“ nakupovat marketingové služby u žalobkyň a zda zaplacená cena odpovídá tržní ceně. Tvrdí, že z judikatury a ze sdělení Komise o pojmu „státní podpora“ uvedeném v čl. 107 odst. 1 [SFEU] (Úř. věst. 2016, C 262, s. 1) vyplývá, že kritérium „skutečné potřeby“ je variantou kritéria soukromého subjektu v tržním hospodářství, které by mělo být aplikováno pouze za výjimečných okolností, a že srovnání ceny transakce s tržní cenou je typickým prvkem kritéria soukromého subjektu v tržním hospodářství. Podle žalobkyň je tedy v odůvodnění napadeného rozhodnutí rozpor.

137 Komise s touto argumentací nesouhlasí. Tvrdí, že kritérium „skutečné potřeby“ není variantou kritéria soukromého subjektu v tržním hospodářství a že v jejím sdělení o pojmu „státní podpora“ se v části týkající se tohoto kritéria uvádí, že „mohou například existovat mimořádné okolnosti, kdy se nemusí mít za to, že pořízení zboží nebo služeb orgánem veřejné moci je v souladu s tržními podmínkami, a to ani tehdy, uskuteční-li se za tržní ceny“, což je přístup, který byl potvrzen Tribunálem.

138 Kromě toho Komise tvrdí, že napadené rozhodnutí není nekonzistentní ani nejasné. V bodě 180 odůvodnění tohoto rozhodnutí se totiž uvádí, že nákup marketingových služeb nebyl takový, aby uspokojil „skutečnou potřebu“, ale měl za cíl dotovat lety Ryanair na letiště Montpellier a z něj. Následně je uvedeno, že za předpokladu, že by se použilo kritérium soukromého subjektu v tržním hospodářství, nebylo by splněno, pokud cena marketingových služeb neodpovídá ceně tržní. Podle Komise není druhá část analýzy v rozporu s první, ale pouze ji doplňuje tím, že podpůrně zkoumá argumenty vznesené žalobkyněmi a jinými zúčastněnými stranami během formálního vyšetřovacího řízení.

139 V tomto ohledu je zaprvé třeba připomenout, že, jak vyplývá z bodu 69 výše, za státní podpory se považují zásahy, které mohou v jakékoli formě přímo nebo nepřímo zvýhodňovat podniky nebo které musí být považovány za hospodářské zvýhodnění, které by podnik-příjemce za obvyklých tržních podmínek nezískal.

140 Kromě toho, jak vyplývá z bodu 71 výše, posouzení podmínek, za kterých bylo takové zvýhodnění poskytnuto, se v zásadě provádí použitím kritéria soukromého subjektu v tržním hospodářství.

141 Aby bylo možné určit, zda je toto kritérium použitelné, mělo by se vycházet z hospodářské povahy jednání státu, nikoli z toho, jak daný stát podle vlastního subjektivního názoru hodlal postupovat, nebo které alternativní postupy zvažoval před přijetím dotčeného opatření (rozsudek ze dne 20. září 2017, Komise v. Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, bod 27).

142 Článek 107 odst. 1 SFEU totiž nerozlišuje podle příčin nebo cílů státních opatření (rozsudky ze dne 2. července 1974, Itálie v. Komise, 173/73, EU:C:1974:71, bod 27, a ze dne 13. února 2003, Španělsko v. Komise, C-409/00, EU:C:2003:92, bod 46). Povaha cílů sledovaných státními opatřeními a jejich odůvodnění nemají žádný vliv na jejich kvalifikaci jako státní podpory (rozsudky ze dne 8. prosince 2011, France Télécom v. Komise, C-81/10 P, EU:C:2011:811, bod 17, a ze dne 25. ledna 2022, Komise v. European Food a další, C-638/19 P, EU:C:2022:50, bod 122).

143 Pokud se použije kritérium soukromého subjektu v tržním hospodářství, je nutné zkoumat, zda by stejné opatření přijal za běžných tržních podmínek soukromý hospodářský subjekt v situaci co nejbližší situaci státu. Kritérium, jež má být konkrétně použito v daném případě, musí být určeno zejména v závislosti na povaze operace zamýšlené dotyčným členským státem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. března 2018, Komise v. FIH Holding a FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, body 52 a 55).

144 V tomto rámci je na Komisi, aby učinila celkové posouzení a zohlednila všechny relevantní skutečnosti daného případu, které jí umožní určit, zda by podnik, který je příjemcem podpory, zjevně nezískal srovnatelné podmínky od soukromého hospodářského subjektu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. prosince 2018, BTB Holding Investments a Duferco Participations Holding v. Komise, T-100/17, nezveřejněný, EU:T:2018:900, bod 264 a citovaná judikatura).

145 Pro účely této analýzy je třeba zohlednit pouze ty výhody a závazky, které souvisejí s postavením státu jako soukromého hospodářského subjektu, a nikoli s jeho postavením orgánu veřejné moci (viz rozsudek ze dne 6. března 2018, Komise v. FIH Holding a FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, bod 55 a citovaná judikatura).

146 Zadruhé je třeba uvést, že státní opatření přijaté ve prospěch podniku nemůže být *a priori* vyloučeno z pojmu „státní podpora“ uvedeného v článku 107 SFEU pouze proto, že se strany zavazují k vzájemnému plnění (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. ledna 1999, BAI v. Komise, T-14/96, EU:T:1999:12, bod 71).

147 Pouhá skutečnost, že členský stát nakupuje služby, které byly údajně nabízeny za tržních podmínek, nestačí k tomu, aby tato operace představovala obvyklou obchodní transakci uskutečněnou za podmínek, se kterými by souhlasil soukromý hospodářský subjekt. Za určitých okolností je třeba objektivně prokázat, že stát měl skutečnou potřebu nabýt uvedené zboží a služby (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. ledna 1999, BAI v. Komise, T-14/96, EU:T:1999:12, body 74 až 79)

148 Komise upřesnila svůj výklad skutečné potřeby ve sdělení o pojmu „státní podpora“. V bodě 82 uvedeného sdělení, který je součástí bodu 4.2 nazvaného „Kritérium [soukromého] subjektu v tržním hospodářství“, se mimo jiné uvádí, že při posuzování, zda jsou určité transakce v souladu s tržními podmínkami, by měly být uváženy všechny příslušné okolnosti konkrétního případu. Mohou například existovat mimořádné okolnosti, kdy se nemusí mít za to, že pořízení zboží nebo služeb orgánem veřejné moci je v souladu s tržními podmínkami, a to ani tehdy, uskuteční-li se za tržní ceny.

149 Přestože toto sdělení nemůže zavazovat Tribunál, může přesto sloužit jako užitečný zdroj inspirace (v tomto smyslu viz a obdobně rozsudek ze dne 26. července 2017, Česká republika v. Komise, C-696/15 P, EU:C:2017:595, bod 53).

150 V projednávané věci v bodě 7.1.3.3 napadeného rozhodnutí nazvaném „Použitelnost zásady [soukromého subjektu v tržním hospodářství]“ Komise zaprvé v podstatě uvedla, že APFTE při uzavírání dotčených smluv sledovalo cíl regionální politiky, jednalo pouze jako orgán veřejné moci a nemělo v úmyslu získat finanční zisk v souladu s logikou soukromého subjektu v tržním hospodářství mimo rozvoj cestovního ruchu v regionu. Dodala, že nákup marketingových služeb ze strany APFTE neodpovídal skutečné potřebě, ale ve skutečnosti měl za cíl dotovat lety společnosti Ryanair z letiště Montpellier a na toto letiště. Domnívala se tedy, že kritérium soukromého subjektu v tržním hospodářství nebylo použitelné. Zadruhé Komise upřesnila, že i za předpokladu, že by se uvedené kritérium uplatnilo, ceny zaplacené za nákup marketingových služeb neodpovídaly tržní ceně, takže toto kritérium by nebylo splněno.

151 Je tedy třeba konstatovat, že se Komise domnívala, že kritérium soukromého subjektu v tržním hospodářství bylo v projednávané věci nepoužitelné ze dvou důvodů týkajících se v podstatě zaprvé skutečnosti, že APFTE jednalo jako orgán veřejné moci, a zadruhé skutečnosti, že nákup marketingových služeb ze strany APFTE od žalobkyň neodpovídal skutečné potřebě.

152 Jak však v podstatě tvrdí žalobkyně, žádný z důvodů uvedených Komisí nemohl vyloučit použitelnost zásady soukromého subjektu v tržním hospodářství.

153 Pokud jde o první důvod, a to důvod související se skutečností, že APFTE jednalo jako orgán veřejné moci, je třeba poznamenat, že jak v podstatě vyplývá z bodů 142 a 145 výše, ačkoli uplatnění kritéria soukromého subjektu v tržním hospodářství je třeba zkoumat bez ohledu na cíle veřejné politiky, sledování takových cílů nevylučuje použitelnost tohoto kritéria.

154 Pokud jde o druhý důvod, a to důvod týkající se nákupu marketingových služeb, které neodpovídaly skutečné potřebě sdružení APFTE, od žalobkyň, je třeba uvést, že jak v podstatě vyplývá z bodů 146 až 149 výše, přezkoumání skutečné potřeby státu nabýt zboží a služby pojmově vyžaduje analýzu toho, zda by se soukromý hospodářský subjekt nacházející v situaci, která je co nejbližší situaci tohoto státu, choval za obvyklých tržních podmínek stejně. Jak však vyplývá z bodu 143 výše, takové posouzení spadá do působnosti kritéria soukromého subjektu v tržním hospodářství. Ani tento důvod uvedený Komisí tedy neumožňuje dospět k závěru o vyloučení použitelnosti kritéria soukromého subjektu v tržním hospodářství.

155 Je tedy třeba konstatovat, že se Komise tím, že dospěla k závěru, že kritérium soukromého subjektu v tržním hospodářství se v projednávané věci neuplatní, dopustila nesprávného právního posouzení.

156 V první části bodu 7.1.3.4 napadeného rozhodnutí s názvem „Určení zvýhodnění poskytnutého společnostem Ryanair/AMS sdružením APFTE“, však Komise přesně přezkoumala, zda nákup marketingových služeb od žalobkyň odpovídal skutečné potřebě sdružení APFTE.

157 Na rozdíl od toho, co tvrdí žalobkyně, však tato analýza Komise nemůže mít za následek rozporuplnost napadeného rozhodnutí, která by mohla ovlivnit jeho platnost. V tomto ohledu je třeba připomenout, že rozpor v odůvodnění rozhodnutí je porušením povinnosti uvést odůvodnění, které může ovlivnit platnost dotyčného aktu, pokud se prokáže, že osoba, jíž je tento akt určen, není v důsledku tohoto rozporu schopna se zcela či zčásti seznámit se skutečnými důvody rozhodnutí, a výrok aktu je tudíž zcela či zčásti právně nepodložený (rozsudky ze dne 24. ledna 1995, Tremblay a další v. Komise, T-5/93, EU:T:1995:12, bod 42, a ze dne 30. března 2000, Kish Glass v. Komise, T-65/96, EU:T:2000:93, bod 85).

158 V projednávané věci z bodů 182 až 305 odůvodnění napadeného rozhodnutí jasně vyplývá, že Komise prokázala existenci hospodářského zvýhodnění z důvodu neexistence skutečné potřeby sdružení APFTE uzavřít dotčené smlouvy. Žalobkyně měly možnost seznámit se se skutečnými důvody napadeného rozhodnutí a zpochybnit opodstatněnost posouzení, která Komise v tomto ohledu provedla, což mimo jiné učinily v bodech 141 až 239 žaloby a v bodech 58 až 84 repliky. Napadené rozhodnutí tedy bude třeba zrušit pouze tehdy, ukáže-li se, že na těchto důvodech nemůže být založen jeho výrok, což bude zkoumáno v rámci čtvrtého žalobního důvodu.

159 V rozsahu, v němž žalobkyně uvádějí rozpor v napadeném rozhodnutí, pokud jde o otázku, zda cena zaplacená na základě dotčených smluv odpovídala tržní ceně, stačí konstatovat, že Komise v bodech 184, 306 a 307 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že neexistence skutečné potřeby sdružení APFTE uzavřít dotčené smlouvy byla dostatečná k prokázání existence hospodářského zvýhodnění, a že přezkoumala, zda cena zaplacená sdružením APFTE odpovídala tržní ceně, podpůrně, jelikož Ryanair uvedla takové tvrzení v rámci svých připomínek během formálního vyšetřovacího řízení.

160 Proto je, s výhradou analýzy provedené v rámci prvních tří částí čtvrtého žalobního důvodu, třeba čtvrtou část, a tedy celý druhý žalobní důvod zamítnout jako neopodstatněné.

[*omissis*]

IV. K nákladům řízení

351 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a žalobkyně neměly ve věci úspěch, je důvodné rozhodnout, že žalobkyně ponesou vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí.

352 Rada ponese v souladu s čl. 138 odst. 1 jednacího řádu vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (devátý senát)

rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) Ryanair DAC a Airport Marketing Services Ltd ponesou vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.

3) Rada Evropské unie ponese vlastní náklady řízení.

Costeira Kančeva Zilgalvis

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 14. června 2023.

Podpisy.