Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Niende Afdeling)

14. juni 2023 *

»Statsstøtte – aftaler indgået med luftfartsselskabet Ryanair og dets datterselskab Airport Marketing Services – markedsføringstjenester – afgørelse, hvorved støtten erklæres uforenelig med det indre marked og anordnes tilbagesøgt – fordel – kriteriet om et faktisk behov – artikel 41 og 47 i chartret om grundlæggende rettigheder – retten til aktindsigt – ret til at blive hørt«

I sag T-79/21,

Ryanair DAC, Swords (Irland),

Airport Marketing Services Ltd, Dublin (Irland),

ved advokaterne E. Vahida, F.-C. Laprévote, V. Blanc, S. Rating, I.-G. Metaxas-Maranghidis og D. Pérez de Lamo,

sagsøgere,

mod

Europa-Kommissionen ved L. Flynn, J. Carpi Badía og C. Georgieva, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af

Rådet for Den Europæiske Union ved A. Maceroni og A.-L. Meyer, som befuldmægtigede,

intervenient,

har

RETTEN (Niende Afdeling),

sammensat under rådslagtningen af afdelingsformanden, M.J. Costeira (refererende dommer), og dommerne M. Kancheva og P. Zilgalvis,

justitssekretær: fuldmægtig S. Spyropoulos,

* Processprog: engelsk.

på grundlag af den skriftlige forhandling

efter retsmødet den 20. oktober 2022,

afsagt følgende

Dom [1]

[*udelades*]

I. Sagens baggrund

A. De omhandlede aftaler

2 Den første sagsøger, Ryanair DAC, tidligere Ryanair Ltd, er et luftfartsselskab med hjemsted i Irland, som beflyver mere end 2 000 daglige ruter, der forbinder 209 destinationer i 33 lande i Europa og Nordafrika. Den anden sagsøger, Airport Marketing Services Ltd (herefter »AMS«), er Ryanairs datterselskab, som leverer løsninger inden for markedsføringsstrategi, idet størstedelen af selskabets aktiviteter består i salg af reklameplads på Ryanairs hjemmeside.

3 Aéroport de Montpellier Méditerranée (herefter »Montpellier lufthavn«) ligger ca. 7 km fra centrum af Montpellier, der er hovedby i departementet Hérault i regionen Occitanie, Frankrig. Denne lufthavn er åben for national og international kommerciel trafik.

4 Driften af Montpellier lufthavn blev i perioden 1964-2009 varetaget af chambre de commerce et d'industrie de Montpellier (handels- og industrikammeret for Montpellier, Frankrig), der efterfølgende blev integreret i chambre de commerce et d'industrie de l'Hérault (handels- og industrikammeret for Hérault, Frankrig) (herefter »CCIM«). Den 23. juni 2009 blev driften overdraget til aktieselskabet Aéroport Montpellier Méditerranée (herefter »AMM«), af hvis kapital den franske stat ejede 60%, CCIM ejede 25%, departementsrådet i Hérault ejede 7%, regionen Occitanie ejede 6,5%, bysammenslutningen for pays de l'Or ejede 1%, og Montpellier Méditerranée Métropole ejede 0,5%.

[*udelades*]

6 Association de promotion des flux touristiques et économiques (foreningen til fremme af turistmæssig og økonomisk tilstrømning, herefter »APFTE«) er en forening, der blev oprettet i juni 2010 på CCIM's initiativ i samarbejde med flere regionale enheder, nemlig regionsrådet for Languedoc-Roussillon (nu regionen Occitanie), departementet Hérault, bysammenslutningen for Montpellier (nu Montpellier Méditerranée Métropole), kommunesammenslutningen for pays de l'Or (nu bysammenslutningen for pays de l'Or) og Montpellier by (herefter »APFTE's offentlige medlemmer«), og med deltagelse af flere lokale virksomheder.

[1] – Der gengives kun de præmisser i nærværende dom, som Retten finder det relevant at offentliggøre.

7 Ifølge APFTE's vedtægter har foreningen til formål at »fremme og udvikle turismen, herunder i forretningsøjemed, i området gennem promoveringsaftaler, køb af annoncer på internettet og markedsføringsydelser eller andre reklametiltag såsom deltagelse på messer og udstillinger, for at tiltrække et internationalt publikum«.

8 I perioden 2010-2018 indgik APFTE tre sæt aftaler om markedsføringstjenester med sagsøgerne (herefter »de omhandlede aftaler«).

[*udelades*]

B. Den administrative procedure

13 Den 23. marts 2017 modtog Europa-Kommissionen en klage fra luftfartsselskabet Air France, hvori dette selskab anførte, at APFTE havde ydet ulovlig statsstøtte til Ryanair i perioden 2010-2015 i form af aftaler om markedsføringstjenester for at støtte sidstnævnte luftfartsselskabs lufttransport til og fra Montpellier lufthavn.

[*udelades*]

C. Den anfægtede afgørelse

18 Efter den formelle undersøgelsesprocedure vedtog Kommissionen den 2. august 2019 afgørelse C(2019) 5729 final om statsstøtte SA.47867 2018/C (ex 2017/FC) iværksat af Frankrig til fordel for Ryanair og AMS (herefter »den oprindelige afgørelse«). Den 13. oktober 2020 berigtigede Kommissionen den oprindelige afgørelse ved afgørelse C(2020) 6938 final (herefter »berigtigelsen«). Den 19. november 2020 blev den anfægtede afgørelse, som svarer til den oprindelige afgørelse, som berigtiget, offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*.

[*udelades*]

21 For det tredje anførte Kommissionen som led i undersøgelsen af den økonomiske fordel, at forbindelserne mellem de aftaler om lufthavnstjenester, som AMM havde indgået, og hvis formål var at fastsætte de finansielle og kommercielle vilkår for Ryanairs kommercielle flyvninger til og fra Montpellier lufthavn, og de omhandlede aftaler, som APFTE havde indgået, ikke var tilstrækkelige til at begrunde en fælles analyse, og besluttede at undersøge de omhandlede aftaler særskilt. Kommissionen fandt, at APFTE ved indgåelsen af de nævnte aftaler forfulgte et regionalpolitisk formål, alene handlede som offentlig myndighed og ikke påregnede at opnå en økonomisk fortjeneste i logikken hos i en privat aktør i en markedsøkonomi, og at salget af markedsføringstjenester ikke opfyldte et faktisk behov, men snarere havde til formål at støtte Ryanairs flyvninger fra og til Montpellier lufthavn, hvorfor kriteriet om den private aktør i en markedsøkonomi ikke fandt anvendelse. Denne institution tilføjede, at selv om dette kriterium havde fundet anvendelse, ville det ikke have været opfyldt, eftersom de priser, der blev betalt i henhold til de omhandlede aftaler, ikke svarede til markedsprisen. Henset til disse forhold udledte Kommissionen, at de omhandlede aftaler tilførte Ryanair en økonomisk fordel.

[*udelades*]

24 Kommissionen konkluderede, at de omhandlede aftaler udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.

[*udelades*]

II. Parternes påstande

28 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede afgørelse annulleres.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

29 Kommissionen har, støttet af Rådet, nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

III. Retlige bemærkninger

A. Realiteten

[*udelades*]

1. Det andet anbringende om en retlig fejl, et åbenbart urigtigt skøn og en manglende begrundelse, for så vidt som Kommissionen konkluderede, at kriteriet om den private aktør i en markedsøkonomi ikke fandt anvendelse

[*udelades*]

a) Det fjerde led om en modsigelse i den anfægtede afgørelse med hensyn til anvendelsen af kriteriet om den private aktør i en markedsøkonomi

136 Sagsøgerne har foreholdt Kommissionen, at den på den ene side fandt, at kriteriet om den private aktør i en markedsøkonomi ikke fandt anvendelse, og at den på den anden side anvendte dette kriterium med henblik på at afgøre, om APFTE havde et »faktisk behov« for at købe markedsføringstjenester af sagsøgerne, og om de betalte priser svarede til markedsprisen. Sagsøgerne har gjort gældende, at det følger af retspraksis og af Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, [TEUF] (EUT 2016, C 262, s. 1), at kriteriet om et »faktisk behov« er en variant af kriteriet om den private aktør i en markedsøkonomi, som kun bør anvendes under usædvanlige omstændigheder, og at sammenligningen af transaktionens pris med markedsprisen er et typisk element i kriteriet om den private aktør i en markedsøkonomi. Sagsøgerne har følgelig anført, at der er en uoverensstemmelse i begrundelsen for den anfægtede afgørelse.

137 Kommissionen har bestridt denne argumentation. Denne institution har gjort gældende, at kriteriet om et »faktisk behov« ikke er en variant af kriteriet om den private aktør i en markedsøkonomi, og at det i dens meddelelse om begrebet statsstøtte i den del, der omhandler nævnte kriterium, indikeres, at der kan »forekomme ekstraordinære omstændigheder, hvorunder

en offentlig myndigheds køb af varer eller tjenesteydelser ikke kan anses for at foregå på markedsvilkår, selv om de foretages til markedspriser«, hvilken fremgangsmåde Retten har tiltrådt.

138 Kommissionen har endvidere gjort gældende, at den anfægtede afgørelse hverken er usammenhængende eller uklar. I 180. betragtning til den nævnte afgørelse er det nemlig præciseret, at de omhandlede købet af markedsføringstjenester ikke opfyldte et »faktisk behov«, men snarere havde til formål at støtte Ryanairs flyvninger til og fra Montpellier lufthavn. Det anføres herefter, at selv hvis det antages, at kriteriet om den private aktør i en markedsøkonomi havde fundet anvendelse, ville det ikke have været opfyldt, eftersom prisen på markedsføringstjenesterne ikke svarede til markedsprisen. Ifølge Kommissionen modsiger den anden del af analysen ikke den første del, men supplerer blot denne, idet der foretages en subsidiær undersøgelse af de argumenter, som sagsøgerne og de øvrige interesserede parter fremførte under den formelle undersøgelsesprocedure.

139 For det første skal det i denne henseende bemærkes, således som det fremgår af præmis 69 ovenfor, at en indgriben, uanset hvilken form den end måtte have, anses for at være statsstøtte, såfremt den direkte eller indirekte favoriserer visse virksomheder, eller såfremt den skal anses for at være en økonomisk fordel, som den begunstigede virksomhed ikke ville have opnået under sædvanlige markedsvilkår.

140 Som det fremgår af præmis 71 ovenfor, foretages vurderingen af de betingelser, hvorunder en sådan fordel er blevet indrømmet, principielt ved anvendelse af kriteriet om den private aktør i en markedsøkonomi.

141 Med henblik på at afgøre, om dette kriterium finder anvendelse, skal der tages udgangspunkt i den økonomiske karakter af statens handling, og ikke hvordan denne stat subjektivt mente, at den handlede, eller hvilke alternative handlemåder den overvejede forud for vedtagelsen af den pågældende foranstaltning (dom af 20.9.2017, Kommissionen mod Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, præmis 27).

142 Artikel 107, stk. 1, TEUF har således ikke indført nogen sondring ud fra grundene til eller formålet med de statslige indgreb (dom af 2.7.1974, Italien mod Kommissionen, 173/73, EU:C:1974:71, præmis 27, og af 13.2.2003, Spanien mod Kommissionen, C-409/00, EU:C:2003:92, præmis 46). Arten af de formål, der forfølges med statslige foranstaltninger, og deres begrundelse er ikke afgørende for, om de kvalificeres som statsstøtte (dom af 8.12.2011, France Télécom mod Kommissionen, C-81/10 P, EU:C:2011:811, præmis 17, og af 25.1.2022, Kommissionen mod European Food m.fl., C-638/19 P, EU:C:2022:50, præmis 122).

143 Når kriteriet om den private aktør i en markedsøkonomi finder anvendelse, skal det undersøges, om den samme foranstaltning ville være blevet truffet under normale markedsvilkår af en privat aktør, som befinder sig i en situation, som ligger så tæt som muligt på den situation, som staten befinder sig i. Det kriterium, som konkret skal anvendes i en given sag, skal fastlægges på grundlag af bl.a. arten af den af den pågældende medlemsstat påtænkte transaktion (jf. i denne retning dom af 6.3.2018, Kommissionen mod FIH Holding og FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, præmis 52 og 55).

144 Det tilkommer i denne forbindelse Kommissionen at foretage en samlet vurdering, som skal tage hensyn til alle de relevante beviser i sagen, og som gør det muligt for den at afgøre, om den begunstigede virksomhed klart ikke kunne have opnået sammenlignelige vilkår hos en privat aktør

(jf. i denne retning dom af 11.12.2018, BTB Holding Investments og Duferco Participations Holding mod Kommissionen, T-100/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:900, præmis 264 og den deri nævnte retspraksis),

145 Med henblik på denne analyse skal der kun tages hensyn til de fordele og forpligtelser, som er forbundet med medlemsstatens situation i dens egenskab af privat aktør, og ikke dem, som er forbundet med dens egenskab af offentlig myndighed (jf. dom af 6.3.2018, Kommissionen mod FIH Holding og FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

146 For det andet skal det bemærkes, at en statslig foranstaltning, der er til fordel for en virksomhed, ikke i sig selv og på forhånd kan udelukkes fra begrebet »statsstøtte« i artikel 107 TEUF, blot fordi parterne forpligter sig til gensidige ydelser (jf. i denne retning dom af 28.1.1999, BAI mod Kommissionen, T-14/96, EU:T:1999:12, præmis 71).

147 Den blotte omstændighed, at en stat køber varer og tjenesteydelser, der angiveligt har været udbudt på markedsvilkår, er nemlig ikke tilstrækkelig til, at denne transaktion må anses for at være en normal kommerciel disposition, gennemført på vilkår, som en privat aktør ville have accepteret. Under sådanne omstændigheder skal det objektivt godtgøres, at staten havde et faktisk behov for at erhverve de nævnte varer og tjenesteydelser (jf. i denne retning dom af 28.1.1999, BAI mod Kommissionen, T-14/96, EU:T:1999:12, præmis 74-79).

148 Kommissionen har præciseret sin fortolkning af begrebet faktisk behov i sin meddelelse om begrebet statsstøtte. Det fremgår bl.a. af nævnte meddelelses punkt 82 under punkt 4.2, der har overskriften »Den markedsøkonomiske aktørtest«, at for at vurdere, om visse transaktioner er foregået på markedsvilkår, skal alle relevante omstændigheder i den konkrete sag tages i betragtning. Ekstraordinære omstændigheder kan f.eks. begrunde, at en offentlig myndigheds køb af varer eller tjenesteydelser ikke kan anses for at foregå på markedsvilkår, selv om de foretages til markedspriser.

149 Selv om denne meddelelse ikke er bindende for Retten, kan den imidlertid tjene som en hensigtsmæssig inspirationskilde (jf. i denne retning og analogt dom af 26.7.2017, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen, C-696/15 P, EU:C:2017:595, præmis 53).

150 I det foreliggende tilfælde anførte Kommissionen i den anfægtede afgørelses punkt 7.1.3.3, der har overskriften »Anvendeligheden af det markedsøkonomiske investorprincip«, for det første i det væsentlige, at APFTE ved at indgå de omhandlede aftaler forfulgte et regionalpolitisk formål, alene handlede som offentlig myndighed og ikke påregnede at opnå en økonomisk fortjeneste i logikken hos i en privat aktør i en markedsøkonomi ud over regionens turistmæssige udvikling. Kommissionen tilføjede, at APFTE's køb af markedsføringstjenester ikke opfyldte et faktisk behov, men i virkeligheden tog sigte på at støtte Ryanairs flyvninger til og fra Montpellier lufthavn. Den konkluderede således, at kriteriet om den private aktør i en markedsøkonomi ikke fandt anvendelse. For det andet præciserede Kommissionen, at selv om dette kriterium fandt anvendelse, svarede de priser, der blev betalt for markedsføringstjenesterne, ikke til markedsprisen, hvorfor kriteriet ikke var opfyldt.

151 Det skal således fastslås, at Kommissionen fandt, at kriteriet om den private aktør i en markedsøkonomi ikke fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde af to grunde, hvoraf den første i det væsentlige vedrørte den omstændighed, at APFTE handlede som offentlig myndighed, mens den anden vedrørte den omstændighed, at APFTE's køb af markedsføringstjenester fra sagsøgerne ikke opfyldte et faktisk behov.

152 Som sagsøgerne i det væsentlige har gjort gældende, kunne ingen af de grunde, som Kommissionen lagde til grund, udelukke anvendeligheden af kriteriet om den private aktør i en markedsøkonomi.

153 For det første skal det med hensyn til den første grund, dvs. den omstændighed, at APFTE handlede som offentlig myndighed, nemlig bemærkes, at selv om anvendelsen af kriteriet om den private aktør i en markedsøkonomi, således som det fremgår af præmis 142 og 145 ovenfor, skal undersøges uden inddragelse af offentlige politikmålsætninger, udelukker forfølgelsen af sådanne målsætninger nemlig ikke, at dette kriterium finder anvendelse.

154 For det andet skal det med hensyn til den anden grund, dvs. vedrørende købet af markedsføringstjenester, som ikke opfyldte APFTE's faktiske behov, fra sagsøgerne, bemærkes, at undersøgelsen af statens faktiske behov for at erhverve varer og tjenesteydelser, således som det i det væsentlige fremgår af præmis 146-149 ovenfor, pr. definition indebærer, at der foretages en undersøgelse af, om den private aktør, der finder sig i en situation, som ligger så tæt som muligt på den situation, som staten befinder sig i, ville have udvist samme adfærd på normale markedsvilkår. En sådan vurdering henhører, således som det fremgår af præmis 143 ovenfor, under anvendelsen af kriteriet om den private aktør i en markedsøkonomi. Denne grund, som Kommissionen anførte, kan således heller ikke føre til, at det konkluderes, at det er udelukket at anvende kriteriet om den private aktør i en markedsøkonomi.

155 Det skal følgelig fastslås, at Kommissionen begik en retlig fejl, da den konkluderede, at kriteriet om den private aktør i en markedsøkonomi ikke fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde.

156 I første del af den anfægtede afgørelses punkt 7.1.3.4, som har overskriften »Bestemmelse af den fordel, som APFTE har tildelt Ryanair/AMS«, undersøgte Kommissionen imidlertid netop, om købet af markedsføringstjenester fra sagsøgerne opfyldte et faktisk behov for APFTE.

157 I modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, kan Kommissionens analyse således ikke behæfte den anfægtede afgørelse med en selvmodsigelse, som kan påvirke afgørelsens gyldighed. Det skal i denne henseende bemærkes, at en selvmodsigelse i begrundelsen for en afgørelse udgør en tilsidesættelse af begrundelsespligten, som kan påvirke gyldigheden af den omhandlede retsakt, såfremt det godtgøres, at adressaten for retsakten på grund af selvmodsigelsen helt eller delvis er afskåret fra at gøre sig bekendt med den egentlige begrundelse for afgørelsen, og at der derfor ikke er nogen som helst retlig støtte for retsaktens konklusion eller dele heraf (dom af 24.1.1995, Tremblay m.fl. mod Kommissionen, T-5/93, EU:T:1995:12, præmis 42, og af 30.3.2000, Kish Glass mod Kommissionen, T-65/96, EU:T:2000:93, præmis 85).

158 I det foreliggende tilfælde fremgår det klart af 182.-305. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Kommissionen påviste en økonomisk fordel, fordi APFTE ikke havde et faktisk behov for at indgå de omhandlede aftaler. Sagsøgerne har kunnet gøre sig bekendt med den egentlige begrundelse for den anfægtede afgørelse og anfægte grundlaget for Kommissionens vurderinger i denne forbindelse, hvilket de i øvrigt har gjort i stævningens punkt 141-239 og replikkens punkt 58-84.

Den anfægtede afgørelse skal således kun annulleres, hvis det viser sig, at disse grunde ikke kan støtte afgørelsens dispositive del, hvilket undersøges inden for rammerne af det fjerde anbringende.

159 For så vidt som sagsøgerne har gjort gældende, at der foreligger en selvmodsigelse i den anfægtede afgørelse med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt den pris, der blev betalt i medfør af de omhandlede aftaler, svarede til markedsprisen, er det tilstrækkeligt at fastslå, at Kommissionen i 184., 306. og 307. betragtning til den anfægtede afgørelse anførte, at APFTE's manglende faktiske behov for at indgå de omhandlede aftaler var tilstrækkeligt til at påvise en økonomisk fordel, og at denne institution foretog en subsidiær undersøgelse af, om de priser, som APFTE havde betalt, svarede til markedsprisen, for så vidt som Ryanair havde fremført et sådant argument i sine bemærkninger under den formelle undersøgelsesprocedure.

160 Med forbehold for analysen i forbindelse med det fjerde anbringendes tre første led skal det fjerde led og dermed det andet anbringende i sin helhed følgelig forkastes som ugrundet.

[*udelades*]

IV. Sagsomkostninger

351 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne har tabt sagen, bør de i overensstemmelse med Kommissionens påstand pålægges at bære deres egne omkostninger og at betale Kommissionens omkostninger.

352 Rådet bærer sine egne omkostninger i medfør af procesreglementets artikel 138, stk. 1.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Niende Afdeling)

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Ryanair DAC og Airport Marketing Services Ltd bærer deres egne omkostninger og betaler de af Kommissionen afholdte omkostninger.

3) Rådet for Den Europæiske Union bærer sine egne omkostninger.

Costeira Kancheva Zilgalvis

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. juni 2023.

Underskrifter