Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 23. januarja 2025 *

„Pritožba – Državna pomoč – Shema pomoči – Ukrepi za podporo letalskim prevoznikom z nacionalno operativno licenco v okviru pandemije covida-19 – Sklep Evropske komisije o nenasprotovanju – Obveznost obrazložitve“

V zadevi C-490/23 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 1. avgusta 2023,

Neos SpA s sedežem v Sommi Lombardo (Italija), ki jo zastopata A. Cogoni in M. Merola, avvocati,

pritožnica,

druge stranke v postopku so

Ryanair DAC s sedežem v Swordsu (Irska), ki jo zastopajo F.-C. Laprévote, E. Vahida, avocats, D. Pérez de Lamo in S. Rating, abogados,

tožeča stranka na prvi stopnji,

Evropska komisija, ki jo zastopajo J. Carpi Badía, L. Flynn in F. Tomat, agenti,

tožena stranka na prvi stopnji,

Blue panorama airlines SpA s sedežem v Sommi Lombardo,

Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee s sedežem v Villafranci di Verona (Italija), ki jo zastopata A. Cogoni in M. Merola, avvocati,

intervenientki na prvi stopnji,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi C. Lycourgos, predsednik tretjega senata v funkciji predsednika četrtega senata, S. Rodin (poročevalec), sodnik, in O. Spineanu-Matei, sodnica,

generalni pravobranilec: N. Emiliou,

* Jezik postopka: angleščina.

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Družba Neos SpA s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 24. maja 2023, Ryanair/Komisija (Italija; shema pomoči; COVID-19) (T-268/21, EU:T:2023:279; v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je navedeno sodišče razglasilo ničnost Sklepa Komisije C(2020) 9625 final z dne 22. decembra 2020 o državni pomoči SA.59029 (2020/N) – Italija – COVID-19: Odškodninska shema za letalske prevoznike z licenco, ki so jo izdali italijanski organi (v nadaljevanju: sporni sklep).

Dejansko stanje in sporni sklep

2 Dejansko stanje, kot izhaja iz izpodbijane sodbe, je mogoče povzeti tako.

3 Italijanski organi so z decreto-legge n. 34 – Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonche' di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (uredba-zakon št. 34 o nujnih ukrepih na področju zdravja, podpore delu in gospodarstvu ter socialnih politik, povezanih z epidemiološkimi izrednimi razmerami zaradi covida-19) z dne 19. maja 2020 (redni dodatek h GURI št. 128 z dne 19. maja 2020, str. 1), kakor je bila spremenjena in potrjena v zakon z zakonom št. 77 z dne 17. julija 2020 (redni dodatek h GURI št. 180 z dne 18. julija 2020, str. 1) (v nadaljevanju: uredba-zakon št. 34/2020), ustanovili sklad za nadomestilo škode, ki je letalskemu sektorju nastala zaradi pandemije covida-19, v višini 130 milijonov EUR (v nadaljevanju: zadevni ukrep).

4 Italijanski organi so 14. avgusta 2020 sprejeli decreto-legge n. 104 – Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia (uredba-zakon št. 104 o nujnih ukrepih za podporo in oživitev gospodarstva) (GURI št. 203 z dne 14. avgusta 2020, redni dodatek št. 30). S to uredbo-zakonom je bil minister za infrastrukturo in promet Italijanske republike do zaključka postopka iz člena 108(3) PDEU pooblaščen, da letalskim prevoznikom, ki izpolnjujejo pogoje za upravičenost iz člena 198 uredbe-zakona št. 34/2020, kot predplačilo dodeli subvencije, financirane iz sklada, ustanovljenega z uredbo-zakonom št. 34/2020, v skupnem znesku do 50 milijonov EUR.

5 Italijanska republika je 15. oktobra 2020 v skladu s členom 108(3) PDEU zadevni ukrep priglasila Evropski komisiji.

6 Za upravičenost do zadevnega ukrepa so v členu 198 uredbe-zakona št. 34/2020 določeni štirje pogoji. Prvič, letalski prevoznik ne sme biti upravičenec sklada, ustanovljenega z drugo uredbo-zakonom, s katero je bilo določeno nadomestilo za škodo, ki je zaradi pandemije covida-19 nastala letalskim prevoznikom, ki imajo licenco, ki so jo izdali italijanski organi, in ki so pooblaščeni za opravljanje obveznosti javne službe na dan začetka veljavnosti te uredbe-zakona. Drugič, letalski prevoznik mora imeti veljavno spričevalo letalskega prevoznika in

italijansko licenco. Tretjič, zmogljivost letal letalskega prevoznika mora biti večja od 19 sedežev. Četrtič, letalski prevoznik mora svojim zaposlenim, katerih domača baza je v Italiji, in zaposlenim v tretjih podjetjih, ki sodelujejo pri njegovi dejavnosti, zagotoviti plačilo, ki ne sme biti nižje od minimalne plače, določene z nacionalno kolektivno pogodbo, ki velja za sektor zračnega prevoza (v nadaljevanju: zahteva glede minimalnega plačila).

7 Komisija je 22. decembra 2020 sprejela sporni sklep, s katerim je na podlagi člena 107(2)(b) PDEU zadevni ukrep razglasila za združljiv z notranjim trgom, in zato ukrepu ni nasprotovala.

Tožba pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

8 Družba Ryanair DAC je 18. maja 2021 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti spornega sklepa.

9 Družba Ryanair je v utemeljitev tožbe navedla štiri tožbene razloge, od katerih se je prvi nanašal na kršitev načela prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva, svobode opravljanja storitev in svobode ustanavljanja, drugi na kršitev člena 107(2)(b) PDEU in očitno napako pri presoji sorazmernosti pomoči glede na škodo, nastalo zaradi pandemije covida-19, tretji na kršitev njenih postopkovnih pravic, ker je Komisija zavrnila uvedbo formalnega postopka preiskave kljub obstoju resnih dvomov o združljivosti zadevnega ukrepa z notranjim trgom, četrti pa na kršitev obveznosti obrazložitve, določene v členu 296, drugi odstavek, PDEU.

10 Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi preučilo četrti tožbeni razlog in poudarilo, da kršitev te obveznosti obrazložitve pomeni bistveno kršitev postopka in se ne nanaša na vsebinsko zakonitost spornega sklepa.

11 V zvezi s tem je Splošno sodišče v bistvu ugotovilo, da ta sklep vsebuje dve kršitvi obveznosti obrazložitve v zvezi z analizo četrtega pogoja za upravičenost do zadevnega ukrepa, in sicer analizo zahteve glede minimalnega plačila.

12 Na prvem mestu, v točki 24 izpodbijane sodbe je ugotovilo, da iz spornega sklepa ni jasno in nedvoumno razvidno razlogovanje, na podlagi katerega je Komisija v točki 93 obrazložitve navedenega sklepa hkrati potrdila, da je zahteva glede minimalnega plačila neločljivo povezana z zadevnim ukrepom, v točki 95 obrazložitve navedenega sklepa pa, da ta zahteva ni del cilja navedenega ukrepa.

13 Na drugem mestu, v točkah 26 in 34 izpodbijane sodbe je med drugim presodilo, da Komisija ni predstavila razlogov, na podlagi katerih bi lahko štela, da je edina upoštevna določba – poleg členov 107 in 108 PDEU – glede na katero mora preučiti združljivost zahteve glede minimalnega plačila s pravom Unije, člen 8 Uredbe (ES) št. 593/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 2008 o pravu, ki se uporablja za pogodbena obligacijska razmerja (Rim I) (UL 2008, L 177, str. 6; v nadaljevanju: Uredba Rim I), in ne zlasti člen 56 PDEU, ki določa svobodo opravljanja storitev.

14 Splošno sodišče je v teh okoliščinah navedlo, da ne more preveriti, ali je zahteva glede minimalnega plačila združljiva z „drugimi določbami prava Unije“, in tako preveriti, ali je zadevni ukrep kot celota združljiv z notranjim trgom.

15 Zato je Splošno sodišče, ne da bi preučilo druge tožbene razloge, sprejelo četrti tožbeni razlog in posledično razglasilo ničnost spornega sklepa.

Predlogi strank v pritožbenem postopku

16 Družba Neos s pritožbo Sodišču predlaga, naj:

– izpodbijano sodbo razveljavi in

– zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.

17 Družba Ryanair Sodišču predlaga, naj:

– pritožbo zavrne in

– pritožnici naloži plačilo stroškov tega postopka.

18 Komisija Sodišču predlaga, naj:

– izpodbijano sodbo razveljavi,

– zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču in

– družbi Ryanair naloži, da nosi svoje stroške ter stroške Komisije v zvezi s postopkom na prvi stopnji in pritožbenim postopkom.

19 Družba Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee Sodišču predlaga, naj izpodbijano sodbo razveljavi in zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.

Pritožba

20 Družba Neos v utemeljitev pritožbe uveljavlja dva pritožbena razloga, ki sta vsak sestavljena iz treh delov. Prvi pritožbeni razlog se nanaša na kršitev obveznosti obrazložitve, ki zavezuje Splošno sodišče, in na napačno uporabo prava v zvezi s presojo razmerja med pravili na področju državnih pomoči in drugimi določbami Pogodb ter presojo obveznosti obrazložitve, ki zavezuje Komisijo. Drugi pritožbeni razlog se nanaša na izkrivljanje spornega sklepa in napačno uporabo prava pri presoji obveznosti obrazložitve, ki zavezuje Komisijo, pri uporabi člena 56 PDEU v letalskem sektorju in pri presoji razmerja med členom 8(1) Uredbe Rim I in pravili notranjega trga.

21 Družba Neos s tretjim delom prvega pritožbenega razloga in prvim delom drugega pritožbenega razloga, ki ju je treba preučiti skupaj, navaja, da je Splošno sodišče v točkah 24 in od 26 do 34 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo in izkrivilo dejstva z ugotovitvijo, da je Komisija kršila obveznost obrazložitve, ki jo zavezuje na podlagi člena 296, drugi odstavek, in člena 108(2) PDEU.

Trditve strank

22 V okviru tretjega dela prvega pritožbenega razloga družba Neos trdi, da je Splošno sodišče, ker je v točki 24 izpodbijane sodbe ugotovilo, da Komisija ni jasno in nedvoumno pojasnila razlogov, zakaj je zahteva glede minimalnega plačila „hkrati“ neločljivo povezana z zadevnim ukrepom in ni del njegovega cilja, kršilo obseg obveznosti obrazložitve, ki Komisijo zavezuje na podlagi člena 296 in člena 108(2) PDEU.

23 Po mnenju družbe Neos sporni sklep izpolnjuje zahteve iz sodne prakse Sodišča glede zahteve po obrazložitvi. Na prvem mestu, v točkah 92 in 93 obrazložitve tega sklepa naj bi bila navedena obrazložena presoja štirih pogojev za upravičenost do zadevnega ukrepa, ki so v obravnavanem primeru opisani kot neločljivo povezani s tem ukrepom. V zvezi s tem družba Neos navaja, da družba Ryanair v tožbi ni grajala te presoje, vključno z vidika obveznosti obrazložitve, tako da naj bi Splošno sodišče z ugotovitvijo, da je Komisija kršila to obveznost, kršilo prepoved odločanja *ultra petita*.

24 Na drugem mestu, Komisija bi v zvezi s točko 95 obrazložitve spornega sklepa lahko oziroma celo morala ugotoviti, da ni treba opraviti ločene presoje zahteve glede minimalnega plačila, ker je ta zahteva del cilja zadevnega ukrepa. S to zahtevo naj bi se namreč zagotovila delitev koristi iz tega ukrepa med zadevna podjetja in njihove zaposlene, tako da bi se zagotovilo, da plačilo slednjim ni nižje od zakonskega minimuma, ki je določen na podlagi nacionalne kolektivne pogodbe, ki velja za sektor zračnega prometa, in da niso kaznovani zaradi pandemije. Ta cilj naj bi bil popolnoma v skladu s pogoji iz člena 107(2)(b) PDEU, naj ne bi bil diskriminatoren, naj ne bi izkrivljal trgovine med državami članicami in naj ne bi oviral pravilnega delovanja notranjega trga v večjem obsegu kot sama pomoč. Vendar družba Neos pojasnjuje, da je Komisija iz previdnosti menila, da navedena zahteva ni del cilja zadevnega ukrepa, pri čemer je svoje stališče jasno obrazložila v točki 95 obrazložitve spornega sklepa, in jo preučila glede na druge določbe prava Unije, ki ne urejajo posebej državnih pomoči.

25 Na tretjem mestu, težko naj bi bilo razumeti, zakaj je Splošno sodišče ugotovilo, da je bila s spornim sklepom kršena obveznost obrazložitve glede na razlogovanje in ugotovitev Komisije, da zahteva glede minimalnega plačila ni del cilja spornega ukrepa, ki pa sta bila za družbo Ryanair in vse druge zainteresirane stranke koristna za izpodbijanje tega sklepa.

26 Družba Neos v zvezi s tem navaja, da je sporni sklep bolj utemeljen kot drugi sklepi Komisije o odobritvi pomoči sektorju zračnega prevoza v okviru pandemije covida-19, ki jih je družba Ryanair izpodbijala z vidika obrazložitve, Splošno sodišče pa jih je vseeno potrdilo. Družba Neos tako poudarja, da sporni sklep v nasprotju s temi drugimi sklepi Komisije vsebuje podrobnejšo presojo združljivosti, saj vsebuje celoten oddelek v zvezi s presojo skladnosti zadevnega ukrepa z drugimi določbami prava Unije, kot je člen 107 PDEU, in ugotovitev, da pogoj za upravičenost do tega ukrepa ni del njegovega cilja. V teh okoliščinah je razglasitev ničnosti spornega sklepa zaradi kršitve obveznosti obrazložitve vsaj paradoksalna.

27 Poleg tega naj bi zadostnost obrazložitve tega sklepa potrjevalo dejstvo, da bi družba Ryanair lahko uveljavljala svojo pravico do učinkovitega pravnega sredstva, kar naj bi izhajalo iz prvega tožbenega razloga iz ničnostne tožbe. Ta tožbeni razlog naj bi dokazoval, da naj bi tožeča stranka na prvi stopnji razumela obseg spornega sklepa in bi lahko izpodbijala njegovo utemeljenost.

28 S prvim delom drugega pritožbenega razloga družba Neos trdi, da je Splošno sodišče v točkah od 26 do 34 izpodbijane sodbe izkrivilo sporni sklep in napačno uporabilo pravo glede obsega obveznosti obrazložitve, ki zavezuje Komisijo.

29 Po eni strani naj bi bilo razlogovanje Splošnega sodišča, s katerim se je Komisiji očitalo, da je združljivost zahteve glede minimalnega plačila z notranjim trgom preučila le z vidika člena 8 Uredbe Rim I, protislovno in napačno. Kot naj bi namreč jasno izhajalo iz spornega sklepa, zlasti iz točk 95 in 99 njegove obrazložitve, naj Komisija združljivosti te zahteve ne bi preučila le z vidika te določbe, ampak tudi z vidika drugih določb prava Unije. S tem naj bi Splošno sodišče izkrivilo sporni sklep.

30 Po drugi strani naj bi Splošno sodišče kršilo obseg obveznosti obrazložitve, ki Komisijo zavezuje na podlagi člena 296, drugi odstavek, in člena 108(2) PDEU, s tem, da je Komisiji očitalo, da ni obrazložila ugotovitve iz točke 99 obrazložitve spornega sklepa, v skladu s katero zahteva glede minimalnega plačila ni v nasprotju z drugimi določbami prava Unije. Od Komisije naj namreč ne bi bilo mogoče razumno zahtevati, da poda podrobno obrazložitev glede na vsako potencialno upoštevno določbo prava Unije.

31 Komisija in družba Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee se strinjata, da je treba pritožbene razloge, ki jih uveljavlja družba Neos, sprejeti kot v celoti utemeljene.

32 Družba Ryanair oporeka argumentaciji, ki jo je družba Neos podala v utemeljitev pritožbenih razlogov. Navaja, da je Splošno sodišče upravičeno menilo, da Komisija ni obrazložila ugotovitve, da je zahteva glede minimalnega plačila neločljivo povezana z zadevnim ukrepom, tudi če ni del cilja tega ukrepa. V nasprotju s trditvami družbe Neos naj Splošno sodišče ne bi odločilo *ultra petita*, ker naj se ne bi izreklo o edinem vprašanju obstoja povezave med to zahtevo in navedenim zadevnim ukrepom in ker bi Splošno sodišče vsekakor lahko po uradni dolžnosti preizkusilo tožbeni razlog v zvezi z nezadostno obrazložitvijo. V delu, v katerem se družba Neos sklicuje na več nedavnih sodb Splošnega sodišča v zvezi s pomočmi, odobrenimi v letalskem sektorju v okviru pandemije covida-19, družba Ryanair opozarja na razlike, ki obstajajo med sklepi Komisije, ki so bili predmet teh sodb, in spornim sklepom, zlasti pritožbo, ki jo je vložilo Associazione Italiana Compagnie Aeree Low Fares (italijansko združenje nizkocenovnih prevoznikov). Ta pritožba pa naj bi okrepila obveznost Komisije, da preuči vprašanje glede kršitve svobode opravljanja storitev. Splošneje, ne bi naj šlo za vprašanje, ali je sporni sklep bolje utemeljen kot drugi sklepi Komisije, ampak ali je zadostno obrazložen.

33 Prvi del drugega pritožbenega razloga bi bilo treba zavreči kot nedopusten, ker naj ne bi bil niti podrobneje utemeljen niti jasen. Po prepričanju družbe Ryanair družba Neos nikakor ni dokazala, da je Splošno sodišče izkrivilo dejstva, ki jih zatrjuje, in ni predložila nobenega dokaza, ki bi izkazoval, da je Komisija preučila skladnost zahteve glede minimalnega plačila z drugimi določbami prava Unije, kot je člen 8 Uredbe Rim I. Tako naj Splošno sodišče zlasti glede na pomen pritožbe, ki jo je italijansko združenje nizkocenovnih letalskih prevoznikov vložilo v okviru spornega sklepa, ne bi napačno uporabilo prava pri presoji obsega obveznosti obrazložitve, ki zavezuje Komisijo v zvezi s tem.

Presoja Sodišča

34 Spomniti je treba, da mora biti v skladu z ustaljeno sodno prakso obrazložitev, ki se zahteva s členom 296, drugi odstavek, PDEU, prilagojena naravi zadevnega akta, iz nje pa mora biti jasno in nedvoumno razvidno razlogovanje institucije, ki je avtor tega akta, tako da se lahko zadevne

osebe seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor. Obveznost obrazložitve je treba presojati glede na okoliščine posameznega primera, zlasti glede na vsebino akta, naravo podanih razlogov in interes za pojasnitev, ki ga lahko imajo naslovniki ali druge osebe, na katere se akt neposredno in posamično nanaša. Ne zahteva se, da se v obrazložitvi podrobno navedejo vsi upoštevni dejanski in pravni elementi, ker je treba vprašanje, ali obrazložitev akta izpolnjuje zahteve iz člena 296, drugi odstavek, PDEU, presojati ne le glede na njegovo besedilo, ampak tudi glede na njegov kontekst in celoto pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje (sodba z dne 23. novembra 2023, Ryanair/Komisija, C-210/21 P, EU:C:2023:908, točka 105 in navedena sodna praksa).

35 Kadar gre, natančneje, kot v obravnavanem primeru, za sklep o nenasprotovanju ukrepu pomoči, sprejet na podlagi člena 108(3) PDEU, je Sodišče že imelo priložnost pojasniti, da mora tak sklep, ki je sprejet v kratkih rokih, zajemati le razloge, zakaj Komisija meni, da nima resnih težav pri presoji združljivosti zadevne pomoči z notranjim trgom, in da je treba tudi kratko razlago tega sklepa šteti za zadostno z vidika zahteve po obrazložitvi, ki je določena v členu 296, drugi odstavek, PDEU, če so v njej vsaj jasno in nedvoumno navedeni razlogi, zaradi katerih je Komisija presodila, da nima takih težav, pri čemer vprašanje utemeljenosti te obrazložitve s to obveznostjo ni povezano (sodba z dne 23. novembra 2023, Ryanair/Komisija, C-210/21 P, EU:C:2023:908, točka 106 in navedena sodna praksa).

36 Glede na ta merila je treba preučiti, ali je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je ugotovilo, da je bila s spornim sklepom kršena obveznost obrazložitve, ki zavezuje Komisijo na podlagi člena 296, drugi odstavek, PDEU.

37 Na prvem mestu, v delu, v katerem družba Neos s tretjim delom prvega pritožbenega razloga Splošnemu sodišču očita, da je tako napako storilo s tem, da je v točki 24 izpodbijane sodbe ugotovilo, da iz spornega sklepa ni jasno in nedvoumno razvidno razlogovanje, na podlagi katerega je Komisija v točki 93 obrazložitve tega sklepa „hkrati“ potrdila, da je zahteva glede minimalnega plačila neločljivo povezana z zadevnim ukrepom, v točki 95 obrazložitve tega sklepa pa, da ta zahteva ni del cilja tega ukrepa, je treba navesti, da sta ti točki obrazložitve navedeni v zadnjem oddelku spornega sklepa, to je v oddelku 3.3.5, ki vsebuje točke od 91 do 99 obrazložitve tega sklepa in ki je posebej namenjen presoji Komisije o zadevnem ukrepu z vidika določb in načel prava Unije, ki niso tista, ki se nanašajo na državne pomoči.

38 Pred to presojo je Komisija zadevni ukrep opisala v oddelku 2 spornega sklepa s tem, da je med drugim navedla njegov cilj, ki je v bistvu nadomestiti škodo, ki so jo nekateri letalski prevozniki utrpeli zaradi omejitev potovanj, uvedenih zaradi pandemije covida-19, njegovo podlago člen 107(2)(b) PDEU, ukrepe, ki so jih v zvezi s tem države članice in tretje države sprejele za lete v Italijo ali iz nje, učinek teh ukrepov na italijanske letalske prevoznike, štiri pogoje za upravičenost do zadevnega ukrepa in škodo, ki se lahko povrne, in sicer neto izgube, ki so neposredno povezane z navedenimi omejitvami in so nastale v obdobju od 1. marca do 15. junija 2020.

39 Komisija je skladnost zadevnega ukrepa s členom 107(2)(b) PDEU preučila v oddelkih 3.3.3 in 3.3.4 spornega sklepa in v bistvu menila, da se ta ukrep nanaša prav na izjemen dogodek v smislu te določbe, da krito obdobje ustreza obdobju, v katerem neto izgube, ki so jih utrpeli letalski prevozniki, pomenijo škodo, ki je neposredno povezana s tem dogodkom, in da je ta ukrep sorazmeren, saj ne presega tistega, kar je potrebno za nadomestitev te škode.

40 Po tej prvi analizi je Komisija v zaključnem oddelku spornega sklepa preučila združljivost zadevnega ukrepa z drugimi določbami prava Unije.

41 V zvezi s tem je po eni strani v točki 91 obrazložitve spornega sklepa najprej opozorila na sodno prakso, v skladu s katero postopek iz člena 108 PDEU ne sme nikoli pripeljati do rezultata, ki bi bil v nasprotju s posebnimi določbami PDEU. Tako pomoči, ki kot taka ali zaradi nekaterih svojih podrobnih pravil krši predpise ali splošna načela prava Unije, ni mogoče razglasiti za združljivo z notranjim trgom (glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 15. aprila 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, točki 50 in 51, in z dne 23. novembra 2023, Ryanair/Komisija, C-210/21 P, EU:C:2023:908, točka 82 in navedena sodna praksa).

42 Po drugi strani se je Komisija, kot je Splošno sodišče opozorilo v točki 22 izpodbijane sodbe, v točki 92 obrazložitve tega sklepa sklicevala na sodno prakso, v skladu s katero so lahko vidiki pomoči tako neločljivo povezani s predmetom pomoči, da jih ni mogoče presojati ločeno, tako da je treba njihov učinek na združljivost ali nezdružljivost pomoči kot celote z notranjim trgom nujno presojati v okviru postopka iz člena 108 PDEU (glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 22. marca 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, EU:C:1977:51, točka 14, in z dne 23. novembra 2023, Ryanair/Komisija, C-210/21 P, EU:C:2023:908, točka 83 in navedena sodna praksa).

43 Nato je Splošno sodišče v isti točki izpodbijane sodbe navedlo, da je Komisija v točki 93 obrazložitve spornega sklepa ugotovila, da so štirje pogoji za upravičenost do spornega ukrepa „neločljivo povezani“ z ukrepom v smislu te sodne prakse.

44 Poleg tega je Splošno sodišče v točki 23 navedene sodbe opozorilo, da je Komisija v točki 95 obrazložitve spornega sklepa navedla, da obstaja poseben razlog za preučitev četrtega od teh pogojev za upravičenost, ki se nanaša na zahtevo glede minimalnega plačila, in da je menila, da ta zahteva ni „neločljivo povezana s ciljem [del cilja] zadevnega ukrepa“, saj je njen namen v bistvu zagotoviti, da podjetja, ki so upravičena do tega ukrepa, svojim zaposlenim, katerih domača baza je v Italiji, zagotavljajo varstvo minimalne plače v skladu z italijanskim pravom, nato pa je sklenila, da bi bilo zato treba združljivost navedene zahteve presojati glede na „druge upoštevne določbe prava Unije“.

45 Nazadnje, kot je omenjeno v točki 25 izpodbijane sodbe, je Komisija v točkah od 96 do 98 obrazložitve spornega sklepa najprej presodila združljivost zahteve glede minimalnega plačila z vidika člena 8(1) Uredbe Rim I in nato v točki 99 obrazložitve ocenila, da ta zahteva na prvi pogled spoštuje zaščito, ki je s to uredbo zagotovljena delavcem, in z njo niso kršene druge določbe prava Unije.

46 V tem kontekstu pritožnica trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo pri presoji iz točke 24 izpodbijane sodbe, v skladu s katero Komisija ni pravno zadostno obrazložila spornega sklepa v točkah 93 in 95 njegove obrazložitve s tem, da iz njega ne izhaja jasno in nedvoumno razlogovanje, na podlagi katerega je hkrati menila, da je zahteva glede minimalnega plačila neločljivo povezana z zadevnim ukrepom in da ta zahteva ni del cilja tega ukrepa.

47 Po eni strani je treba navesti, da mora Splošno sodišče v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 35 te sodbe, v zvezi s sklepom o nenasprotovanju ukrepu pomoči v okviru postopka iz člena 108(3) PDEU preveriti, ali sporni sklep vsebuje razloge, zaradi katerih je Komisija ocenila, da nima resnih težav pri presoji združljivosti zadevnega ukrepa z notranjim trgom.

48 Vendar je Komisija, kot je razvidno iz točk od 38 do 40 in 45 te sodbe, navedla razloge, zakaj je menila, da je bilo tako, in sicer, da ta ukrep izpolnjuje pogoje za uporabo člena 107(2)(b) PDEU in da je sorazmeren s škodo, katere povrnitev je bila predvidena, poleg tega, da se pogoj za upravičenost do tega ukrepa, za katerega je Komisija menila, da ga mora preučiti z vidika določb prava Unije, ki se ne nanašajo na državne pomoči, ne zdi v nasprotju z nobeno od teh določb.

49 Ker Splošno sodišče pri presoji iz točke 24 izpodbijane sodbe ni upoštevalo vseh teh elementov spornega sklepa, njegova presoja temelji na preizkusu obrazložitve tega sklepa, pri katerem ni bilo upoštevano merilo, v okviru katerega je treba presojati zadostnost obrazložitve.

50 Po drugi strani so, kot je bilo navedeno v točkah od 41 do 44 te sodbe, iz obrazložitve spornega sklepa razvidni razlogi, zakaj je Komisija menila, da je treba zahtevo glede minimalnega plačila presojati z vidika določb prava Unije, ki se ne nanašajo na državne pomoči, in sicer, da ta zahteva ni del cilja zadevnega ukrepa. Vendar v nasprotju s tem, kar je Splošno sodišče implicitno ugotovilo v točki 24 izpodbijane sodbe, od Komisije ni bilo mogoče zahtevati, da poda podrobnejšo obrazložitev glede te ugotovitve, torej glede razmerja, ki bi lahko obstajalo med to in prejšnjo ugotovitvijo, da so vsi pogoji za upravičenost do tega ukrepa neločljivo povezani z njim.

51 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je lahko obrazložitev sklepa o nenasprotovanju ukrepu pomoči, sprejetega na podlagi člena 108(3) PDEU, v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 35 te sodbe, kratka.

52 Poleg tega iz povezave med točkama 93 in 95 obrazložitve spornega sklepa implicitno, vendar nujno izhaja, da je Komisija menila, da mora opraviti dodatno analizo zahteve glede minimalnega plačila z vidika drugih določb prava Unije, ki se ne nanašajo na državne pomoči. Razlogovanje Komisije je tako dovolj jasno in nedvoumno.

53 Spomniti je treba, da vprašanje utemeljenosti obrazložitve akta ni povezano s presojo, ali je ta obrazložitev zadostna. Če bi tako soobstoj ugotovitev iz točk 93 in 95 obrazložitve spornega sklepa kazal na pravno napako, te napake ne bi bilo mogoče sankcionirati v okviru obveznosti obrazložitve iz člena 296, drugi odstavek, PDEU.

54 Iz navedenega izhaja, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je v točki 24 izpodbijane sodbe ugotovilo, da sporni sklep, zlasti njegovi točki 93 in 95 obrazložitve, ne izpolnjuje zahteve po obrazložitvi iz člena 296, drugi odstavek, PDEU.

55 Na drugem mestu, družba Neos s prvim delom drugega pritožbenega razloga Splošnemu sodišču v bistvu očita, da je napačno uporabilo pravo s tem, da je predvsem v točkah 26, 27 in 34 izpodbijane sodbe presodilo, da je Komisija kršila svojo obveznost obrazložitve, ker ni pojasnila, zakaj je člen 8 Uredbe Rim I, in predvsem ne člen 56 PDEU, ki določa svobodo opravljanja storitev, poleg člena 107 in člena 108 PDEU edina upoštevna določba, z vidika katere bi morala preučiti združljivost zahteve glede minimalnega plačila.

56 V zvezi s tem, kot je razvidno iz sodne prakse, na katero je opozorjeno v točki 41 te sodbe, postopek iz člena 108 PDEU ne sme nikoli privesti do izida, ki bi bil v nasprotju s posebnimi določbami PDEU. Tako pomoči, ki kot taka ali zaradi nekaterih svojih podrobnih pravil krši predpise ali splošna načela prava Unije, ni mogoče razglasiti za združljivo z notranjim trgom.

57 V obravnavanem primeru je treba na eni strani ugotoviti, da čeprav sporni sklep, zlasti ob upoštevanju njegovih točk od 96 do 99 obrazložitve, vsebuje podrobno preučitev združljivosti zahteve glede minimalnega plačila le z vidika člena 8 Uredbe Rim I, iz njega vendarle ne izhaja, kot je pravilno ugotovila družba Neos, da gre za edino določbo prava Unije, ki je po mnenju Komisije lahko bila upoštevna za to preučitev. Komisija je namreč v točki 99 obrazložitve spornega sklepa sklenila, da je zahteva glede minimalnega plačila na prvi pogled združljiva z Uredbo Rim I in da „ne pomeni kršitve drugih določb prava Unije“.

58 Na drugi strani in v nasprotju z ugotovitvami Splošnega sodišča zlasti v točkah 26, 27 in 34 izpodbijane sodbe obveznost obrazložitve, ki zavezuje Komisijo, nikakor ne pomeni, da je treba za vsak primer posebej utemeljiti neobstoj izrecne preučitve združljivosti ukrepa pomoči z vidika nekaterih določb ali nekaterih načel prava Unije, ki niso pravila o državnih pomočeh, in se torej izreči o njihovi upoštevnosti za tako preučitev.

59 Glede na izjemno veliko število določb in načel prava Unije, ki so lahko kršene z dodelitvijo pomoči, namreč ni mogoče zahtevati, da Komisija – ne da bi bila ogrožena učinkovitost postopka iz člena 108 PDEU ali celo možnost, da ob koncu faze predhodne preučitve iz člena 108(3) PDEU sprejme ugodno odločitev za pomoč, torej brez uvedbe formalnega postopka preiskave – poda posebno obrazložitev v zvezi z vsakim od njih in v obravnavanem primeru v zvezi s členom 56 PDEU.

60 V zvezi s tem je treba glede na nujnost, da se upošteva kontekst pri presoji zahteve po obrazložitvi v smislu sodne prakse, navedene v točki 34 te sodbe, poudariti, da sklep, s katerim se ukrep pomoči razglasi za združljiv z notranjim trgom v okviru postopka iz člena 108 PDEU, pomeni, zlasti če je – kot v obravnavani zadevi – iz njegove obrazložitve razvidno, da je Komisija zadevni ukrep pomoči presojala z vidika teh določb ali načel, da je Komisija štela, da te določbe in načela niso upoštevni za ta ukrep ali pa da nikakor niso bila kršena.

61 Iz navedenega izhaja, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo tudi s tem, da je v točkah 26, 27 in 34 izpodbijane sodbe presodilo, da je Komisija kršila svojo obveznost obrazložitve, ker ni pojasnila, zakaj je bil člen 8 Uredbe Rim I – in predvsem ne člen 56 PDEU – poleg člena 107 in člena 108 PDEU edina upoštevna določba, z vidika katere mora preučiti združljivost zahteve glede minimalnega plačila.

62 Glede na vse te preudarke je treba sprejeti tretji del prvega pritožbenega razloga in prvi del drugega pritožbenega razloga ter tako razveljaviti izpodbijano sodbo, ne da bi bilo treba preučiti očitek o izkrivljanju dejstev, uveljavljan v okviru tega zadnjega dela, in drugih delov teh pritožbenih razlogov.

Tožba pred Splošnim sodiščem

63 Sodišče lahko v skladu s členom 61, prvi odstavek, drugi stavek, Statuta Sodišča Evropske unije v primeru razveljavitve odločitve Splošnega sodišča samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje.

64 To v obravnavanem primeru velja za prvi del četrtega tožbenega razloga, s katerim se očita kršitev obveznosti obrazložitve, ki Komisijo zavezuje na podlagi člena 296, drugi odstavek, PDEU, ker je slednja opustila presojo zadevnega ukrepa, predvsem v zvezi z zahtevo glede minimalnega plačila, z vidika nekaterih določb ali načel prava Unije, ki ne urejajo specifično državnih pomoči, kot so načelo prepovedi diskriminacije, svoboda ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev.

65 Iz preudarkov v točkah od 34 do 60 te sodbe namreč izhaja, da je treba ta del zavrniti kot neutemeljen.

66 V zvezi z drugim delom četrtega tožbenega razloga in prvim tožbenim razlogom, s katerima se očita kršitev načela prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva, svobode opravljanja storitev in svobode ustanavljanja, ter drugim tožbenim razlogom glede kršitve člena 107(2)(b) PDEU in očitne napake pri presoji sorazmernosti pomoči glede na škodo, povzročeno s pandemijo covida-19, in tretjim tožbenim razlogom glede kršitve postopkovnih pravic družbe Ryanair zaradi zavrnitve uvedbe formalnega postopka preiskave kljub obstoju resnih dvomov o združljivosti zadevnega ukrepa z notranjim trgom, pa stanje postopka ne dovoljuje dokončne odločitve o sporu.

67 Ti tožbeni razlogi, ki se pretežno nanašajo na utemeljenost spornega sklepa in ki jih Splošno sodišče ni preučilo, namreč zahtevajo, da se opravi zapletena presoja dejanskega stanja, za katero Sodišče nima na voljo vseh potrebnih elementov.

68 Zato je treba zadevo vrniti v razsojanje Splošnemu sodišču, da odloči o tožbenih razlogih, navedenih v točki 66 te sodbe, in pridržati odločitev o stroških.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

1. **Sodba Splošnega sodišča Evropske unije z dne 24. maja 2023, Ryanair/Komisija (Italija; shema pomoči; COVID-19) (T-268/21, EU:T:2023:279), se razveljavi.**

2. **Zadeva se vrne v razsojanje Splošnemu sodišču Evropske unije, da odloči o prvem, drugem in tretjem tožbenem razlogu in drugem delu četrtega tožbenega razloga, ki jih je uveljavljala družba Ryanair DAC.**

3. **Odločitev o stroških se pridrži.**

Podpisi