Kohtulahendite kogumik

ÜLDKOHTU OTSUS (üheksas koda)

14. juuni 2023*

Riigiabi – Lennuettevõtjaga Ryanair ja tema tütarettevõtjaga Airport Marketing Services sõlmitud lepingud – Turundusteenused – Otsus, millega abi tunnistatakse siseturuga kokkusobimatuks ja kohustatakse see tagasi nõudma – Eelis – Tegeliku vajaduse kriteerium – Põhiõiguste harta artiklid 41 ja 47 – Toimikuga tutvumise õigus – Õigus olla ära kuulatud

Kohtuasjas T-79/21,

Ryanair DAC, asukoht Swords (Iirimaa),

Airport Marketing Services Ltd, asukoht Dublin (Iirimaa),

esindajad: advokaadid E. Vahida, F.-C. Laprévote, V. Blanc, S. Rating, I.-G. Metaxas-Maranghidis ja D. Pérez de Lamo,

hagejad,

versus

Euroopa Komisjon, esindajad: L. Flynn, J. Carpi Badía ja C. Georgieva,

kostja,

keda toetab

Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: A. Maceroni ja A.-L. Meyer,

menetlusse astuja,

ÜLDKOHUS (üheksas koda),

nõupidamiste ajal koosseisus: kohtunikud J. Costeira (ettekandja), M. Kancheva ja P. Zilgalvis,

kohtusekretär: ametnik S. Spyropoulos,

arvestades menetluse kirjalikku osa,

arvestades 20. oktoobri 2022. aasta kohtuistungil esitatut,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

on teinud järgmise

otsuse [1]

[…]

I. Vaidluse taust

A. Vaidlusalused lepingud

2 Esimene hageja, Ryanair DAC, varem Ryanair Ltd (edaspidi „Ryanair“), on Iirimaa õiguse alusel asutatud lennuettevõtja, kes opereerib enam kui 2000 lendu päevas 209 sihtkoha vahel 33 Euroopa ja Põhja-Aafrika riigis. Teine hageja, Airport Marketing Services Ltd (edaspidi „AMS“), on Ryanairi tütarettevõtja, kes pakub turundusstrateegia lahendusi ja kelle põhitegevus seisneb reklaamipinna müümises Ryanairi veebisaidil.

3 Montpellier Méditerranée lennujaam (edaspidi „Montpellier’ lennujaam“) asub ligikaudu 7 km kaugusel Montpellier’ keskusest, mis on Hérault’ departemangu (Oksitaania, Prantsusmaa) pealinn. See lennujaam on avatud riigisisesele ja rahvusvahelisele ärilisele lennuliiklusele.

4 Montpellier’ lennujaama käitas aastatel 1964–2009 Montpellier’ kaubandus-tööstuskoda, mis hiljem liideti Hérault’ kaubandus-tööstuskojaga (edaspidi „CCIM“). Lennujaama käitamine anti 23. juunil 2009 üle aktsiaseltsile Aéroport Montpellier Méditerranée (edaspidi „AMM“), mille kapitalis kuulub 60% osalus Prantsuse riigile, 25% CCIMile, 7% conseil départemental de l’Hérault’le (Hérault’ departemanguvolikogu), 6,5% Région Occitaniele (Oksitaania piirkond), 1% communauté d’agglomération du Pays de l’Orile (Pays de l’Ori linnastu ühendus) ja 0,5% Montpellier Méditerranée Métropole’ile.

[…]

6 Association de promotion des flux touristiques et économiques (turismi- ja majandusvoogude edendamise ühendus; edaspidi „APFTE“) on ühendus, mis loodi 2010. aasta juunis CCIMi algatusel koostöös mitme kohaliku üksusega, nimelt Languedoc-Roussilloni (nüüd Oksitaania piirkond) piirkonnavolikogu, Hérault’ departemangu, communauté d’agglomération de Montpellier' (nüüd Montpellier Méditerranée Métropole), communauté de communes du Pays de l’Ori (Pays de l’Ori kommuunide ühendus; nüüd communauté d’agglomération du Pays de l’Or) ja Montpellier’ linnaga (edaspidi „APFTE avalik-õiguslikud liikmed“), ning koos kohalike ettevõtjatega.

7 APFTE põhikirja kohaselt on APFTE eesmärk „territooriumil turismi, sealhulgas äriturismi edendamine ja arendamine, sõlmides reklaamilepinguid, ostes reklaami internetis ja turundusteenuseid või kasutades muid reklaamivahendeid, nagu osalemine messidel ja näitustel, et meelitada ligi rahvusvahelisi kliente“.

8 Ajavahemikus 2010–2018 sõlmis APFTE hagejatega kolm turundusteenuste lepingute paketti (edaspidi „kõnealused lepingud“).

[1] Esitatud on üksnes kohtuotsuse need punktid, mille avaldamist peab Üldkohus otstarbekaks.

[…]

B. Haldusmenetlus

13 Euroopa Komisjon sai 23. märtsil 2017 lennuettevõtjalt Air France kaebuse, milles väideti, et APFTE on andnud Ryanairile aastatel 2010–2015 ebaseaduslikku riigiabi turundusteenuste lepingute vormis, et toetada tema lennutransporti Montpellier' lennujaama suunduvatel ja sealt väljuvatel lendudel.

[…]

C. Vaidlustatud otsus

18 Ametliku uurimismenetluse lõpus võttis komisjon 2. augustil 2019 vastu otsuse C(2019) 5729 (final) riigiabi SA.47867 2018/C (ex 2017/FC) kohta, mida Prantsusmaa andis Ryanairile ja AMSile (edaspidi „algne otsus"). Komisjon parandas 13. oktoobril 2020 algset otsust otsusega C(2020) 6938 (final) (edaspidi „parandus"). Vaidlustatud otsus, mis vastab algsele parandatud otsusele, avaldati 19. novembril 2020 *Euroopa Liidu Teatajas*.

[…]

21 Kolmandaks märkis komisjon majandusliku eelise hindamise raames, et AMMi sõlmitud lennujaamateenuste lepingute, mille eesmärk oli kehtestada Ryanairi poolt Montpellier' lennujaama suunduvate ja sealt väljuvate kommertslendude finants- ja käitamistingimused, ning APFTE sõlmitud kõnealuste lepingute vahelised seosed olid ebapiisavad, et põhjendada ühist analüüsi, ning otsustas analüüsida kõnealuseid lepinguid eraldi. Ta leidis, et neid lepinguid sõlmides taotles APFTE regionaalpoliitilist eesmärki, tegutses üksnes avaliku võimu kandjana ega lootnud – erinevalt turumajanduse tingimustes tegutseva eraettevõtja loogikast – saada rahalist kasu ning turundusteenuste ostmine ei vastanud tegelikule vajadusele, vaid pigem oli tema eesmärk subsideerida Ryanairi lende lähte- ja sihtkohaga Montpellier' lennujaamast, mistõttu ei olnud turumajanduse tingimustes tegutseva eraettevõtja kriteerium kohaldatav. Ta lisas, et isegi kui see kriteerium oleks kohaldatav, ei ole see täidetud, kuna kõnealuste lepingute alusel makstud hinnad ei vastanud turuhinnale. Neid asjaolusid arvestades järeldas ta sellest, et kõnealused lepingud andsid Ryanairile majandusliku eelise.

[…]

24 Komisjon järeldas, et kõnealused lepingud kujutavad endast riigiabi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses.

[…]

II. Poolte nõuded

28 Hagejad paluvad Üldkohtul:

– tühistada vaidlustatud otsus ja

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

29 Komisjon, keda toetab nõukogu, palub Üldkohtul:

– jätta hagi rahuldamata ja

– mõista kohtukulud välja hagejatelt.

III. Õiguslik käsitlus

A. Sisulised küsimused

[…]

2. Teine väide, et on rikutud õigusnormi, tehtud ilmne hindamisviga ja puuduvad põhjendused, kuna komisjon järeldas, et turumajanduse tingimustes tegutseva eraettevõtja kriteerium ei ole kohaldatav

[…]

d) Neljas osa, mis puudutab vaidlustatud otsuses sisalduvat vastuolu seoses turumajanduse tingimustes tegutseva eraettevõtja kriteeriumi kohaldamisega

136 Hagejad heidavad komisjonile ette esiteks seda, et ta leidis, et turumajanduse tingimustes tegutseva eraettevõtja kriteerium ei olnud kohaldatav, ja teiseks, et ta kohaldas seda, kui ta püüdis kindlaks teha, kas APFTE-l oli „tegelik vajadus“ osta hagejatelt turundusteenuseid ja kas makstud hind vastas turuhinnale. Nad väidavad, et kohtupraktikast ja komisjoni teatisest riigiabi mõiste kohta [ELTL] artikli 107 lõike 1 tähenduses (ELT 2016, C 262, lk 1) tuleneb, et „tegeliku vajaduse“ kriteerium on turumajanduse tingimustes tegutseva eraettevõtja kriteeriumi üks variant, mida tuleb kohaldada üksnes erandlikel asjaoludel, ning et tehingu hinna võrdlemine turuhinnaga on turumajanduse tingimustes tegutseva eraettevõtja kriteeriumi tüüpiline element. Seega leiavad hagejad, et vaidlustatud otsuse põhjendustes esineb vastuolusid.

137 Komisjon nende argumentidega ei nõustu. Ta väidab, et „tegeliku vajaduse“ kriteerium ei ole turumajanduse tingimustes tegutseva eraettevõtja kriteeriumi variant ning et tema teatises riigiabi mõiste kohta on seda kriteeriumi käsitlevas osas märgitud, et „võib esineda erandlikke olukordi, kus isegi juhul, kui avaliku sektori asutused ostavad kaupu ja teenuseid turuhinnaga, ei loeta seda turutingimustele vastavaks“, kusjuures Üldkohus on väidetavalt selle lähenemisega nõustunud.

138 Lisaks väidab komisjon, et vaidlustatud otsus ei ole ebajärjekindel ega ebaselge. Nimelt on selle otsuse põhjenduses 180 täpsustatud, et turundusteenuste ostmine ei vastanud „tegelikule vajadusele“, vaid selle eesmärk oli subsideerida Ryanairi Montpellier’ lennujaamast väljuvaid ja sinna saabuvaid lende. Seejärel on märgitud, et isegi kui turumajanduse tingimustes tegutseva eraettevõtja kriteerium oleks kohaldatav, ei ole see täidetud, kuna turundusteenuste hind ei vastanud turuhinnale. Komisjoni sõnul ei ole analüüsi teine osa esimese osaga vastuolus, vaid lihtsalt täiendab seda, analüüsides teise võimalusena hagejate ja teiste huvitatud isikute poolt ametlikus uurimismenetluses esitatud argumente.

139 Sellega seoses tuleb esiteks meenutada, et nagu nähtub eespool punktist 69, loetakse riigiabiks selline sekkumine, mis võib oma vormist sõltumata otseselt või kaudselt soodustada ettevõtjaid või mida tuleb pidada majanduslikuks eeliseks, mida abisaajast ettevõtja tavalistes turutingimustes ei oleks saanud.

140 Lisaks, nagu nähtub eespool punktist 71, hinnatakse sellise eelise andmise tingimusi põhimõtteliselt turumajanduse tingimustes tegutseva eraettevõtja kriteeriumi alusel.

141 Selleks et teha kindlaks, kas see kriteerium on kohaldatav, tuleb lähtepunktiks võtta riigi tegevuse majanduslik laad, mitte riigi subjektiivne käsitus oma tegevusest ega see, milliseid alternatiivseid tegevuskavasid ta enne kõnealuse meetme võtmist kaalus (20. septembri 2017. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, punkt 27).

142 Nimelt ei tee ELTL artikli 107 lõige 1 vahet riiklike meetmete põhjuste või eesmärkide alusel (2. juuli 1974. aasta kohtuotsus Itaalia *vs.* komisjon, 173/73, EU:C:1974:71, punkt 27, ja 13. veebruari 2003. aasta kohtuotsus Hispaania *vs.* komisjon, C-409/00, EU:C:2003:92, punkt 46). Riigi meetmetega taotletavate eesmärkide laad ja põhjendused ei mõjuta kuidagi nende meetmete kvalifitseerimist riigiabiks (8. detsembri 2011. aasta kohtuotsus France Télécom *vs.* komisjon, C-81/10 P, EU:C:2011:811, punkt 17, ja 25. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* European Food jt, C-638/19 P, EU:C:2022:50, punkt 122).

143 Kui turumajanduse tingimustes tegutseva eraettevõtja kriteerium on kohaldatav, tuleb uurida, kas eraettevõtja, kes on riigiga võimalikult sarnases olukorras, oleks tavapärastel turutingimustel võtnud sama meetme. Konkreetsel juhul tegelikult kasutamisele kuuluv kriteerium tuleb kindlaks määrata eelkõige selle tehingu laadi alusel, mida asjaomane liikmesriik kavandab (vt selle kohta 6. märtsi 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* FIH Holding ja FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, punktid 52 ja 55).

144 Selleks peab komisjon andma igakülgse hinnangu, võttes arvesse juhtumi kõiki olulisi asjaolusid, mis võimaldavad tal kindlaks teha, kas on ilmne, et abisaaja ei oleks saanud võrreldavaid tingimusi eraettevõtjalt (vt selle kohta 11. detsembri 2018. aasta kohtuotsus BTB Holding Investments ja Duferco Participations Holding *vs.* komisjon, T-100/17, ei avaldata, EU:T:2018:900, punkt 264 ning seal viidatud kohtupraktika).

145 Selle analüüsi tarbeks võetakse arvesse ainult abisaajaid ja liikmesriigi kui eraettevõtja olukorraga seotud kohtusi, välja arvatud need, mis puudutavad teda kui avaliku võimu kandjat (vt 6. märtsi 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* FIH Holding ja FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, punkt 55 ning seal viidatud kohtupraktika).

146 Teiseks tuleb märkida, et ettevõtja kasuks võetud riiklikku meedet ei saa ainult seetõttu, et pooled võtavad kohustuse osutata vastastikku teenuseid, *a priori* välistada ELTL artiklis 107 silmas peetud mõiste „riigiabi“ alt (vt selle kohta 28. jaanuari 1999. aasta kohtuotsus BAI *vs.* komisjon, T-14/96, EU:T:1999:12, punkt 71).

147 Ainuüksi asjaolust, et riik ostab kaupu ja teenuseid, mida väidetavalt pakuti turutingimustel, ei piisa nimelt selleks, et seda tehingut saaks pidada tavapäraseks äritehinguks, mis toimub tingimustel, millega eraettevõtja oleks nõustunud. Teatud juhtudel on vaja objektiivselt kindlaks teha, et riigil oli tegelik vajadus neid kaupu ja teenuseid osta (vt selle kohta 28. jaanuari 1999. aasta kohtuotsus BAI *vs.* komisjon, T-14/96, EU:T:1999:12, punktid 74–79).

148 Komisjon täpsustas oma tõlgendust tegeliku vajaduse kohta oma teatises riigiabi mõiste kohta. Nimetatud teatise jaotises 4.2 „Turumajanduse tingimustes tegutseva ettevõtja kriteerium“ sisalduvas punktis 82 on muu hulgas märgitud, et hindamaks, kas teatud tehingud on turutingimustega kooskõlas, tuleb arvesse võtta kõiki konkreetse juhtumiga seotud asjakohaseid tingimusi. Näiteks võib esineda erandlikke olukordi, kus isegi juhul, kui avaliku sektori asutused ostavad kaupu ja teenuseid turuhinnaga, ei loeta seda turutingimustele vastavaks.

149 Kuigi see teatis ei ole Üldkohtule siduv, võib see siiski olla kasulik inspiratsiooniallikas (vt selle kohta analoogia alusel 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Tšehhi Vabariik *vs.* komisjon, C-696/15 P, EU:C:2017:595, punkt 53).

150 Käesolevas asjas märkis komisjon vaidlustatud otsuse punktis 7.1.3.3 „Turumajanduse tingimustes tegutseva [era]ettevõtja põhimõtte kohaldamine“ esiteks sisuliselt, et APFTE taotles kõnealuseid lepinguid sõlmides regionaalpoliitilist eesmärki, tegutses üksnes avaliku võimu kandjana ega lootnud – erinevalt turumajanduse tingimustes tegutseva eraettevõtja loogikast – peale piirkonna turismiarengu saada rahalist kasu. Ta lisas, et turundusteenuste ostmine APFTE poolt ei vastanud tegelikule vajadusele, vaid selle eesmärk oli tegelikult subsideerida Ryanairi Montpellier’ lennujaamast väljuvaid ja sinna saabuvaid lende. Seetõttu leidis ta, et turumajanduse tingimustes tegutseva eraettevõtja kriteerium ei ole kohaldatav. Teiseks täpsustas komisjon, et isegi kui eeldada, et see kriteerium on kohaldatav, ei vastanud turundusteenuste eest makstud hinnad turuhinnale, mistõttu see kriteerium ei ole täidetud.

151 Seega tuleb tõdeda, et komisjon leidis, et turumajanduse tingimustes tegutseva eraettevõtja kriteerium ei olnud käesolevas asjas kohaldatav kahel põhjusel, millest esimene puudutas sisuliselt asjaolu, et APFTE tegutses avaliku võimu kandjana, ja teine asjaolu, et APFTE poolt hagejatelt turundusteenuste ostmine ei vastanud tegelikule vajadusele.

152 Ent nagu hagejad sisuliselt väidavad, ei välistanud ükski komisjoni esitatud põhjendus turumajanduse tingimustes tegutseva eraettevõtja põhimõtte kohaldatavust.

153 Nimelt tuleb esiteks seoses esimese põhjendusega, mis on seotud asjaoluga, et APFTE tegutses avaliku võimu kandjana, märkida, et – nagu sisuliselt nähtub eespool punktidest 142 ja 145 – kuigi turumajanduse tingimustes tegutseva eraettevõtja kriteeriumi kohaldamist tuleb analüüsida avaliku poliitika eesmärke arvestamata, ei välista selliste eesmärkide taotlemine selle kriteeriumi kohaldatavust.

154 Teiseks, mis puudutab teist põhjendust, nimelt selliste turundusteenuste ostmist, mis ei vastanud APFTE tegelikult vajadusele, mida saavad täita hagejad, siis tuleb märkida, et nagu nähtub sisuliselt eespool punktidest 146–149, tähendab riigi tegeliku vajaduse uurimine kaupade ja teenuste ostmisel juba määratluse kohaselt seda, et tuleb analüüsida, kas eraettevõtja, kes on riigiga võimalikult sarnases olukorras, oleks tavapärastes turutingimustes tegutsenud samamoodi. Nagu nähtub eespool punktist 143, kuulub selline hinnang aga turumajanduse tingimustes tegutseva eraettevõtja kriteeriumi kohaldamise alla. Seega ei võimalda ka see komisjoni esitatud põhjendus järeldada, et turumajanduse tingimustes tegutseva eraettevõtja kriteerium ei ole kohaldatav.

155 Seega tuleb asuda seisukohale, et komisjon rikkus õigusnormi, kui ta järeldas, et turumajanduse tingimustes tegutseva eraettevõtja kriteerium ei olnud käesolevas asjas kohaldatav.

156 Siiski analüüsis komisjon vaidlustatud otsuse punkti 7.1.3.4 „APFTE poolt Ryanairile/AMSile antud eelise kindlaksmääramine“ esimeses osas just seda, kas turundusteenuste ostmine hagejatelt vastas APFTE tegelikule vajadusele.

157 Vastupidi sellele, mida väidavad hagejad, ei sisalda vaidlustatud otsus komisjoni analüüsi tõttu vastuolu, mis võiks mõjutada otsuse kehtivust. Sellega seoses tuleb meenutada, et otsuse põhjenduste vastuolulisus kujutab endast põhjendamiskohustuse rikkumist, mis võib mõjutada asjaomase akti kehtivust, kui on tõendatud, et selle vastuolu tõttu ei ole akti adressaadil võimalik mõista otsuse tegelikke põhjusi tervikuna või osaliselt, ning et seetõttu on akti resolutsioon täielikult või osaliselt ilma igasuguse õigusliku aluseta (24. jaanuari 1995. aasta kohtuotsus Tremblay jt *vs.* komisjon, T-5/93, EU:T:1995:12, punkt 42, ning 30. märtsi 2000. aasta kohtuotsus Kish Glass *vs.* komisjon, T-65/96, EU:T:2000:93, punkt 85).

158 Käesolevas asjas nähtub vaidlustatud otsuse põhjendustest 182–305 selgelt, et komisjon tuvastas majandusliku eelise olemasolu seetõttu, et APFTE-l puudus tegelik vajadus kõnealuseid lepinguid sõlmida. Hagejatel oli võimalik teada vaidlustatud otsuse tegelikke põhjendusi ja vaidlustada selle kohta komisjoni antud hinnangute põhjendatus, mida nad muu hulgas tegid hagiavalduse punktides 141–239 ja repliigi punktides 58–84. Seega tuleb vaidlustatud otsus tühistada üksnes juhul, kui ilmneb, et need põhjendused ei saa olla otsuse resolutsiooni aluseks; seda analüüsitakse neljanda väite raames.

159 Osas, milles hagejad väidavad, et vaidlustatud otsuses esineb vastuolu küsimuses, kas kõnealuste lepingute alusel makstud hind vastas turuhinnale, piisab, kui tõdeda, et komisjon märkis vaidlustatud otsuse põhjendustes 184, 306 ja 307, et APFTE tegeliku vajaduse puudumine kõnealuste lepingute sõlmimiseks oli piisav, et tuvastada majandusliku eelise olemasolu, ning et ta analüüsis küsimust, kas APFTE makstud hind vastas turuhinnale, teise võimalusena, kuna Ryanair esitas selle argumendi ametliku uurimismenetluse käigus esitatud seisukohtades.

160 Seega, kui neljanda väite kolme esimese osa raames tehtavast analüüsist ei tulene teisiti, tuleb neljas väiteosa ja seega teine väide tervikuna põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

[…]

IV. Kohtukulud

351 Vastavalt kodukorra artikli 134 lõikele 1 on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna kohtuotsus tehti hagejate kahjuks, tuleb vastavalt kostja sellekohasele nõudele jätta hagejate kohtukulud nende endi kanda ning mõista komisjoni kohtukulud välja hagejatelt.

352 Nõukogu kannab vastavalt kodukorra artikli 138 lõikele 1 ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ÜLDKOHUS (üheksas koda)

otsustab:

1. Jätta hagi rahuldamata.

2. Jätta Ryanair DAC ja Airport Marketing Services Ltd kohtukulud nende endi kanda ning mõista neilt välja Euroopa Komisjoni kohtukulud.

3. Jätta Euroopa Liidu Nõukogu kohtukulud tema enda kanda.

Costeira Kancheva Zilgalvis

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 14. juunil 2023 Luxembourgis.

Allkirjad