A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (kilencedik tanács)

2023. június 14.*

„Állami támogatások – A Ryanair légitársasággal és a leányvállalatával, az Airport Marketing Service-szel kötött megállapodások – Marketingszolgáltatások – A támogatást a belső piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánító és a visszatérítését elrendelő határozat – Előny – A valós igény kritériuma – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. és 47. cikke – Iratbetekintési jog – A meghallgatáshoz való jog”

A T-79/21. sz. ügyben,

a **Ryanair DAC** (székhelye: Swords [Írország]),

az **Airport Marketing Services Ltd** (székhelye: Dublin [Írország])

(képviselik őket: E. Vahida, F.-C. Laprévote, V. Blanc, S. Rating, I.-G. Metaxas-Maranghidis és D. Pérez de Lamo ügyvédek)

felperesek

az **Európai Bizottság** (képviselik: L. Flynn, J. Carpi Badía és C. Georgieva, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

támogatja:

az **Európai Unió Tanácsa** (képviselik: A. Maceroni és A.-L. Meyer, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó fél,

A TÖRVÉNYSZÉK (kilencedik tanács),

a tanácskozások során tagjai: M. J. Costeira (előadó), M. Kancheva és P. Zilgalvis bírák,

hivatalvezető: S. Spyropoulos tanácsos,

tekintettel az eljárás írásbeli szakaszára,

tekintettel a 2022. október 20-i tárgyalásra,

* Az eljárás nyelve: angol.

meghozta a következő

Ítéletet[1]

[omissis]

I. A jogvita előzményei

A. A szóban forgó szerződések

2 Az első felperes, a Ryanair DAC, korábban Ryanair Ltd Írországban letelepedett légitársaság, amely napi több mint 2000 járatot üzemeltet, összekötve 33 európai és észak-afrikai ország 209 célállomását. A második felperes, az Airport Marketing Services Ltd (a továbbiakban: AMS) a Ryanair leányvállalata, amely marketingstratégiai megoldásokat kínál, és a tevékenysége többnyire abból áll, hogy a Ryanair internetes oldalán lévő reklámhelyeket értékesít.

3 A Montpellier Méditerranée repülőtér (a továbbiakban: montpellier-i repülőtér) körülbelül 7 km-re fekszik Montpellier városának – Hérault megye székhelyének – központjától, Okcitánia régióban, Franciaországban. E repülőtér nyitva áll a nemzeti és a nemzetközi kereskedelmi forgalom előtt.

4 A montpellier-i repülőteret 1964 és 2009 között a chambre de commerce et d'industrie de Montpellier (a montpellier-i kereskedelmi és iparkamara) üzemeltette, amely később beolvadt a chambre de commerce et d'industrie de l'Hérault-ba (a hérault-i kereskedelmi és iparkamara) (a továbbiakban: CCIM). 2009. június 23-án e repülőteret átruházták az Aéroport Montpellier Méditerranée részvénytársaságra (a továbbiakban: AMM), amelynek tőkéjében 60%–ban a francia állam, 25%-ban a CCIM, 7%-ban a conseil départemental de l'Hérault (Hérault megyei tanács), 6,5%-ban Okcitánia régió, 1%-ban a communauté d'agglomération du pays de l'Or (a Pays de l'Or agglomerációs közösség), 0,5%-ban pedig a Montpellier Méditerranée Métropole településszövetség rendelkezik részesedéssel.

[omissis]

6 Az association de promotion des flux touristiques et économiques (az idegenforgalom és a gazdasági forgalom előmozdítását célzó társulás) (a továbbiakban: APFTE) egy 2010 júniusában alapított egyesület, amelyet a CCIM kezdeményezésére több területi önkormányzattal, nevezetesen a conseil régional du Languedoc-Roussillonnal (Languedoc-Roussillon (jelenleg Okcitánia régió) regionális tanácsa), a département de l'Hérault-val (Hérault megye), a communauté d'agglomération de Montpellier-vel (Montpellier agglomerációs közösség) (jelenleg Montpellier Méditerranée Métropole településszövetség) és a communauté de communes du pays de l'Or-ral (a Pays de l'Or településeinek közössége) (jelenleg communauté d'agglomération du pays de l'Or [Pays de l'Or agglomerációs közösség]), Montpellier várossal (a továbbiakban: az APFTE állami tagjai) együttműködve, valamint több helyi vállalkozás részvételével hoztak létre.

[1] A jelen ítéletnek csak azon pontjai kerülnek ismertetésre, amelyek közzétételét a Törvényszék hasznosnak tartja.

7 Alapszabályának értelmében az APFTE célja „az idegenforgalom és azon belül az üzleti turizmus előmozdítása és fejlesztése a térségben, promóciós szerződések, internetes hirdetések és marketingszolgáltatások, valamint egyéb reklámlehetőségek vásárlása – például kereskedelmi vásárokon és kiállításokon való részvétel – révén, nemzetközi ügyfelek megnyerése érdekében”.

8 2010 és 2018 között az APFTE és a felperesek között három marketingszolgáltatási szerződéscsomag (a továbbiakban: szóban forgó szerződések) jött létre.

[omissis]

B. Közigazgatási eljárás

13 2017. március 23-án az Air France légitársaság panaszt nyújtott be az Európai Bizottsághoz, amelyben azt állította, hogy az APFTE 2010 és 2015 között marketingszolgáltatásokról szóló szerződések formájában jogellenes állami támogatást nyújtott a Ryanairnek a montpellier-i repülőtérre irányuló és onnan kiinduló légi közlekedési műveleteinek támogatása céljából.

[omissis]

C. A megtámadott határozat

18 A hivatalos vizsgálati eljárás végén a Bizottság 2019. augusztus 2-án elfogadta a Franciaország által a Ryanair és az Airport Marketing Services javára nyújtott SA.47867 2018/C (korábbi 2017/FC) számú állami támogatásról szóló C(2019) 5729 final határozatot (a továbbiakban: eredeti határozat). 2020. október 13-án a Bizottság a C(2020) 6938 final határozattal helyesbítette az eredeti határozatot (a továbbiakban: helyesbítés). 2020. november 19-én közzétették az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* a megtámadott határozatot, amely megfelel a helyesbített eredeti határozatnak.

[omissis]

21 Harmadszor, a Bizottság a gazdasági előny értékelése keretében rámutatott arra, hogy a Ryanair által a montpellier-i repülőtérre irányuló és onnan induló kereskedelmi járatok pénzügyi és üzemeltetési feltételeinek rögzítése céljából kötött, repülőtéri szolgáltatásokra vonatkozó szerződések és a szóban forgó, az APFTE által kötött szerződések közötti kapcsolatok nem elegendőek ahhoz, hogy indokolják az együttes elemzést, és úgy döntött, hogy a szóban forgó szerződéseket külön vizsgálja meg. Úgy ítélte meg, hogy az említett szerződések megkötésével az APFTE regionális politikai célt követett, kizárólag hatóságként járt el, és nem kívánt pénzügyi előnyhöz jutni a piacgazdasági magánszereplő logikája alapján, valamint hogy a marketingszolgáltatások megvásárlása nem valós igényt elégített ki, hanem inkább a Ryanairnek a montpellier-i repülőtérről induló és oda érkező járatainak támogatására irányult, így a piacgazdasági magánszereplő kritériuma nem alkalmazható. Hozzátette, hogy még ha e kritérium alkalmazható is lenne, az nem teljesülne, mivel a szóban forgó szerződések alapján fizetett árak nem feleltek meg a piaci árnak. E tényezőkre figyelemmel a Bizottság ebből azt a következtetést vonta le, hogy a szóban forgó szerződések gazdasági előnyt biztosítottak a Ryanair számára.

[omissis]

24 A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó szerződések az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében állami támogatásnak minősülnek.

[omissis]

II. A felek kérelmei

28 A felperesek azt kérik, hogy a Törvényszék:

– semmisítse meg a megtámadott határozatot;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

29 A Bizottság, amelyet a Tanács is támogat, azt kéri, hogy a Törvényszék:

– utasítsa el a keresetet;

– a felpereseket kötelezze a költségek viselésére.

III. A jogkérdésről

A. Az ügy érdeméről

[omissis]

1. A második, a téves jogalkalmazásra, a nyilvánvaló értékelési hibára és az indokolási kötelezettség megsértésére alapított jogalapról, amennyiben a Bizottság a piacgazdasági magánszereplő kritériumának alkalmazhatatlanságát állapította meg

[omissis]

a) A negyedik részről, amely a megtámadott határozatban a piacgazdasági magánszereplő kritériumának alkalmazását illetően fennálló ellentmondáson alapul

136 A felperesek azt kifogásolják, hogy a Bizottság egyrészt úgy ítélte meg, hogy a piacgazdasági magánszereplő kritériuma nem alkalmazható, másrészt pedig, hogy azt annak meghatározása érdekében alkalmazta, hogy az APFTE-nek volt-e „valós igénye” a marketingszolgáltatások felperesektől való megvásárlására, és hogy a fizetett ár megfelelt-e a piaci árnak. Azt állítják, hogy az ítélkezési gyakorlatból és az [EUMSZ107. cikk] (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közleményből (HL 2016. C 262., 1. o.) az következik, hogy a „valós igény” kritériuma a piacgazdasági magánszereplő kritériumának egyik változata, amelyet csak rendkívüli körülmények között lehet alkalmazni, és hogy az ügylet árának a piaci árral való összehasonlítása a piacgazdasági magánszereplő kritériumának tipikus eleme. Ennélfogva a felperesek szerint ellentmondás van a megtámadott határozat indokolásában.

137 A Bizottság vitatja ezt az érvelést. Azt állítja, hogy a „valós igény” kritériuma nem a piacgazdasági magánszereplő kritériumának egyik változata, és hogy az „állami támogatás” fogalmáról szóló közleményében az említett kritériumra vonatkozó részben az szerepel, hogy fennállhatnak „olyan rendkívüli körülmények, amelyek esetén egyes áruk vagy szolgáltatások hatóság általi – akár piaci áron történő – megvásárlása nem tekinthető a piaci feltételekkel összhangban állónak”, amely megközelítést a Törvényszék is megerősítette.

138 Ezenkívül a Bizottság arra hivatkozik, hogy a megtámadott határozat nem inkoherens, és nem ellentmondásos. Az említett határozat (180) preambulumbekezdése ugyanis kifejti, hogy a marketingszolgáltatások megvásárlása nem volt alkalmas arra, hogy „valós igénynek” feleljen meg, hanem a Ryanair montpellier-i repülőtérről induló és oda érkező járatainak támogatására irányult. Ezt követően említésre kerül, hogy még azt feltételezve is, hogy a piacgazdasági magánszereplő kritériuma alkalmazandó, az nem teljesül, mivel a marketingszolgáltatások ára nem felelt meg a piaci árnak. A Bizottság szerint az elemzés második része nem mond ellent az elsőnek, hanem azt kiegészíti azzal, hogy másodlagosan megvizsgálja a felperesek és más érdekeltek által a hivatalos vizsgálati eljárás során felhozott érveket.

139 E tekintetben először is emlékeztetni kell arra, hogy – amint az a fenti 69. pontból kitűnik – formájától függetlenül támogatásnak minősül az a beavatkozás, amely közvetlenül vagy közvetve alkalmas vállalkozások előnyben részesítésére, illetve amely olyan gazdasági előnynek tekinthető, amelyben a kedvezményezett vállalkozás rendes piaci feltételek között nem részesülhetett volna.

140 Ezenkívül, amint az a fenti 71. pontból kitűnik, azon körülmények értékelését, amelyek között az ilyen előnyt biztosítják, főszabály szerint a piacgazdasági magánszereplő elvének alkalmazásával kell lefolytatni.

141 Annak eldöntése során, hogy alkalmazandó-e ezen kritérium, a kiindulási pontnak az állami fellépés gazdasági jellegének kell lennie, nem pedig annak, hogy ez az állam, szubjektív értelemben, miként kívánt eljárni, vagy milyen alternatív eljárási módokat vett számításba a szóban forgó intézkedés elfogadását megelőzően (2017. szeptember 20-i Bizottság kontra Frucona Košice ítélet, C-300/16 P, EU:C:2017:706, 27. pont).

142 Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése ugyanis nem tesz különbséget az állami intézkedések okai vagy céljai szerint (1974. július 2-i Olaszország kontra Bizottság ítélet, 173/73, EU:C:1974:71, 27. pont; 2003. február 13-i Spanyolország kontra Bizottság ítélet, C-409/00, EU:C:2003:92, 46. pont). Az állami intézkedések által követett célok jellegének és igazolásuknak semmilyen hatásuk nincs az állami támogatássá minősítésükre (2011. december 8-i France Télécom kontra Bizottság ítélet, C-81/10 P, EU:C:2011:811, 17. pont; 2022. január 25-i Bizottság kontra European Food és társai ítélet, C-638/19 P, EU:C:2022:50, 122. pont).

143 Amennyiben a piacgazdasági magánszereplő kritériumát kell alkalmazni, meg kell vizsgálni, hogy ugyanezen intézkedést rendes piaci feltételek mellett az államéhoz a lehető legközelebbi helyzetben lévő magán gazdasági szereplő is megtette volna-e. Az adott esetben konkrétan alkalmazandó kritériumot különösen az érintett tagállam által tervezett művelet jellegének függvényében kell meghatározni (lásd ebben az értelemben: 2018. március 6-i Bizottság kontra FIH Holding és FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, 52. és 55. pont).

144 Ennek keretében a Bizottság feladata olyan átfogó mérlegelés lefolytatása, amely figyelembe veszi az adott ügyben releváns minden olyan adatot, amely lehetővé teszi számára annak eldöntését, hogy a kedvezményezett vállalkozás egy magán gazdasági szereplőnél nyilvánvalóan nem ért

volna-e el hasonló feltételeket (lásd ebben az értelemben: 2018. december 11-i BTB Holding Investments és Duferco Participations Holding kontra Bizottság ítélet, T-100/17, nem tették közzé, EU:T:2018:900, 264. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

145 Ezen elemzés céljából kizárólag a piaci magánszereplői minőségben eljáró állam helyzetéhez kapcsolódó előnyöket és kötelezettségeket kell figyelembe venni, tekintet nélkül azokra, amelyek a közhatalmi minőségéhez kapcsolódnak (lásd: 2018. március 6-i Bizottság kontra FIH Holding és FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

146 Másodszor meg kell állapítani, hogy a valamely vállalkozás javát szolgáló állami intézkedés nem zárható ki eleve az állami támogatás EUMSZ 107. cikkben szereplő fogalmából pusztán azon tény alapján, hogy a felek kölcsönös szolgáltatásokra vállalnak kötelezettséget (lásd ebben az értelemben: 1999. január 28-i BAI kontra Bizottság ítélet, T-14/96, EU:T:1999:12, 71. pont).

147 Ugyanis önmagában az a tény, hogy valamely állam olyan árukat és szolgáltatásokat vásárol, amelyeket állítólag piaci feltételek mellett kínáltak, nem elegendő ahhoz, hogy ezen ügylet olyan feltételek mellett teljesített szokásos kereskedelmi ügyletnek minősüljön, amelyeket valamely piaci magánszereplő elfogadott volna. Bizonyos körülmények között, objektív módon, bizonyítani kell, hogy az államnak valós igénye volt az említett áruk és szolgáltatások beszerzésére (lásd ebben az értelemben: 1999. január 28-i BAI kontra Bizottság ítélet, T-14/96, EU:T:1999:12, 74–79. pont).

148 A Bizottság az „állami támogatás” fogalmáról szóló közleményében pontosította a valós igényre vonatkozó értelmezését. Az említett közleménynek „A piacgazdasági szereplő teszt” című 4.2. pontjában található 82. pontjában többek között az szerepel, hogy annak értékelésekor, hogy egyes ügyletek összhangban állnak-e a piaci feltételekkel, az adott eset valamennyi releváns körülményét meg kell vizsgálni. Fennállhatnak például olyan rendkívüli körülmények, amelyek esetén egyes áruk vagy szolgáltatások közigazgatási szerv általi – akár piaci áron történő – megvásárlása nem tekinthető a piaci feltételekkel összhangban állónak.

149 E közlemény, noha nem kötheti a Törvényszéket, hasznos kiindulópontként szolgálhat (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2017. július 26-i Cseh Köztársaság kontra Bizottság ítélet, C-696/15 P, EU:C:2017:595, 53. pont).

150 A jelen ügyben a megtámadott határozatnak „A piacgazdasági [magán]szereplő elvének alkalmazhatósága” című 7.1.3.3. pontjában a Bizottság először is lényegében megállapította, hogy az APFTE a szóban forgó szerződések megkötésével regionális politikai célt követett, kizárólag hatóságként járt el, és a régió idegenforgalmi fejlődésén kívül nem kívánt pénzügyi előnyhöz jutni a piacgazdasági szereplő logikája alapján. Hozzátette, hogy a marketingszolgáltatások APFTE általi megvásárlása nem valós igényt elégített ki, hanem valójában a Ryanair montpellier-i repülőtérről induló és oda érkező járatainak támogatására irányult. Ezért úgy ítélte meg, hogy a piacgazdasági magánszereplő kritériuma nem alkalmazható. Másodszor, a Bizottság pontosította, hogy még azt feltételezve is, hogy az említett kritérium alkalmazandó, a marketingszolgáltatások megvásárlásáért fizetett árak nem felelnek meg a piaci árnak, így e kritérium nem teljesül.

151 Ennélfogva meg kell állapítani, hogy a Bizottság úgy ítélte meg, hogy a piacgazdasági magánszereplő kritériuma a jelen ügyben két okból nem alkalmazható, amelyek közül az első lényegében azzal függ össze, hogy az APFTE hatóságként járt el, a második pedig azzal, hogy a marketingszolgáltatások felperesektől történő APFTE általi megvásárlása nem valós igényt elégített ki.

152 Márpedig, amint arra lényegében a felperesek hivatkoznak, a Bizottság által felhozott indokok egyike sem zárhatta ki a piacgazdasági magánszereplő elvének alkalmazhatóságát.

153 Egyrészt ugyanis az első indokot, vagyis azt illetően, hogy az APFTE hatóságként járt el, meg kell jegyezni, hogy – amint az lényegében a fenti 142. és 145. pontból kitűnik – bár a piacgazdasági magánszereplő kritériumának alkalmazását a közpolitikai céloktól elvonatkoztatva kell vizsgálni, az ilyen célok követése nem zárja ki e kritérium alkalmazhatóságát.

154 Másrészt, ami a második indokot, vagyis az APFTE által a valós igénynek nem megfelelő marketingszolgáltatások felperesektől történő megvásárlására vonatkozó indokot illeti, meg kell állapítani, hogy – amint az lényegében a fenti 146–149. pontból kitűnik – az állam áruk és szolgáltatások megszerzésére irányuló valós igényének vizsgálata *per definitionem* magában foglalja annak elemzését, hogy az államéhoz a lehető legközelebbi helyzetben lévő magán gazdasági szereplő ugyanezt a magatartást rendes piaci feltételek mellett tanúsította volna-e. Márpedig az ilyen értékelés, amint az a fenti 143. pontból kitűnik, a piacgazdasági magánszereplő kritériumának alkalmazási körébe tartozik. Így a Bizottság által figyelembe vett ezen indok alapján sem lehetett a piacgazdasági magánszereplő kritériuma alkalmazhatóságának kizárására következtetni.

155 Ennélfogva meg kell állapítani, hogy a Bizottság tévesen alkalmazta a jogot, amikor arra a következtetésre jutott, hogy a piacgazdasági magánszereplő kritériuma nem alkalmazható a jelen ügyben.

156 Ugyanakkor a megtámadott határozat 7.1.3.4. pontjának „Az APFTE által a Ryanair/AMS számára biztosított előny meghatározása” című első részében a Bizottság pontosan azt vizsgálta meg, hogy a marketingszolgáltatások felperesektől történő megvásárlása megfelel-e az APFTE valós igényének.

157 Márpedig a felperesek állításával ellentétben a Bizottság ezen elemzése nem olyan jellegű, hogy a megtámadott határozatban olyan ellentmondást eredményezne, amely e határozat érvényességét érintené. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy valamely határozat indokolásának ellentmondásos jellege akkor képezi az indokolási kötelezettségnek a szóban forgó jogi aktus érvényességét érintő megsértését, ha bizonyítást nyer, hogy ezen ellentmondás miatt a jogi aktus címzettje részben vagy egészben nem tudja megismerni a határozat valódi indokait, e ténynél fogva pedig a jogi aktus rendelkező része részben vagy egészben nélkülözi a jogi alátámasztást (1995. január 24-i Tremblay és társai kontra Bizottság ítélet, T-5/93, EU:T:1995:12, 42. pont; 2000. március 30-i Kish Glass kontra Bizottság ítélet, T-65/96, EU:T:2000:93, 85. pont).

158 A jelen ügyben a megtámadott határozat (182)–(305) preambulumbekezdéséből egyértelműen kitűnik, hogy a Bizottság bizonyította a gazdasági előny fennállását, mivel az APFTE-nek nem volt valós igénye a szóban forgó szerződések megkötésére. A felpereseknek módjukban állt megismerni a megtámadott határozat valódi indokait, és vitatni a Bizottság által e tekintetben elfogadott értékelések megalapozottságát, amit egyébként meg is tettek a keresetlevél 141–239. pontjában és a válasz 58–84. pontjában. Így a megtámadott határozatot csak akkor kell megsemmisíteni, ha bebizonyosodik, hogy ezen indokok nem alapozhatják meg e határozat rendelkező részét, ami a negyedik jogalap keretében kerül megvizsgálásra.

159 Amennyiben a felperesek a megtámadott határozaton belüli ellentmondásra hivatkoznak azon kérdést illetően, hogy a szóban forgó szerződések alapján fizetett ár megfelelt-e a piaci árnak, elegendő megállapítani, hogy a Bizottság a megtámadott határozat (184), (306) és

(307) preambulumbekezdésében megállapította, hogy az APFTE részéről a szóban forgó szerződések megkötésére irányuló valós igény hiánya elegendő volt a gazdasági előny fennállásának megállapításához, és megvizsgálta, hogy az APFTE által fizetett ár megfelel-e a piaci árnak, mivel a Ryanair a hivatalos vizsgálati eljárás során tett észrevételei keretében ilyen érvet hozott fel.

160 Ennélfogva – a negyedik jogalap első három része keretében elvégzendő elemzésre is figyelemmel – a negyedik részt, és ennélfogva a második jogalap egészét mint megalapozatlant el kell utasítani.

[omissis]

IV. A költségekről

351 Az eljárási szabályzat 134. cikkének (1) bekezdése alapján a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A felpereseket, mivel pervesztesek lettek, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell saját költségeiknek és a Bizottság költségeinek viselésére.

352 A Tanács az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján maga viseli a saját költségeit.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (kilencedik tanács)

a következőképpen határozott:

1) A Törvényszék a keresetet elutasítja.

2) A Törvényszék a Ryanair DAC-ot és az Airport Marketing Services Ltd-et kötelezi a saját költségeik, valamint az Európai Bizottság részéről felmerült költségek viselésére.

3) Az Európai Unió Tanácsa maga viseli saját költségeit.

Costeira Kancheva Zilgalvis

Kihirdetve Luxembourgban, a 2023. június 14-i nyilvános ülésen.

Aláírások