A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2025. január 23.*

„Fellebbezés – Állami támogatás – Támogatási program – A nemzeti működési engedéllyel rendelkező légitársaságokat a COVID-19-világjárvány keretében támogató intézkedések – A Bizottság kifogást nem emelő határozata – Indokolási kötelezettség”

A C-490/23. P. sz. ügyben,

a **Neos SpA** (székhelye: Somma Lombardo [Olaszország], képviselik: A. Cogoni és M. Merola avvocati)

fellebbezőnek

az Európai Unió Bírósága alapokmányának 56. cikke alapján 2023. augusztus 1-jén benyújtott fellebbezése tárgyában,

a többi fél az eljárásban:

a **Ryanair DAC** (székhelye: Swords [Írország], képviselik: F.-C. Laprévote és E. Vahida avocats, D. Pérez de Lamo és S. Rating abogados)

felperes az elsőfokú eljárásban,

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

alperes az elsőfokú eljárásban,

a **Blue panorama airlines SpA** (székhelye: Somma Lombardo),

az **Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee** (székhelye: Villafranca di Verona [Olaszország], képviselik: A. Cogoni és M. Merola avvocati)

beavatkozó felek az elsőfokú eljárásban,

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: C. Lycourgos, a harmadik tanács elnöke, a negyedik tanács elnökeként eljárva, S. Rodin (előadó) és O. Spineanu-Matei bírák,

* Az eljárás nyelve: angol.

főtanácsnok: N. Emiliou,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Fellebbezésében a Neos SpA az Európai Unió Törvényszéke 2023. május 24-i Ryanair kontra Bizottság (Olaszország; támogatási program; Covid19) ítéletének (T-268/21, a továbbiakban: megtámadott ítélet, EU:T:2023:279) megsemmisítését kéri, amellyel a Törvényszék megsemmisítette az SA.59029 (2020/N) – Olaszország – Covid19: Az olasz hatóságok által kibocsátott engedéllyel rendelkező légitársaságok kártalanítási rendszeréről szóló, 2020. december 22-i C(2020) 9625 final bizottsági határozatot (a továbbiakban: vitatott határozat).

A jogvita előzményei és a vitatott határozat

2 A jogvitának a megtámadott ítéletből következő előzményei az alábbiak szerint foglalhatók össze.

3 A 2020. július 17-i legge nº 77 (77. sz. törvény) (a GURI 2020. július 18-i 180. számának rendes melléklete) által módosított és törvénnyé alakított, 2020. május 19-i 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 (a Covid19 okozta járványügyi válsághelyzettel összefüggő sürgős egészségügyi, munkaerőpiaci, gazdasági és szociálpolitikai intézkedésekről szóló 34. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet) (a GURI 2020. május 19-i 128. számának rendes melléklete; a továbbiakban: 34/2020. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet) alapján az olasz hatóságok létrehozták a légi közlekedési ágazatot a Covid19-világjárvánnyal összefüggésben ért károk megtérítésére szolgáló, 130 millió euró összegű kártalanítási alapot (a továbbiakban: vitatott intézkedés).

4 2020. augusztus 14-én az olasz hatóságok elfogadták a decreto-legge n. 104 – Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia (a gazdaság támogatására és élénkítésére irányuló sürgős intézkedésekről szóló 104. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet) (a GURI 2020. augusztus 14-i 203. számának 30. sz. rendes melléklete) jogszabályt. E rendkívüli törvényerejű rendelet az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében előírt eljárás befejezéséig felhatalmazta az Olasz Köztársaság infrastruktúráért és közlekedésért felelős miniszterét arra, hogy a 34/2020 sz. rendkívüli törvényerejű rendelettel létrehozott alapból finanszírozott, 50 millió eurót meg nem haladó összegű támogatásokat előlegként nyújtson azon légitársaságok számára, amelyek teljesítik a 34/2020. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 198. cikkében előírt támogathatósági feltételeket.

5 2020. október 15-én az Olasz Köztársaság az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének megfelelően bejelentette az Európai Bizottságnak a vitatott intézkedést.

6 A 34/2020. sz. törvényerejű rendelet 198. cikke a vitatott intézkedés alapján történő támogathatóság négy feltételét határozza meg. Először is, a légitársaság nem lehet olyan másik rendkívüli törvényerejű rendelet által létrehozott alap kedvezményezettje, amely a Covid19-világjárvány által okozott károk megtérítését írta elő az olasz hatóságok által kibocsátott engedéllyel rendelkező és az e rendkívüli törvényerejű rendelet hatálybalépésének időpontjában közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésével megbízott légitársaságok számára. Másodszor, a légitársaságnak érvényes üzembentartási igazolással és olasz engedéllyel kell rendelkeznie. Harmadszor, a légitársaság légi járművei kapacitásának meg kell haladnia a 19 ülőhelyet. Negyedszer, a légitársaságnak az olaszországi bázishellyel rendelkező munkavállalóira, valamint a tevékenységében részt vevő harmadik fél vállalkozások munkavállalóira olyan díjazást kell alkalmaznia, amely nem lehet alacsonyabb a légi közlekedési ágazatra alkalmazandó nemzeti kollektív szerződésben rögzített minimálbérnél (a továbbiakban: minimális díjazás követelménye).

7 2020. december 22-én a Bizottság elfogadta a vitatott határozatot, amelyben a szóban forgó intézkedést az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdésének b) pontja alapján a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánította, és ezért nem emelt kifogásokat.

A Törvényszék előtti kereset és a megtámadott ítélet

8 A Törvényszék Hivatalához 2021. május 18-án benyújtott keresetlevelével a Ryanair DAC keresetet terjesztett elő a vitatott határozat megsemmisítése iránt.

9 Keresetének alátámasztása érdekében a Ryanair négy jogalapra hivatkozott, amelyek közül az első az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének, a szolgáltatásnyújtás szabadságának és a letelepedés szabadságának megsértésén, a második az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdése b) pontjának megsértésén, valamint a támogatásnak a Covid19-világjárvány által okozott károkhoz viszonyított arányosságára vonatkozó nyilvánvaló értékelési hibán alapult, a harmadik eljárási jogainak azáltal történő megsértésén alapult, hogy a Bizottság annak ellenére tagadta meg a hivatalos vizsgálati eljárás megindítását, hogy komoly kétségek álltak fenn a szóban forgó intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban, a negyedik pedig az EUMSZ 296. cikk második bekezdésében előírt indokolási kötelezettség megsértésén alapult.

10 A megtámadott ítéletben a Törvényszék megvizsgálta a kereset negyedik jogalapját, hangsúlyozva, hogy ezen indokolási kötelezettség megsértése a lényeges eljárási szabályok megsértésének körébe tartozik, és nem a vitatott határozat érdemi jogszerűségére vonatkozik.

11 E tekintetben a Törvényszék lényegében úgy ítélte meg, hogy e határozat a szóban forgó intézkedésre való jogosultság negyedik feltételének, vagyis a minimális díjazás követelményének elemzését illetően kétszeresen sérti az indokolási kötelezettséget.

12 Először is, a megtámadott ítélet 24. pontjában megállapította, hogy a vitatott határozatból nem tűnik ki világosan és egyértelműen az az érvelés, amely alapján a Bizottság az említett határozat (93) preambulumbekezdésében egyszerre állította, hogy a minimális díjazás követelménye elválaszthatatlanul kapcsolódott a szóban forgó intézkedéshez, és hogy e követelmény e határozat (95) preambulumbekezdésében nem képezte szerves részét az említett intézkedés céljának.

13 Másodszor, többek között a megtámadott ítélet 26. és 34. pontjában megállapította, hogy a Bizottság nem fejtette ki azokat az okokat, amelyek alapján úgy vélhette, hogy az EUMSZ 107. és EUMSZ 108. cikktől eltérő egyetlen olyan releváns rendelkezés, amelyre tekintettel a minimális

díjazás követelményének az uniós joggal való összeegyeztethetőségét vizsgálnia kellett, a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló, 2008. június 17-i 593/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet („Róma I”) (HL 2008. L 177., 6. o.; helyesbítés: HL 2009. L 309., 87. o.; a továbbiakban: „Róma I” rendelet) 8. cikke, nem pedig elsősorban a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó EUMSZ 56. cikk.

14 E körülmények között a Törvényszék rámutatott, hogy nem tudja ellenőrizni, hogy a minimális díjazás követelménye összeegyeztethető-e „az uniós jog egyéb rendelkezéseivel”, és így a szóban forgó intézkedés egészében összeegyeztethető volt-e a belső piaccal.

15 A Törvényszék tehát a kereset többi jogalapjának vizsgálata nélkül helyt adott a negyedik jogalapnak, következésképpen megsemmisítette a vitatott határozatot.

A felek kérelmei a fellebbezési eljárásban

16 Fellebbezésében a Neos azt kéri, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, és

– utalja vissza az ügyet a Törvényszékhez.

17 A Ryanair azt kéri, hogy a Bíróság:

– utasítsa el a fellebbezést, és

– a felperest kötelezze a jelen eljárás költségeinek viselésére.

18 A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet,

– utalja vissza az ügyet a Törvényszékhez,

– a Ryanairt kötelezze mind az elsőfokú eljárásban, mind pedig a fellebbezési eljárásban felmerült saját költségeinek, valamint a Bizottság részéről felmerült költségeknek a viselésére.

19 Az Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee azt kéri, hogy a Bíróság helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet és utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé.

A fellebbezésről

20 Fellebbezésének alátámasztása érdekében a Neos két jogalapra hivatkozik, amelyek mindegyike három részből áll. Az első jogalap a Törvényszékre háruló indokolási kötelezettség megsértésén, valamint az állami támogatásokra vonatkozó szabályok és a Szerződések egyéb rendelkezései közötti kapcsolat, illetve a Bizottságot terhelő indokolási kötelezettség értékelése során elkövetett téves jogalkalmazáson alapul. A második jogalap a vitatott határozat elferdítésén és a Bizottságot terhelő indokolási kötelezettség értékelésével, az EUMSZ 56. cikknek a légi közlekedési ágazatban való alkalmazásával, valamint a „Róma I” rendelet 8. cikkének (1) bekezdése és a belső piaci szabályok közötti kapcsolat értékelésével kapcsolatos téves jogalkalmazáson alapul.

21 Az első jogalap harmadik részében és a második jogalap első részében, amelyeket célszerű együttesen vizsgálni, a Neos arra hivatkozik, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 24. és 26–34. pontjában tévesen alkalmazta a jogot, és elferdítette a tényeket, amikor azt állapította meg, hogy a Bizottság megsértette az EUMSZ 296. cikk második bekezdéséből és az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdéséből eredő indokolási kötelezettségét.

A felek érvelése

22 Első jogalapjának harmadik részében a Neos azt állítja, hogy mivel a Törvényszék a megtámadott ítélet 24. pontjában azt állapította meg, hogy a Bizottság nem fejtette ki világosan és egyértelműen azokat az okokat, amelyek miatt a minimális díjazásra vonatkozó követelmény „egyszerre” kapcsolódott elválaszthatatlanul a szóban forgó intézkedéshez, és nem képezte szerves részét az említett intézkedés céljának, a Törvényszék figyelmen kívül hagyta a Bizottságot az EUMSZ 296. cikk és az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése alapján terhelő indokolási kötelezettség terjedelmét.

23 A Neos szerint a vitatott határozat megfelel a Bíróság indokolási kötelezettségre vonatkozó ítélkezési gyakorlata követelményeinek. Először is, e határozat (92) és (93) preambulumbekezdése a szóban forgó intézkedésből való támogathatóság négy, a jelen ügyben az intézkedéshez elválaszthatatlanul kapcsolódó feltételével kapcsolatos érvekkel alátámasztott értékelést tartalmaz. E tekintetben a Neos azt kiemeli, hogy a Ryanair a keresetében nem kifogásolta ezt az értékelést, az indokolási kötelezettség szempontjából sem, így a Törvényszék azáltal, hogy úgy ítélte meg, hogy a Bizottság megsértette e kötelezettséget, megsértette az *ultra petita* határozathozatal tilalmát.

24 Másodszor, ami a vitatott határozat (95) preambulumbekezdését illeti, a Bizottság megállapíthatta, sőt meg is kellett volna állapítania, hogy nem kell külön értékelni a minimális díjazás követelményét, mivel az elválaszthatatlanul kapcsolódik a szóban forgó intézkedés célkitűzéséhez. E követelmény célja ugyanis annak biztosítása, hogy ezen intézkedés kedvezményének megosztása az érintett vállalkozásokkal és munkavállalóikkal, biztosítva, hogy ez utóbbiak díjazása ne legyen alacsonyabb a légi közlekedési ágazatra alkalmazandó nemzeti kollektív szerződés alapján meghatározott törvényes minimumnál, és ne szenvedjenek hátrányt a világjárvány következtében. E célkitűzés tökéletesen összhangban van az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdése b) pontjának szövegével, nem hátrányosan megkülönböztető, nem torzítja a tagállamok közötti kereskedelmet, és nem sérti nagyobb mértékben a belső piac megfelelő működését, mint maga a támogatás. A Neos mindazonáltal előadja, hogy a Bizottság elővigyázatosságból úgy ítélte meg, hogy az említett követelmény nem kapcsolódik a szóban forgó intézkedés célkitűzéséhez, egyértelműen megindokolva álláspontját a vitatott határozat (95) preambulumbekezdésében, és azt a kifejezetten az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezésektől eltérő uniós jogi rendelkezésekre tekintettel vizsgálta meg.

25 Harmadszor, nehezen érthető, hogy a Törvényszék miért állapította meg, hogy a vitatott határozat sérti az indokolási kötelezettséget a Bizottság azon érvelésére és következtetésére tekintettel, miszerint a minimális díjazás követelménye nem kapcsolódik a vitatott intézkedés célkitűzéséhez, amelyek pedig hasznosak voltak a Ryanair és bármely más érdekelt fél számára e határozat vitatásához.

26 A Neos e tekintetben rámutat, hogy a vitatott határozat jobban alátámasztott, mint a Bizottság más, a Covid19-világjárvánnyal összefüggésben a légi közlekedési ágazatnak nyújtott támogatások nyújtását engedélyező határozatai, amelyeket a Ryanair az indokolás szempontjából vitatott, de

amelyeket a Törvényszék mindazonáltal helybenhagyott. A Neos ennek megfelelően hangsúlyozza, hogy a Bizottság e más határozataival ellentétben a vitatott határozat az összeegyeztethetőség részletesebb értékelését tartalmazza, mivel egy egész szakaszt tartalmaz annak értékelésére vonatkozóan, hogy a szóban forgó intézkedés összeegyeztethető-e az EUMSZ 107. cikktől eltérő uniós jogi rendelkezésekkel, valamint egy olyan megállapítást tartalmaz, amely szerint az ezen intézkedésben való részesülés egyik feltétele nem tartozik ezen intézkedés célkitűzéséhez. E körülmények között a vitatott határozatnak az indokolási kötelezettség megsértése miatti megsemmisítése legalábbis paradoxnak tűnik.

27 Ezenkívül e határozat indokolásának elégséges jellegét megerősíti az a tény, hogy a Ryanair gyakorolhatta a hatékony jogorvoslathoz való jogát, ami a megsemmisítés iránti kereset első jogalapjából tűnik ki. Ez a jogalap azt bizonyítja, hogy az elsőfokú eljárás felperese megértette a vitatott határozat hatályát, és vitathatta annak megalapozottságát.

28 Második jogalapjának első részében a Neos azt állítja, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 26–34. pontjában elferdítette a vitatott határozatot, és a Bizottságot terhelő indokolási kötelezettség terjedelmét illetően tévesen alkalmazta a jogot.

29 Egyrészt ellentmondásos és téves a Törvényszék azon érvelése, amely azt kifogásolja, hogy a Bizottság kizárólag a „Róma I” rendelet 8. cikkére tekintettel vizsgálta meg a minimális díjazás követelményének a belső piaccal való összeegyeztethetőségét. Amint ugyanis a vitatott határozatból, különösen pedig annak (95) és (99) preambulumbekezdéséből egyértelműen kitűnik, a Bizottság e követelménynek nemcsak e rendelkezéssel, hanem az uniós jog más rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségét is megvizsgálta. A Törvényszék így elferdítette a vitatott határozatot.

30 Másrészt a Törvényszék azáltal, hogy azt kifogásolta, hogy a Bizottság nem indokolta meg a vitatott határozat (99) preambulumbekezdésében szereplő azon következtetést, miszerint a minimális díjazás követelménye nem ellentétes az uniós jog egyéb rendelkezéseivel, figyelmen kívül hagyta a Bizottságra az EUMSZ 296. cikk második bekezdése és az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése alapján háruló indokolási kötelezettség terjedelmét. A Bizottságtól ugyanis észszerűen nem várható el, hogy minden egyes potenciálisan releváns rendelkezésre tekintettel adjon részletes indokolást.

31 A Bizottság és az Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee egyetértenek abban, hogy meg kell állapítani, hogy a Neos által hivatkozott jogalapokat teljes mértékben megalapozottként el kell fogadni.

32 A Ryanair vitatja a Neos által a fellebbezési jogalapok alátámasztására felhozott érvelését. Azt állítja, hogy a Törvényszék helyesen állapította meg, hogy a Bizottság nem indokolta meg azt a következtetést, amely szerint a minimális díjazás követelménye elválaszthatatlanul kapcsolódik a szóban forgó intézkedéshez, ugyanakkor nem kapcsolódik elválaszthatatlanul ezen intézkedés céljához. A Neos állításával ellentétben a Törvényszék nem terjeszkedett túl a kereseti kérelmen, mivel csak azon kérdést illetően hozott döntést, hogy áll-e fenn kapcsolat e követelmény és a szóban forgó intézkedés között, és a Törvényszék mindenesetre hivatalból hivatkozhatott volna az indokolás elégtelenségére alapított jogalapra. Annak vonatkozásában, hogy a Neos a Törvényszéknek a Covid19-világjárvánnyal összefüggésben a légi közlekedési ágazat számára nyújtott támogatásokra vonatkozó több közelmúltbeli ítéletére hivatkozik, a Ryanair azokat a különbségeket hangsúlyozza, amelyek az ezen ítéletek tárgyát képező bizottsági határozatok és a vitatott határozat között állnak fenn, különösen az Associazione Italiana Compagnie Aeree Low

Fares (diszkont légitársaságok olaszországi szövetsége) által benyújtott panaszra tekintettel, amely kizárólag a jelen ügyben képezi a releváns összefüggések részét. Márpedig e panasz megerősítette a Bizottságot terhelő azon kötelezettséget, hogy megvizsgálja a szolgáltatásnyújtás szabadságának megsértésére alapított kérdést. Nagyobb általánosságban nem arról a kérdésről van szó, hogy a vitatott határozatot jobban alá volt-e támasztva, mint a Bizottság más határozatai, hanem arról, hogy elegendő volt-e ezen alátámasztás.

33 Ami a második fellebbezési jogalap első részét illeti, azt mint elfogadhatatlant el kell utasítani, mivel azt nem támasztották alá és nem is kellően egyértelmű. Mindenesetre a Ryanair szerint a Neos nem bizonyította, hogy a Törvényszék elferdítette az általa hivatkozott tényeket, és nem terjesztett elő olyan bizonyítékot, amely alátámasztaná, hogy a Bizottság a minimális díjazás követelményének az uniós jognak a „Róma I” rendelet 8. cikkétől eltérő rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségét is megvizsgálta. Így különösen a diszkont légitársaságok olaszországi szövetsége által a vitatott határozattal összefüggésben benyújtott panasz jelentőségére tekintettel a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot a Bizottságot e tekintetben terhelő indokolási kötelezettség terjedelmének értékelését illetően.

A Bíróság álláspontja

34 Emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 296. cikk második bekezdésében előírt indokolásnak a kérdéses jogi aktus jellegéhez kell igazodnia, és abból világosan és egyértelműen ki kell tűnnie az aktust kibocsátó intézmény érvelésének oly módon, hogy az érdekeltek megismerhessék a meghozott intézkedés indokait, illetve hogy a hatáskörrel rendelkező bíróság gyakorolhassa felülvizsgálati jogkörét. Az indokolás követelményét az ügy körülményeire, így többek között a jogi aktus tartalmára, az előadott indokok jellegére, és a címzettek, illetve a jogi aktus által közvetlenül és személyükben érintett más személyek magyarázathoz jutás iránti érdekére figyelemmel kell értékelni. Nem szükséges, hogy az indokolás valamennyi jelentőséggel bíró tény- és jogkérdésre külön kitérjen, mivel azt, hogy valamely aktus indokolása megfelel-e az EUMSZ 296. cikk követelményeinek, nem pusztán a szövegére figyelemmel kell megítélni, hanem az összefüggéseire, valamint az érintett tárgyra vonatkozó jogszabályok összességére való tekintettel is (2023. november 23-i Ryanair kontra Bizottság ítélet, C-210/21 P, EU:C:2023:908, 105. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

35 Amikor közelebbről – mint a jelen ügyben is – az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján hozott, valamely támogatási intézkedéssel szemben kifogást nem emelő határozatról van szó, a Bíróságnak már volt alkalma pontosítani, hogy az ilyen határozatnak, amelyet rövid határidőn belül hoznak meg, kizárólag azokat az indokokat kell tartalmaznia, amelyek miatt a Bizottság úgy ítéli meg, hogy nem állnak fenn komoly nehézségek az érintett támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelésével kapcsolatban, és hogy még e határozat tömör indokolását is elegendőnek kell tekinteni a EUMSZ 296. cikk második bekezdésében előírt indokolási kötelezettségre tekintettel, amennyiben világosan és egyértelműen feltünteti azokat az okokat, amelyek miatt a Bizottság úgy ítélte meg, hogy nem állnak fenn ilyen nehézségek, mivel ezen indokolás megalapozottságának kérdése idegen e követelménytől (2023. november 23-i Ryanair kontra Bizottság ítélet, C-210/21 P, EU:C:2023:908, 106. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

36 E kritériumokra tekintettel kell megvizsgálni, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta-e a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy a vitatott határozat sérti azon indokolási kötelezettséget, amely az EUMSZ 296. cikk második bekezdése alapján hárul a Bizottságra.

37 Először is, mivel az első jogalap harmadik részében a Neos azt rója fel a Törvényszéknek, hogy ilyen hibát követett el, amikor a megtámadott ítélet 24. pontjában megállapította, hogy a vitatott határozatból nem tűnik ki világosan és egyértelműen az az érvelés, amelynek alapján a Bizottság e határozat (93) preambulumbekezdésében „egyszerre” állította azt, hogy a minimális díjazás követelménye elválaszthatatlanul kapcsolódik a szóban forgó intézkedéshez, és hogy e követelmény az említett határozat (95) preambulumbekezdésében nem képezte szerves részét ezen intézkedés céljának, meg kell állapítani, hogy e preambulumbekezdések a vitatott határozat utolsó szakaszában, vagyis az e határozat (91)–(99) preambulumbekezdését magában foglaló 3.3.5. szakaszban szerepelnek, amely szakasz kifejezetten a szóban forgó intézkedésnek az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezésektől és elvektől eltérő uniós jogi rendelkezésekre és elvekre tekintettel történő bizottsági értékelésére vonatkozik.

38 Ezen értékelést megelőzően a Bizottság e határozat 2. szakaszában ismertette a szóban forgó intézkedést, megemlítve többek között annak célját, vagyis lényegében az egyes légitársaságok által a Covid19-világjárvány következtében elrendelt utazási korlátozások miatt elszenvedett károk megtérítését, annak alapját, az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdésének b) pontját, a tagállamok és a harmadik államok által e tekintetben az Olaszországba irányuló vagy onnan induló járatok tekintetében elfogadott intézkedéseket, ezen intézkedéseknek az olasz légitársaságokra gyakorolt hatását, a szóban forgó intézkedés négy jogosultsági feltételét és a megtérítendő kárt, vagyis az említett korlátozásokhoz közvetlenül kapcsolódó, a 2020. március 1. és június 15. közötti időszakban elszenvedett nettó veszteségeket.

39 A szóban forgó intézkedésnek az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdése b) pontjával való összeegyeztethetőségét illetően a Bizottság a vitatott határozat 3.3.3. és 3.3.4. szakaszában lényegében úgy ítélte meg, hogy ez az intézkedés valóban az e rendelkezés értelmében vett rendkívüli eseményre vonatkozott, a lefedett időszak megfelel annak az időszaknak, amelynek során a légitársaságok által elszenvedett nettó veszteségek az ezen eseményhez közvetlenül kapcsolódó kárnak minősülnek, és hogy ez az intézkedés arányos, mivel nem haladja meg az e kár megtérítéséhez szükséges mértéket.

40 A Bizottság ezen első elemzést követően vizsgálta meg a vitatott határozat utolsó szakaszában a szóban forgó intézkedésnek az uniós jog más rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségét.

41 E tekintetben először is a vitatott határozat (91) preambulumbekezdésében arra az ítélkezési gyakorlatra emlékeztetett, amely szerint az EUMSZ 108. cikk szerinti eljárás soha nem vezethet az EUM-Szerződés különös rendelkezéseivel ellentétes eredményre. Ennek megfelelően az olyan támogatás, amely önmagában vagy bizonyos feltételeinél fogva sérti az uniós jog rendelkezéseit vagy általános elveit, nem nyilvánítható a belső piaccal összeegyeztethetőnek (lásd ebben az értelemben különösen: 2008. április 15-i Nuova Agricast ítélet, C-390/06, EU:C:2008:224, 50. és 51. pont; 2023. november 23-i Ryanair kontra Bizottság ítélet, C-210/21 P, EU:C:2023:908, 82. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

42 Másrészt, amint arra a Törvényszék a megtámadott ítélet 22. pontjában emlékeztetett, a Bizottság e határozat (92) preambulumbekezdésében arra az ítélkezési gyakorlatra hivatkozott, amely szerint, amennyiben valamely támogatás feltételei olyan elválaszthatatlanul kapcsolódnak a támogatás tárgyához, hogy nem lehet azokat külön-külön értékelni, a támogatás egészének a belső piaccal való összeegyeztethetőségére vagy összeegyeztethetetlenségére gyakorolt hatásukat szükségszerűen az EUMSZ 108. cikk szerinti eljárás keretében kell értékelni. (lásd ebben az

értelemben többek között: 1977. március 22-i Ianelli & Volpi ítélet, 74/76, EU:C:1977:51, 14. pont; 2023. november 23-i Ryanair kontra Bizottság ítélet, C-210/21 P, EU:C:2023:908, 83. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

43 Ezt követően a megtámadott ítélet ugyanezen pontjában a Törvényszék rámutatott, hogy a vitatott határozat (93) preambulumbekezdésében a Bizottság megállapította, hogy a szóban forgó intézkedésben való részesülés négy támogathatósági feltétele ezen ítélkezési gyakorlat értelmében „elválaszthatatlanul kapcsolódik” ezen intézkedéshez.

44 Egyébiránt a Törvényszék ezen ítélet 23. pontjában megállapította, hogy a Bizottság a vitatott határozat (95) preambulumbekezdésében jelezte, hogy különös ok van e támogathatósági feltételek közül a negyedik, a minimális díjazás követelményére vonatkozó feltétel vizsgálatára, és úgy ítélte meg, hogy e követelmény „nem kapcsolódik szervesen a szóban forgó intézkedés célkitűzéséhez”, mivel annak célja annak biztosítása, hogy a kedvezményezettek az olasz jognak megfelelően biztosítsák a minimális díjazás védelmét azon munkavállalóik számára, akiknek a bázishelye Olaszországban volt, mielőtt arra a következtetésre jutott volna, hogy az említett követelmény összeegyeztethetőségét „az uniós jog egyéb vonatkozó rendelkezéseire” tekintettel is értékelni kell.

45 Végül, amint az a megtámadott ítélet 25. pontjában említésre került, a Bizottság, miután a vitatott határozat (96)–(98) preambulumbekezdésében a „Róma I” rendelet 8. cikkének (1) bekezdésére tekintettel a minimális díjazás követelményének összeegyeztethetőségét értékelte, a (99) preambulumbekezdésben úgy ítélte meg, hogy a minimális díjazás követelménye *prima facie* tiszteletben tartja az e rendelet által a munkavállalóknak biztosított védelmet, és nem minősül az uniós jog egyéb rendelkezései megsértésének.

46 A fellebbező ebben az összefüggésben állítja azt, hogy téves jogalkalmazáson alapul a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 24. pontjában szereplő azon értékelése, amely szerint a Bizottság ily módon nem indokolta meg jogilag megkövetelt módon a vitatott határozatot annak (93) és (95) preambulumbekezdésében, mivel nem fejtette ki világosan és egyértelműen azt az érvelést, amely alapján úgy ítélte meg, hogy a minimális díjazás követelménye egyszerre kapcsolódik elválaszthatatlanul a szóban forgó intézkedéshez, és e követelmény nem kapcsolódik szervesen ezen intézkedés célkitűzéséhez.

47 Meg kell állapítani egyrészt, hogy az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti eljárás keretében valamely támogatási intézkedéssel szemben kifogást nem emelő határozatot illetően a Törvényszéknek a jelen ítélet 35. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatnak megfelelően meg kellett vizsgálnia, hogy a vitatott határozat tartalmazza-e azokat az indokokat, amelyek miatt a Bizottság úgy ítélte meg, hogy nem állnak fenn komoly nehézségek a szóban forgó intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelésével kapcsolatban.

48 Márpedig, amint az a jelen ítélet 38–40. és 45. pontjából kitűnik, a Bizottság megjelölte azokat az indokokat, amelyek miatt úgy véli, hogy ez így van, vagyis azt, hogy ez az intézkedés tiszteletben tartja az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdése b) pontjának alkalmazási feltételeit, és arányos azzal a kárral, amelynek megtérítésére irányul, azonkívül, hogy az ezen intézkedésben való részesülés azon feltétele, amelyet a Bizottság az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezésektől eltérő uniós jogi rendelkezésekre tekintettel köteles vizsgálni, e rendelkezések egyikével sem tűnik ellentétesnek.

49 Mivel nem vette figyelembe a vitatott határozat ezen elemeinek összességét, a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 24. pontjában szereplő értékelése e határozat indokolásának olyan vizsgálatából ered, amely megsértette azt a kritériumot, amely alapján a határozat indokolásának elégséges jellegét értékelni kell.

50 Másrészt, amint az a jelen ítélet 41–44. pontjában megállapításra került, a vitatott határozat indokolásából kitűnnek azok az okok, amelyek miatt a Bizottság úgy ítélte meg, hogy a minimális díjazás követelményét az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezésektől eltérő uniós jogi rendelkezésekre tekintettel kell értékelni, vagyis e követelmény nem tartozik szervesen a szóban forgó intézkedés célkitűzéséhez. Márpedig ellentétben azzal, amit a Törvényszék a megtámadott ítélet 24. pontjában bennfoglalt módon megállapított, a Bizottságtól nem követelhető meg, hogy részletesebb indokolást adjon e megállapítással, vagy akár az e megállapítás és az előző megállapítás között esetlegesen fennálló kapcsolat vonatkozásában, amely szerint az ezen intézkedésre való jogosultság valamennyi feltétele elválaszthatatlanul kapcsolódik ez utóbbihoz.

51 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a jelen ítélet 35. pontjában említett ítélkezési gyakorlatnak megfelelően az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján hozott, valamely támogatási intézkedéssel szemben kifogást nem emelő határozat indokolása tömör lehet.

52 Ezenkívül, a vitatott határozat (93) és (95) preambulumbekezdésének megfogalmazásából bennfoglalt módon, de szükségszerűen az tűnik ki, hogy a Bizottság úgy ítélte meg, hogy az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezésektől eltérő más uniós jogi rendelkezésekre tekintettel kell elvégeznie a minimális díjazás követelményének kiegészítő elemzését. A Bizottság érvelése ily módon kellően világosnak és egyértelműnek tűnik.

53 Hangsúlyozni kell, hogy valamely jogi aktus indokolása megalapozottságának kérdése nem függ össze ezen indokolás elégséges jellegének értékelésével. Ennek megfelelően, még azt feltételezve is, hogy a vitatott határozat (93) és (95) preambulumbekezdésében tett megállapítások együttes fennállása téves jogalkalmazásnak minősül, azt nem lehet szankcionálni az EUMSZ 296. cikk második bekezdésében előírt indokolási kötelezettség alapján.

54 A fentiekből következik, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 24. pontjában megállapította, hogy a vitatott határozat, és különösen annak (93) és (95) preambulumbekezdése nem felel meg az EUMSZ 296. cikk második bekezdésében előírt indokolási követelménynek.

55 Másodszor, a második jogalap első részében a Neos lényegében azt kifogásolja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor többek között a megtámadott ítélet 26., 27. és 34. pontjában úgy ítélte meg, hogy a Bizottság megsértette indokolási kötelezettségét, mivel nem fejtette ki, hogy az EUMSZ 107. és EUMSZ 108. cikktől eltérő egyetlen releváns rendelkezés – amelyre tekintettel a minimális díjazás követelményének összeegyeztethetőségét vizsgálnia kellett – miért a „Róma I” rendelet 8. cikke, nem pedig – többek között – a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó EUMSZ 56. cikk.

56 E tekintetben, amint azt a jelen ítélet 41. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatból is következik, az EUMSZ 108. cikk szerinti eljárás soha nem vezethet az EUM-Szerződés különös rendelkezéseivel ellentétes eredményre. Így az olyan támogatás, amely önmagában vagy bizonyos feltételeinél fogva sérti az uniós jog rendelkezéseit vagy általános elveit, nem nyilvánítható a belső piaccal összeegyeztethetőnek.

57 A jelen ügyben meg kell állapítani egyrészt, hogy bár a vitatott határozat – különösen a (96)–(99) preambulumbekezdésére tekintettel – csak a „Róma I” rendelet 8. cikkével összefüggésben tartalmazza a minimális díjazás követelménye összeegyeztethetőségének részletes vizsgálatát, ebből nem következik – amint azt a Neos helyesen megjegyezte –, hogy az uniós jog egyetlen olyan rendelkezéséről van szó, amelyet a Bizottság e vizsgálat szempontjából relevánsnak tekintett. A vitatott határozat (99) preambulumbekezdésében ugyanis a Bizottság megállapította, hogy a minimális díjazás követelménye *prima facie* összeegyeztethető a „Róma I” rendelettel, és hogy az „nem minősül az uniós jog egyéb rendelkezései megsértésének”.

58 Másrészt, ellentétben azzal, amit a Törvényszék a megtámadott ítéletnek többek között a 26., 27. és 34. pontjában megállapított, a Bizottságot terhelő indokolási kötelezettség mindenesetre nem jelenti azt, hogy minden egyes esetben igazolni kellene valamely támogatási intézkedésnek az állami támogatásokra vonatkozó szabályoktól eltérő bizonyos uniós jogi rendelkezésekre vagy elvekre tekintettel való összeegyeztethetősége kifejezett vizsgálatának hiányát, tehát hogy nyilatkozni kellene egy ilyen vizsgálat szempontjából fennálló jelentőségükről.

59 Tekintettel ugyanis azon uniós jogi rendelkezések és elvek rendkívül jelentős számára, amelyeket valamely támogatás nyújtása sérthet, nem követelhető meg a Bizottságtól, hogy az EUMSZ 108. cikk szerinti eljárás hatékonyságának, vagyis az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes vizsgálati szakasz végén a támogatás javára kedvező határozat meghozatalának veszélyeztetése terhe mellett, és ily módon hivatalos vizsgálati eljárás megindítása nélkül külön indokolást adjon ezek mindegyikére, a jelen esetben az EUMSZ 56. cikkre vonatkozóan.

60 E tekintetben az indokolási kötelezettségnek értékelése céljából az összefüggések figyelembevételének szükségességére tekintettel, a jelen ítélet 34. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlat értelmében véve, meg kell állapítani, hogy az EUMSZ 108. cikkben előírt eljárás keretében egy támogatási intézkedést a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánító határozatból, amennyiben – amint a jelen ügyben is – annak indokolásából kitűnik, hogy a Bizottság az érintett támogatási intézkedést e rendelkezésekre vagy elvekre tekintettel értékelte, az következik, hogy a Bizottság e rendelkezéseket és elveket úgy tekintette, hogy azok ezen intézkedésre tekintettel vagy nem relevánsak, vagy azokat mindenesetre nem sértették meg.

61 A fentiekből az következik, hogy a Törvényszék akkor is tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 26., 27. és 34. pontjában úgy ítélte meg, hogy a Bizottság megsértette indokolási kötelezettségét, mivel nem fejtette ki, hogy miért a „Róma I” rendelet 8. cikke az EUMSZ 107. és EUMSZ 108. cikktől eltérő egyetlen olyan releváns rendelkezés, amelyre tekintettel a minimális díjazás követelményének összeegyeztethetőségét vizsgálnia kellett, és nem – többek között – az EUMSZ 56. cikk.

62 E megfontolások összességére tekintettel a fellebbezés első jogalapja harmadik részének és második jogalapja első részének helyt kell adni, következésképpen a megtámadott ítéletet hatályon kívül kell helyezni, anélkül hogy meg kellene vizsgálni az ez utóbbi rész keretében felhozott, a tények elferdítésére alapított kifogást, illetve e jogalapok többi részét.

A Törvényszékhez benyújtott keresetről

63 Az Európai Unió Bírósága alapokmánya 61. cikke első bekezdésének második mondata értelmében a Bíróság a Törvényszék határozatának hatályon kívül helyezése esetén az ügyet érdemben maga is eldöntheti, ha a per állása megengedi.

64 A jelen ügyben ez a helyzet a negyedik kereseti jogalap első része esetében, amely a Bizottságot az EUMSZ 296. cikk második bekezdése alapján terhelő indokolási kötelezettség megsértésén alapul, amennyiben ez utóbbi különösen a minimális díjazás követelményét illetően elmulasztotta a szóban forgó intézkedést az uniós jog bizonyos, az állami támogatásokat kifejezetten szabályozó rendelkezésektől vagy elvektől eltérő rendelkezéseire vagy elveire – mint például a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvére, a letelepedés szabadságára és a szolgáltatásnyújtás szabadságára – tekintettel értékelni.

65 A jelen ítélet 34–60. pontjában szereplő megfontolásokból ugyanis az következik, hogy e részt mint megalapozatlant el kell utasítani.

66 Ezzel szemben a kereset negyedik jogalapjának második részét, valamint az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének, a szolgáltatásnyújtás szabadságának és a letelepedés szabadságának megsértésére alapított első jogalapot, az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdése b) pontjának megsértésére, valamint a támogatásnak a Covid19-világjárvány által okozott károkra tekintettel való arányosságával kapcsolatos nyilvánvaló értékelési hibára alapított második jogalapot, és a harmadik, a Ryanair eljárási jogainak azáltal történő megsértésére alapított jogalapot illetően, hogy a hivatalos vizsgálati eljárás megindítását annak ellenére megtagadták, hogy komoly kétségek merültek fel a szóban forgó intézkedésnek a belső piaccal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban, a per állása nem teszi lehetővé a határozathozatalt.

67 Ezek a – nagyrészt a vitatott határozat megalapozottságára vonatkozó, a Törvényszék által meg nem vizsgált – jogalapok ugyanis olyan összetett ténybeli értékeléseket vonnak maguk után, amelyek tekintetében a Bíróságnak nem áll rendelkezésére az összes szükséges adat.

68 Következésképpen az ügyet vissza kell utalni a Törvényszék elé, hogy az határozzon a jelen ítélet 66. pontjában említett jogalapokról, a költségekről pedig jelenleg nem kell határozni.

A fenti indokok alapján a Bíróság (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

1) A Bíróság az Európai Unió Törvényszékének 2023. május 24-i Ryanair kontra Bizottság (Olaszország; támogatási program; Covid19) ítéletét (T-268/21, EU:T:2023:279) hatályon kívül helyezi.

2) A Bíróság az ügyet visszautalja az Európai Unió Törvényszéke elé, hogy az határozzon a Ryanair DAC keresetének első, második és harmadik jogalapjáról, valamint negyedik jogalapjának második részéről.

3) A Bíróság a költségekről jelenleg nem határoz.

Aláírások