HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a noua)

14 iunie 2023 *

„Ajutoare de stat – Acorduri încheiate cu compania aeriană Ryanair și cu filiala sa Airport Marketing Services – Servicii de marketing – Decizie prin care ajutorul este declarat incompatibil cu piața internă și prin care se dispune recuperarea sa – Avantaj – Criteriul nevoii reale – Articolele 41 și 47 din Carta drepturilor fundamentale – Dreptul de acces la dosar – Dreptul de a fi ascultat”

În cauza T-79/21,

Ryanair DAC, cu sediul în Swords (Irlanda),

Airport Marketing Services Ltd, cu sediul în Dublin (Irlanda),

reprezentate de E. Vahida, F.-C. Laprévote, V. Blanc, S. Rating, I.-G. Metaxas-Maranghidis și D. Pérez de Lamo, avocați,

reclamante,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de domnii L. Flynn și J. Carpi Badía și doamna C. Georgieva, în calitate de agenți,

pârâtă,

susținută de

Consiliul Uniunii Europene, reprezentat de doamnele A. Maceroni și A.-L. Meyer, în calitate de agenți,

intervenient,

TRIBUNALUL (Camera a noua),

compus la deliberări din doamnele M. J. Costeira (raportoare) și M. Kancheva și domnul P. Zilgalvis, judecători,

grefier: doamna S. Spyropoulos, administratoare,

* Limba de procedură: engleza.

având în vedere faza scrisă a procedurii,

în urma ședinței din 20 octombrie 2022,

pronunță prezenta

Hotărâre [1]

[*omissis*]

I. Istoricul litigiului

A. Contractele în cauză

2 Prima reclamantă, Ryanair DAC, fostă Ryanair Ltd, este o companie aeriană cu sediul în Irlanda, care exploatează peste 2 000 de zboruri zilnice spre 209 destinații din 33 de țări din Europa și din Africa de Nord. A doua reclamantă, Airport Marketing Services Ltd (denumită în continuare „AMS”), este o filială a companiei aeriene Ryanair care furnizează soluții în materie de strategii de marketing, cea mai mare parte a activității sale constând în vânzarea de spațiu publicitar pe site-ul internet al Ryanair.

3 Aeroportul Montpellier Méditerranée (denumit în continuare „aeroportul din Montpellier”) este situat la aproximativ 7 km de centrul orașului Montpellier, capitala departamentului Hérault, în regiunea Occitania din Franța. Acest aeroport este deschis traficului comercial național și internațional.

4 Administrarea aeroportului din Montpellier a fost asigurată între 1964 și 2009 de Camera de Comerț și Industrie din Montpellier, integrată ulterior în Camera de Comerț și Industrie din Hérault (denumită în continuare „CCIM”). La 23 iunie 2009, aceasta a fost transferată către societatea pe acțiuni Aéroport Montpellier Méditerranée (denumită în continuare „AMM”), al cărei capital este deținut în proporție de 60 % de statul francez, 25 % de CCIM, 7 % de Consiliul departamental al Hérault, 6,5 % de Regiunea Occitania, 1 % de communauté d’agglomération du pays de l’Or și 0,5 % de Montpellier Méditerranée Métropole.

[*omissis*]

6 Asociația de promovare a fluxurilor turistice și economice (denumită în continuare „APFTE”) este o asociație înființată în iunie 2010 la inițiativa CCIM în colaborare cu mai multe colectivități teritoriale, și anume Consiliul Regional Languedoc-Roussillon (în prezent Regiunea Occitania), departamentul Hérault, communauté d’agglomération de Montpellier (în prezent Montpellier Méditerranée Métropole), communauté de communes du pays de l’Or (în prezent communauté d’agglomération du pays de l’Or), orașul Montpellier (denumiți în continuare „membrii publici ai APFTE”) și cu participarea mai multor întreprinderi locale.

[1] Sunt redate numai punctele din prezenta hotărâre a căror publicare este considerată utilă de către Tribunal.

7 Conform statutului său, obiectul APFTE este „promovarea și dezvoltarea turismului, inclusiv a afacerilor, pe teritoriu prin intermediul unor contracte de promovare, prin achiziționarea de materiale publicitare pe internet și de servicii de marketing sau orice alte materiale publicitare, cum ar fi participarea la târguri și saloane, pentru a atrage clienți internaționali”.

8 Între anii 2010 și 2018, APFTE a încheiat cu reclamantele trei blocuri de contracte de servicii de marketing (denumite în continuare „contractele în cauză”).

[*omissis*]

B. Procedura administrativă

13 La 23 martie 2017, Comisia Europeană a fost sesizată cu o plângere depusă de compania aeriană Air France prin care se susținea că APFTE a acordat un ajutor de stat nelegal companiei Ryanair între anii 2010 și 2015 sub forma unor contracte de servicii de marketing pentru a sprijini operațiunile sale de transport aerian către și de pe aeroportul din Montpellier.

[*omissis*]

C. Decizia atacată

18 La finalul procedurii oficiale de investigare, Comisia a adoptat, la 2 august 2019, Decizia C(2019) 5729 final privind ajutorul de stat SA.47867 2018/C (ex 2017/FC) pus în aplicare de Franța în favoarea Ryanair și a AMS (denumită în continuare „decizia inițială”). La 13 octombrie 2020, Comisia a rectificat decizia inițială prin Decizia C(2020) 6938 final (denumită în continuare „decizia de rectificare”). La 19 noiembrie 2020, decizia atacată, care corespunde deciziei inițiale, astfel cum a fost rectificată, a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

[*omissis*]

21 În al treilea rând, Comisia a constatat, în cadrul evaluării avantajului economic, că legăturile dintre contractele de servicii aeroportuare, încheiate de AMM, al căror obiect era stabilirea condițiilor financiare și operaționale ale zborurilor comerciale operate de Ryanair către și de pe aeroportul din Montpellier, și contractele în cauză, încheiate de APFTE, erau insuficiente pentru a justifica o analiză comună și a decis să efectueze o examinare separată a contractelor respective. Aceasta a considerat că, prin încheierea contractelor menționate, APFTE urmărea un obiectiv de politică regională, acționa numai în calitate de autoritate publică și nu intenționa să beneficieze de un câștig financiar în conformitate cu logica operatorului economic privat în economia de piață și că achiziționarea de servicii de marketing nu răspundea unei nevoi reale, ci avea ca scop mai degrabă subvenționarea zborurilor Ryanair cu plecare de pe și sosire pe aeroportul din Montpellier, astfel încât criteriul operatorului economic privat în economia de piață nu era aplicabil. Comisia a adăugat că, chiar dacă acest criteriu ar fi aplicabil, el nu ar fi fost îndeplinit, în măsura în care prețurile plătite în temeiul contractelor în cauză nu corespundeau prețului pieței. Ținând seama de aceste elemente, Comisia a dedus de aici că contractele respective conferau Ryanair un avantaj economic.

[*omissis*]

24 Comisia a concluzionat că contractele în cauză constituiau un ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE.

[*omissis*]

II. Concluziile părților

28 Reclamantele solicită Tribunalului:

– anularea deciziei atacate;

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

29 Comisia, susținută de Consiliu, solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii;

– obligarea reclamantelor la plata cheltuielilor de judecată.

III. În drept

A. Cu privire la fond

[*omissis*]

1. Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe o eroare de drept, pe o eroare vădită de apreciere și pe o lipsă de motivare, întrucât Comisia ar fi concluzionat în sensul inaplicabilității criteriului operatorului economic privat în economia de piață

[*omissis*]

a) Cu privire la al patrulea aspect, întemeiat pe o contradicție în decizia atacată în ceea ce privește aplicarea criteriului operatorului economic privat în economia de piață

136 Reclamantele reproșează Comisiei, pe de o parte, că a considerat că criteriul operatorului economic privat în economia de piață nu era aplicabil și, pe de altă parte, că l-a aplicat încercând să stabilească dacă APFTE avea o „nevoie reală” de a achiziționa servicii de marketing de la reclamante și dacă prețul plătit corespundea prețului pieței. Acestea susțin că reiese din jurisprudență și din Comunicarea Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat, astfel cum este menționată la articolul 107 alineatul (1) [TFUE] (JO 2016, C 262, p. 1), că criteriul „nevoii reale” este o variantă a criteriului operatorului economic privat în economia de piață, care nu trebuie aplicat decât în împrejurări excepționale, și că compararea prețului unei tranzacții cu prețul pieței este un element tipic al criteriului operatorului economic privat în economia de piață. Prin urmare, potrivit reclamantelor, există o divergență în motivarea deciziei atacate.

137 Comisia contestă această argumentație. Susține că criteriul „nevoii reale” nu este o variantă a criteriului operatorului economic privat în economia de piață și că, în comunicarea sa privind noțiunea de „ajutor de stat”, ar fi indicat, în partea referitoare la criteriul menționat, că „pot exista circumstanțe excepționale în care achiziția de bunuri sau servicii de către o autoritate publică, chiar dacă are loc la prețurile pieței, nu poate fi considerată conformă cu condițiile de piață”, abordare care ar fi fost confirmată de Tribunal.

138 În plus, Comisia susține că decizia atacată nu este nici incoerentă, nici neclară. Astfel, în considerentul (180) al deciziei menționate s-ar preciza că achiziționarea de servicii de marketing nu era de natură să răspundă unei „nevoi reale”, ci avea ca scop subvenționarea zborurilor Ryanair de pe și către aeroportul din Montpellier. În continuare, s-ar menționa că, presupunând că criteriul operatorului economic privat în economia de piață este aplicabil, acesta nu ar fi îndeplinit, în măsura în care prețul serviciilor de marketing nu corespundea prețului pieței. Potrivit Comisiei, a doua parte a analizei nu contrazice prima parte, ci doar o completează, examinând, în subsidiar, argumentele invocate de către reclamante și de către alte părți interesate în cursul procedurii oficiale de investigare.

139 În această privință, în primul rând, trebuie reamintit că, așa cum s-a menționat la punctul 69 de mai sus, sunt considerate ajutoare de stat intervențiile care, sub orice formă, sunt susceptibile de a favoriza direct sau indirect întreprinderi sau care trebuie să fie considerate ca un avantaj economic pe care întreprinderea beneficiară nu l-ar fi obținut în condiții de piață normale.

140 În plus, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 71 de mai sus, aprecierea condițiilor în care a fost acordat un astfel de avantaj se realizează, în principiu, prin aplicarea criteriului operatorului economic privat în economia de piață.

141 Pentru a stabili dacă acest criteriu este aplicabil, punctul de pornire trebuie să fie natura economică a acțiunii statului, iar nu modul în care acest stat, în termeni subiectivi, a crezut că a acționat sau comportamentele alternative pe care acesta le-a avut în vedere înainte de adoptarea măsurii în cauză (Hotărârea din 20 septembrie 2017, Comisia/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, punctul 27).

142 Astfel, articolul 107 alineatul (1) TFUE nu distinge în funcție de cauzele sau de obiectivele intervențiilor de stat (Hotărârea din 2 iulie 1974, Italia/Comisia, 173/73, EU:C:1974:71, punctul 27, și Hotărârea din 13 februarie 2003, Spania/Comisia, C-409/00, EU:C:2003:92, punctul 46). Natura obiectivelor urmărite de măsurile de stat și justificarea acestora sunt lipsite de orice relevanță pentru calificarea lor ca ajutor de stat (Hotărârea din 8 decembrie 2011, France Télécom/Comisia, C-81/10 P, EU:C:2011:811, punctul 17, și Hotărârea din 25 ianuarie 2022, Comisia/European Food și alții, C-638/19 P, EU:C:2022:50, punctul 122).

143 Atunci când criteriul operatorului economic privat în economia de piață își găsește aplicarea, trebuie să se examineze dacă aceeași măsură ar fi fost adoptată în condițiile normale ale pieței de un operator privat aflat în situația cea mai apropiată posibil de cea a statului. Criteriul care trebuie utilizat concret într-un anumit caz trebuie determinat în special în funcție de natura operațiunii avute în vedere de statul membru în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 martie 2018, Comisia/FIH Holding și FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, punctele 52 și 55).

144 În acest context, revine Comisiei sarcina de a efectua o evaluare globală, luând în considerare orice element relevant în speță, care să îi permită să stabilească dacă întreprinderea beneficiară nu ar fi obținut în mod vădit condiții comparabile de la un operator privat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 decembrie 2018, BTB Holding Investments și Duferco Participations Holding/Comisia, T-100/17, nepublicată, EU:T:2018:900, punctul 264 și jurisprudența citată).

145 În scopul acestei analize, trebuie avute în vedere numai beneficiile și obligațiile legate de situația statului membru în calitate de operator privat, cu excluderea celor legate de calitatea sa de putere publică (a se vedea Hotărârea din 6 martie 2018, Comisia/FIH Holding și FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, punctul 55 și jurisprudența citată).

146 În al doilea rând, trebuie remarcat faptul că o măsură de stat în favoarea unei întreprinderi nu poate, pentru simplul fapt că părțile se angajează la prestații reciproce, să fie exclusă *a priori* din noțiunea de „ajutor de stat” prevăzută la articolul 107 TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 ianuarie 1999, BAI/Comisia, T-14/96, EU:T:1999:12, punctul 71).

147 Astfel, simplul fapt că un stat achiziționează bunuri și servicii care au fost pretins oferite în condițiile pieței nu este suficient pentru ca această operațiune să constituie o tranzacție comercială normală efectuată în condiții pe care un operator privat le-ar fi acceptat. În anumite împrejurări, este necesar să se stabilească, în mod obiectiv, că statul a avut o nevoie reală de a achiziționa bunurile și serviciile menționate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 ianuarie 1999, BAI/Comisia, T-14/96, EU:T:1999:12, punctele 74-79).

148 Comisia și-a precizat interpretarea nevoii reale în Comunicarea sa privind noțiunea de „ajutor de stat”. La punctul 82 din comunicarea menționată, inclus la punctul 4.2, intitulat „Testul operatorului economic privat în economia de piață”, se arată printre altele că, pentru a evalua dacă anumite operațiuni sunt realizate în conformitate cu condițiile pieței, ar trebui să fie luate în considerare toate circumstanțele relevante ale cazului respectiv. De exemplu, pot exista circumstanțe excepționale în care achiziția de bunuri sau servicii de către o autoritate publică, chiar dacă are loc la prețurile pieței, nu poate fi considerată conformă cu condițiile de piață.

149 Această comunicare, deși nu este obligatorie pentru Tribunal, poate constitui totuși o sursă de inspirație utilă (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 26 iulie 2017, Republica Cehă/Comisia, C-696/15 P, EU:C:2017:595, punctul 53).

150 În speță, la punctul 7.1.3.3 din decizia atacată, intitulat „Aplicabilitatea principiului operatorului economic privat în economia de piață”, în primul rând, Comisia a arătat în esență că APFTE, prin încheierea contractelor în cauză, urmărea un obiectiv de politică regională, acționa exclusiv în calitate de autoritate publică și nu intenționa să beneficieze de un câștig financiar în logica operatorului privat în economia de piață în afara dezvoltării turistice a regiunii. Aceasta a adăugat că achiziționarea de servicii de marketing de către APFTE nu corespundea unei nevoi reale, ci avea în realitate drept scop subvenționarea zborurilor Ryanair de pe și către aeroportul din Montpellier. Astfel, aceasta a considerat că nu este aplicabil criteriul operatorului economic privat în economia de piață. În al doilea rând, Comisia a precizat că, presupunând că criteriul menționat este aplicabil, prețurile plătite pentru achiziționarea serviciilor de marketing nu corespundeau prețului de piață, astfel încât acest criteriu nu ar fi fost îndeplinit.

151 Astfel, trebuie să se constate că Comisia a considerat că criteriul operatorului economic privat în economia de piață era inaplicabil în speță din două motive care țin în esență, primul, de faptul că APFTE acționa în calitate de autoritate publică și, al doilea, de faptul că achiziționarea de servicii de marketing de către APFTE de la reclamante nu corespundea unei nevoi reale.

152 Or, așa cum arată în esență reclamantele, niciunul dintre motivele reținute de Comisie nu era de natură să excludă aplicabilitatea principiului operatorului economic privat în economia de piață.

153 Într-adevăr, pe de o parte, în ceea ce privește primul motiv, și anume cel referitor la faptul că APFTE acționa în calitate de autoritate publică, trebuie să se observe că, astfel cum reiese în esență din cuprinsul punctelor 142 și 145 de mai sus, dacă aplicarea criteriului operatorului economic privat în economia de piață trebuie examinată făcând abstracție de obiectivele de politică publică, urmărirea unor asemenea obiective nu exclude aplicabilitatea acestui criteriu.

154 Pe de altă parte, în ceea ce privește al doilea motiv, și anume cel referitor la achiziționarea de la reclamante, de către APFTE, a unor servicii de marketing care nu corespundeau unei nevoi reale, trebuie arătat că, așa cum reiese în esență din cuprinsul punctelor 146-149 de mai sus, examinarea nevoii reale a statului de a achiziționa bunuri și servicii implică prin definiție să se analizeze dacă un operator privat aflat în situația cea mai apropiată posibil de cea a statului ar fi adoptat același comportament în condiții de piață normale. Or, o asemenea apreciere ține, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 143 de mai sus, de aplicarea criteriului operatorului economic privat în economia de piață. Astfel, nici acest motiv reținut de Comisie nu a permis să se constate excluderea aplicabilității criteriului operatorului economic privat în economia de piață.

155 Prin urmare, trebuie să se considere că Comisia, întrucât a concluzionat că criteriul operatorului economic privat în economia de piață nu era aplicabil în speță, a săvârșit o eroare de drept.

156 Cu toate acestea, în prima parte a punctului 7.1.3.4 din decizia atacată, intitulat „Determinarea avantajului conferit companiei aeriene Ryanair/AMS de către APFTE”, Comisia a examinat în mod concret dacă achiziționarea de servicii de marketing de la reclamante răspundea unei nevoi reale a APFTE.

157 Or, contrar celor susținute de reclamante, această analiză a Comisiei nu este de natură să determine o contradicție în decizia atacată care i-ar putea afecta validitatea. În această privință, trebuie amintit că o contradicție în motivarea unei decizii constituie o încălcare a obligației de motivare, de natură să afecteze validitatea actului în discuție dacă se stabilește că, din cauza contradicției respective, destinatarul actului nu este în măsură să ia cunoștință, în tot sau în parte, de motivele reale ale deciziei și că, drept urmare, dispozitivul actului este, în tot sau în parte, lipsit de orice temei juridic (Hotărârea din 24 ianuarie 1995, Tremblay și alții/Comisia, T-5/93, EU:T:1995:12, punctul 42, și Hotărârea din 30 martie 2000, Kish Glass/Comisia, T-65/96, EU:T:2000:93, punctul 85).

158 În speță, reiese în mod clar din considerentele (182)-(305) ale deciziei atacate că Comisia a stabilit existența unui avantaj economic ca urmare a lipsei unei nevoi reale a APFTE de a încheia contractele în cauză. Reclamantele au avut posibilitatea de a lua cunoștință de motivele reale ale deciziei atacate și de a contesta temeinicia aprecierilor reținute de Comisie în această privință, ceea ce de altfel au făcut la punctele 141-239 din cererea introductivă și la punctele 58-84 din memoriul în replică. Astfel, decizia atacată nu trebuie anulată decât dacă se dovedește că aceste motive nu sunt susceptibile de a fundamenta dispozitivul său, aspect care va fi examinat în cadrul celui de al patrulea motiv.

159 În măsura în care reclamantele invocă o contradicție în cadrul deciziei atacate în ceea ce privește aspectul dacă prețul plătit în temeiul contractelor în cauză corespundea prețului pieței, este suficient să se constate că Comisia a arătat, în considerentele (184), (306) și (307) ale deciziei atacate, că lipsa unei nevoi reale a APFTE de a încheia contractele respective era suficientă pentru a stabili existența unui avantaj economic și că aceasta a examinat cu titlu subsidiar dacă prețul plătit de APFTE corespundea prețului pieței, în măsura în care Ryanair formulase un astfel de argument în cadrul observațiilor sale în cursul procedurii oficiale de investigare.

160 Prin urmare, sub rezerva analizei care va fi efectuată în cadrul primelor trei aspecte ale celui de al patrulea motiv, al patrulea aspect și, prin urmare, al doilea motiv în ansamblul său trebuie respinse ca nefondate.

[*omissis*]

IV. Cu privire la cheltuielile de judecată

351 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât reclamantele au căzut în pretenții, se impune obligarea acestora să suporte propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele ale Comisiei, conform concluziilor acesteia din urmă.

352 Consiliul suportă propriile cheltuieli de judecată, în temeiul articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a noua)

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă Ryanair DAC și Airport Marketing Services Ltd la suportarea propriilor cheltuieli de judecată, precum și a celor efectuate de Comisia Europeană.

3) Consiliul Uniunii Europene suportă propriile cheltuieli de judecată.

Costeira Kancheva Zilgalvis

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 14 iunie 2023.

Semnături