Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (nionde avdelningen)

den 14 juni 2023 *

”Statligt stöd – Avtal som ingåtts mellan flygbolaget Ryanair och dess dotterbolag Airport Marketing Services – Marknadsföringstjänster – Beslut i vilket stödet förklarades oförenligt med den inre marknaden och att det ska återbetalas– Fördel– Kriteriet verkligt behov– Artiklarna 41 och 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna – Rätt att få tillgång till handlingar – Rätten att bli hörd”

I mål T-79/21,

Ryanair DAC, Swords (Irland),

Airport Marketing Services Ltd, Dublin (Irland),

företrädda av advokaterna E. Vahida, F.-C. Laprévote, V. Blanc, S. Rating, I.-G. Metaxas-Maranghidis och D. Pérez de Lamo,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av L. Flynn, J. Carpi Badía och C. Georgieva, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Europeiska unionens råd, företrätt av A. Maceroni och A.-L. Meyer, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

TRIBUNALEN (nionde avdelningen),

vid förhandlingen sammansatt av domarna M. Costeira (referent), M. Kancheva och P. Zilgalvis,

justitiesekreterare: handläggaren S. Spyropoulos,

* Rättegångsspråk: engelska.

efter den skriftliga delen av förfarandet

efter förhandlingen den 20 oktober 2022,

följande

Dom [1]

[*utelämnas]*

I. Bakgrund

A. De aktuella avtalen

2 Den första sökanden, Ryanair DAC, tidigare Ryanair Ltd (nedan kallat Ryanair) är ett flygbolag med säte i Irland som utför mer än 2 000 flygningar dagligen mellan mer än 209 destinationer i 33 länder i Europa och Nordafrika. Den andra sökanden, Airport Marketing Services Ltd (nedan kallad AMS), är ett dotterbolag till Ryanair som tillhandahåller lösningar avseende marknadsföringsstrategier. Huvuddelen av dess verksamhet består i försäljning av reklamplatser på Ryanairs webbplats.

3 Flygplatsen Montpellier Méditerranée (nedan kallad Montpelliers flygplats) ligger cirka 7 km från Montpelliers centrum, huvudort i departementet Hérault i Occitanien i Frankrike. Flygplatsen är öppen för såväl nationell som internationell kommersiell trafik.

4 Mellan år 1964 och år 2009 förvaltades Montpelliers flygplats av handels- och industrikammaren i Montpellier, som senare integrerades i handels- och industrikammaren i Hérault (nedan kallad CCIM). Den 23 juni 2009 överfördes förvaltningen till aktiebolaget Aéroport Montpellier Méditerranée (nedan kallad AMM), vars kapital till 60 procent ägs av franska staten, till 25 procent av CCIM, till 7 procent av Conseil départemental de l'Hérault, till 6,5 procent av regionen Occitanien, till 1 % av communauté d'agglomération du pays de l 'Or och till 0,5 procent av Montpellier Méditerranée Métropole.

[*utelämnas*]

6 Association de promotion des flux touristiques et économiques (föreningen för främjande av turistmässig och ekonomisk utveckling, nedan kallad APFTE) är en sammanslutning som bildades i juni 2010 på initiativ av CCIM i samarbete med flera lokala och regionala myndigheter, nämligen Conseil régional du Languedoc-Roussillon (nu regionen Occitanien), departementet Hérault, tätortsammanslutningen i Montpellier (nu Montpellier Méditerranée Métropole), Communauté de communes de communes de Pays d'Or (kommunalförbundet för Pays d'Or), staden Montpellier (nedan kallade de offentliga medlemmarna i APFTE) och med deltagande av flera lokala företag.

[1] Endast de punkter i domen som tribunalen finner det relevant att offentliggöra återges.

7 Enligt stadgarna har APFTE som mål att ”främja och utveckla turism, även affärsturism, inom området genom upphandling av marknadsföring, inköp av reklam på internet, marknadsföringstjänster och annat marknadsföringsstöd, t.ex. genom att delta i mässor och salonger, för att locka en internationell publik”.

8 Mellan åren 2010 och 2018 ingick APFTE tre grupper av avtal om marknadsföringstjänster med sökandena (nedan kallade de aktuella avtalen).

[*utelämnas*]

B. Det administrativa förfarandet

13 Den 23 mars 2017 mottog Europeiska kommissionen ett klagomål från flygbolaget Air France där det hävdades att APFTE hade beviljat Ryanair olagligt statligt stöd mellan 2010 och 2015 i form av marknadsföringsavtal för att stödja flygtransportverksamheten till och från Montpelliers flygplats.

[*utelämnas*]

C. Det angripna beslutet

18 Efter det formella granskningsförfarandet antog kommissionen den 2 augusti 2019 beslut C(2019) 5729 final om det statliga stöd SA.47867 2018/C (f.d. 2017/FC) som Frankrike har genomfört till förmån för Ryanair och [AMS] (nedan kallat det ursprungliga beslutet). Den 13 oktober 2020 rättade kommissionen det ursprungliga beslutet genom beslut C(2020) 6938 final (nedan kallad rättelsen). Det angripna beslutet, som motsvarar det ursprungliga beslutet i dess rättade lydelse, offentliggjordes den 19 november 2020 i *Europeiska unionens officiella tidning*.

[*utelämnas*]

21 För det tredje påpekade kommissionen, inom ramen för bedömningen av den ekonomiska fördelen, att sambandet mellan de avtal om flygplatstjänster som AMM hade ingått, vars syfte var att fastställa de ekonomiska och operativa villkoren för Ryanairs kommersiella flygningar till och från Montpelliers flygplats, och de aktuella avtalen som APFTE hade ingått, inte var tillräckliga för att motivera en samlad bedömning och beslutade att göra en separat prövning av de aktuella avtalen. Kommissionen fann att APFTE, genom att ingå dessa avtal, eftersträvade ett regionalpolitiskt mål, endast agerade i egenskap av myndighet och inte avsåg att uppnå en ekonomisk vinst som en privat aktör i en marknadsekonomi och att köpet av marknadsföringstjänster inte tillgodosåg ett verkligt behov, utan snarare syftade till att subventionera Ryanairs flygningar till och från Montpelliers flygplats, vilket innebar att kriteriet om en privat aktör i en marknadsekonomi inte var tillämpligt. Kommissionen tillfogade att även om detta kriterium skulle vara tillämpligt skulle det inte vara uppfyllt, eftersom de priser som betalats enligt avtalen i fråga inte motsvarade marknadspriset. Mot bakgrund av dessa omständigheter drog kommissionen slutsatsen att de aktuella avtalen gav Ryanair en ekonomisk fördel.

[*utelämnas*]

24 Kommissionen drog slutsatsen att de aktuella avtalen utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

[*utelämnas*]

II. Parternas yrkanden

28 Sökandena har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

29 Kommissionen har, med stöd av rådet, yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

III. Rättslig bedömning

A. Prövning i sak

[*utelämnas*]

1. Den andra grunden: Felaktig rättstillämpning, uppenbart oriktig bedömning och bristande motivering i det att kommissionen fann att kriteriet om en privat aktör i en marknadsekonomi inte var tillämpligt

[*utelämnas*]

a) Den fjärde delgrunden: En motsägelse i det angripna beslutet vad gäller tillämpningen av kriteriet om en privat aktör i en marknadsekonomi

136 Sökandena har kritiserat kommissionen för att dels ha ansett att kriteriet om en privat aktör i en marknadsekonomi inte var tillämpligt, dels ha tillämpat det genom att undersöka huruvida APFTE hade ett ”verkligt behov” av att köpa marknadsföringstjänster av sökandena och huruvida det pris som betalades motsvarade marknadspriset. Sökandena har gjort gällande att det framgår av rättspraxis och av kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 [FEUF] (EUT C 262, 2016, s. 1) att kriteriet ”verkligt behov” är en variant av kriteriet om en privat aktör i en marknadsekonomi, som endast ska tillämpas i undantagsfall, och att en jämförelse av priset på en transaktion till marknadspris är en typisk beståndsdel i kriteriet om en privat aktör i en marknadsekonomi. Enligt sökandena finns det således en motsättning i motiveringen av det angripna beslutet.

137 Kommissionen har bestritt dessa argument. Den har gjort gällande att kriteriet ”verkligt behov” inte är en variant av kriteriet om en privat aktör i en marknadsekonomi och att det i tillkännagivandet om begreppet statligt stöd i den del som avser detta kriterium anges att

”särskilda omständigheter kan motivera att en offentlig myndighets inköp av varor eller tjänster, även till marknadspris, inte anses överensstämma med marknadsvillkoren”. Tribunalen har bekräftat detta synsätt.

138 Kommissionen har dessutom gjort gällande att det angripna beslutet varken är inkonsekvent eller otydligt. I skäl 180 i beslutet preciseras nämligen att det aktuella köpet av marknadsföringstjänster inte kunde tillgodose ett ”verkligt behov”, utan syftade till att subventionera Ryanairs flygningar till och från Montpelliers flygplats. Det anges därefter att även om det antas att kriteriet om en privat aktör i en marknadsekonomi är tillämpligt, är det inte uppfyllt, eftersom priset på de aktuella marknadsföringstjänsterna inte motsvarade marknadspriset. Enligt kommissionen motsäger den andra delen av bedömningen inte den första, utan kompletterar den helt enkelt genom att kommissionen i andra hand prövar de argument som sökandena och andra berörda parter har anfört under det formella granskningsförfarandet.

139 Tribunalen erinrar om, såsom framgår av punkt 69 ovan, att samtliga åtgärder oavsett form som direkt eller indirekt kan gynna företag eller som kan anses ge det mottagande företaget en ekonomisk fördel som det inte skulle ha fått under normala marknadsvillkor är att anse som statligt stöd.

140 Såsom framgår av punkt 71 ovan ska bedömningen av de villkor under vilka en sådan fördel beviljades i princip göras med tillämpning av kriteriet om en privat aktör i en marknadsekonomi.

141 För att avgöra om detta kriterium är tillämpligt måste utgångspunkten vara den ekonomiska egenskap som staten har agerat i och inte hur staten, subjektiva sett, trodde att den agerade eller vilka alternativa tillvägagångssätt den övervägde innan den antog den aktuella åtgärden (dom av den 20 september 2017, kommissionen/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, punkt 27).

142 I artikel 107.1 FEUF görs nämligen ingen åtskillnad mellan statliga åtgärder med hänsyn till deras orsaker eller syften (dom av den 2 juli 1974, Italien/kommissionen, 173/73, EU:C:1974:71, punkt 27, och dom av den 13 februari 2003, Spanien/kommissionen, C-409/00, EU:C:2003:92, punkt 46). De statliga åtgärdernas karaktär och motivering saknar all betydelse för bedömningen av huruvida de utgör statligt stöd (dom av den 8 december 2011, France Télécom/kommissionen, C-81/10 P, EU:C:2011:811, punkt 17, och dom av den 25 januari 2022, kommissionen/European Food m.fl., C-638/19 P, EU:C:2022:50, punkt 122).

143 När kriteriet om en privat aktör i en marknadsekonomi är tillämpligt, ska det prövas huruvida samma åtgärd skulle ha vidtagits under normala marknadsvillkor av en privat aktör som befinner sig i en situation som ligger så nära som möjligt den situation som staten befinner sig i. Det kriterium som konkret ska tillämpas i ett visst fall, ska fastställas utifrån bland annat beskaffenheten av den transaktion som den berörda medlemsstaten tänkt genomföra (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 mars 2018, kommissionen/FIH Holding och FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, punkterna 52 och 55).

144 Härvidlag ankommer det på kommissionen att göra en helhetsbedömning, varvid den ska beakta alla de relevanta omständigheter i det aktuella fallet som gör det möjligt för kommissionen att avgöra om det är uppenbart att det berörda företaget inte skulle ha erhållit jämförbara villkor av en privat aktör (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 december 2018, BTB Holding Investments och Dufero Participations Holding/kommissionen, T-100/17, ej publicerad, EU:T:2018:900, punkt 264 och där angiven rättspraxis).

145 Vid denna bedömning ska endast de förmåner och skyldigheter som hänför sig till statens situation i egenskap av privat aktör beaktas, medan de förmåner och skyldigheter som är förknippade med staten i egenskap av myndighet inte ska beaktas (dom av den 6 mars 2018, Kommissionen/FIH Holding och FIH Erhversbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

146 En statlig åtgärd till förmån för ett företag kan dessutom inte endast av den anledningen att parterna åtar sig ömsesidiga prestationer *a priori* uteslutas från begreppet statligt stöd som avses i artikel 107 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 januari 1999, BAI/kommissionen, T-14/96, EU:T:1999:12, punkt 71).

147 Enbart den omständigheten att en stat köper varor och tjänster som påstås ha erbjudits på marknadsmässiga villkor räcker nämligen inte för att denna transaktion ska anses utgöra en normal affärstransaktion som utförs på villkor som en privat aktör skulle ha godtagit. Utifrån sådana omständigheter ska det objektivt visas att staten hade ett verkligt behov av att förvärva nämnda varor och tjänster (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 januari 1999, BAI/kommissionen, T-14/96, EU:T:1999:12, punkterna 74–79).

148 Kommissionen har preciserat sin tolkning av det verkliga behovet i sitt tillkännagivande om begreppet statligt stöd. I punkt 82 i tillkännagivandet, som ingår i punkt 4.2 med rubriken ”Kriteriet om en marknadsekonomisk aktör”, anges bland annat att för att bedöma om vissa transaktioner utförs på marknadsmässiga villkor ska alla relevanta omständigheter i ärendet beaktas. Det kan till exempel finnas exceptionella omständigheter då en myndighets inköp av varor eller tjänster, även om det sker till marknadspriser, inte kan anses ske på marknadsmässiga villkor.

149 Detta tillkännagivande, även om det inte är bindande för tribunalen, kan emellertid vara till vägledning för tolkningen (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 26 juli 2017, Republiken Tjeckien/kommissionen, C-696/15 P, EU:C:2017:595, punkt 53).

150 I förevarande fall påpekade kommissionen, i punkt 7.1.3.3 i det angripna beslutet, med rubriken ”Huruvida principen om en marknadsekonomisk aktör är tillämplig”, för det första, att APFTE, genom att ingå de aktuella avtalen, eftersträvade ett regionalpolitiskt mål, agerade endast i egenskap av myndighet och inte avsåg att uppnå någon ekonomisk vinst som en privat aktör i en marknadsekonomi skulle ha gjort förutom turismutvecklingen i regionen. Kommissionen tillade att APFTE:s inköp av marknadsföringstjänster inte tillgodosåg ett verkligt behov, utan i själva verket syftade till att subventionera Ryanairs flygningar från och till Montpelliers flygplats. Kommissionen ansåg således att kriteriet om en privat aktör i en marknadsekonomi inte var tillämpligt. För det andra preciserade kommissionen att även om det antogs att nämnda kriterium var tillämpligt, motsvarade inte de priser som betalades för inköp av marknadsföringstjänster marknadspriset, vilket innebar att detta kriterium inte var uppfyllt.

151 Det måste således konstateras att kommissionen ansåg att kriteriet om en privat aktör i en marknadsekonomi inte var tillämpligt i förevarande fall av två skäl, nämligen, för det första, att APFTE agerade i egenskap av myndighet och, för det andra, att APFTE:s inköp av marknadsföringstjänster från sökandena inte tillgodosåg ett verkligt behov.

152 Såsom sökandena har gjort gällande kunde emellertid inte något av de skäl som kommissionen angav utesluta att principen om en privat aktör i en marknadsekonomi var tillämplig.

153 Vad beträffar det första skälet, det vill säga att APFTE agerade i egenskap av myndighet, ska det påpekas, såsom i sak framgår av punkterna 142 och 145 ovan, att även om tillämpningen av kriteriet om en privat aktör i en marknadsekonomi ska prövas utan hänsyn till politiska mål, utesluter inte eftersträvandet av sådana mål att detta kriterium är tillämpligt.

154 När det gäller det andra skälet, det vill säga att APFTE köpte marknadsföringstjänster som inte motsvarade ett verkligt behov hos sökandena, bör det erinras om, såsom framgår av punkterna 146–149 ovan, att en undersökning av statens verkliga behov av att förvärva varor och tjänster per definition innebär en bedömning av huruvida en privat aktör som befinner sig i en situation som ligger så nära som möjligt den situation som staten befann sig i skulle ha agerat på samma sätt under normala marknadsvillkor. En sådan bedömning omfattas, såsom framgår av punkt 143 ovan, av tillämpningen av kriteriet om en privat aktör i en marknadsekonomi. Det skäl som kommissionen angav gjorde det således inte heller möjligt att dra slutsatsen att kriteriet om en privat aktör i en marknadsekonomi inte var tillämpligt.

155 Kommissionen gjorde sig således skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att kriteriet om en privat aktör i en marknadsekonomi inte var tillämpligt i förevarande fall.

156 I den första delen av punkt 7.1.3.4 i det angripna beslutet, med rubriken ”Fastställande av den fördel som APFTE har beviljat Ryanair/AMS”, undersökte kommissionen emellertid just huruvida köpet av marknadsföringstjänster från sökandena motsvarade ett verkligt behov hos APFTE.

157 I motsats till vad sökandena har hävdat kan kommissionens analys inte medföra att det angripna beslutet blir motsägelsefullt, vilket kan påverka beslutets giltighet. Tribunalen erinrar om att en motsägelse i ett besluts motivering utgör ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten som kan påverka den aktuella rättsaktens giltighet om det kan visas att den som rättsakten är riktad till på grund av denna motsägelse helt eller delvis inte kan få kännedom om de faktiska skälen till beslutet och att rättsaktens artikeldel därför helt eller delvis saknar rättsligt stöd (dom av den 24 januari 1995, Tremblay m.fl./kommissionen, T-5/93, EU:T:1995:12, punkt 42, och dom av den 30 mars 2000, Kish Glass/kommissionen, T-65/96, EU:T:2000:93, punkt 85).

158 I förevarande fall framgår det klart av skälen 182–305 i det angripna beslutet att kommissionen har visat att det föreligger en ekonomisk fördel på grund av att APFTE inte hade något verkligt behov av att ingå de aktuella avtalen. Sökandena har haft möjlighet att få kännedom om skälen till det angripna beslutet och bestrida att kommissionens bedömning i detta avseende var välgrundad, vilket de för övrigt har gjort i punkterna 141–239 i ansökan och i punkterna 58–84 i repliken. Det angripna beslutet ska således ogiltigförklaras endast om det visar sig att dessa skäl inte kan utgöra stöd för beslutets artikeldel, vilket kommer att prövas inom ramen för den fjärde grunden.

159 I den mån sökandena har åberopat en motsägelse i det angripna beslutet när det gäller frågan huruvida det pris som betalades enligt de aktuella avtalen motsvarade marknadspriset, räcker det att konstatera att kommissionen i skälen 184, 306 och 307 i det angripna beslutet påpekade att den omständigheten att APFTE inte hade något verkligt behov av att ingå de aktuella avtalen för att fastställa att det förelåg en ekonomisk fördel och att kommissionen i andra hand undersökte huruvida det pris som APFTE betalade motsvarade marknadspriset, eftersom Ryanair hade framfört ett sådant argument inom ramen för sina synpunkter under det formella granskningsförfarandet.

160 Med förbehåll för den bedömning som kommer att göras inom ramen för den fjärde grundens tre första delar, kan talan således inte vinna bifall såvitt avser den fjärde delgrunden och följaktligen inte såvitt avser någon del av den andra grunden.

[*utelämnas*]

IV. Rättegångskostnader

351 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökandena har tappat målet och ska därför, i enlighet med kommissionens yrkande, bära sina egna rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader.

352 Rådet ska i enlighet med artikel 138.1 i rättegångsreglerna bära sina egna rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (nionde avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Ryanair DAC och Airport Marketing Services Ltd ska bära sina rättegångskostnader samt ersätta de rättegångskostnader som uppkommit för Europeiska kommissionen.

3) Europeiska unionens råd ska bära sina rättegångskostnader.

Costeira Kancheva Zilgalvis

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 juni 2023.

Underskrifter