Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 23 stycznia 2025 r.*

Odwołanie – Pomoc państwa – System pomocy– Przyznane w kontekście pandemii COVID-19 środki mające wspierać przewoźników lotniczych posiadających krajową koncesję na wykonywanie działalności – Decyzja Komisji Europejskiej o niewnoszeniu zastrzeżeń – Obowiązek uzasadnienia

W sprawie C-490/23 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 1 sierpnia 2023 r.,

Neos SpA, z siedzibą w Somma Lombardo (Włochy), którą reprezentowali A. Cogoni oraz M. Merola, avvocati,

wnosząca odwołanie,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

Ryanair DAC, z siedzibą w Swords (Irlandia), którą reprezentowali F.-C. Laprévote oraz E. Vahida, adwokaci, D. Pérez de Lamo oraz S. Rating, abogados,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

Komisja Europejska, którą reprezentowali J. Carpi Badía, L. Flynn oraz F. Tomat, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

Blue panorama airlines SpA, z siedzibą w Somma Lombardo,

Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee, z siedzibą w Villafranca di Verona (Włochy), którą reprezentowali A. Cogoni oraz M. Merola, avvocati,

interwenienci w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: C. Lycourgos, prezes trzeciej izby, pełniący obowiązki prezesa czwartej izby, S. Rodin (sprawozdawca) i O. Spineanu-Matei, sędziowie,

* Język postępowania: angielski.

rzecznik generalny: N. Emiliou,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swym odwołaniu Neos SpA wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 24 maja 2023 r., Ryanair/Komisja (Włochy; system pomocy; COVID-19) (T-268/21, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem", EU:T:2023:279), w którym Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji C(2020) 9625 final z dnia 22 grudnia 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.59029 (2020/N) – Włochy – COVID-19: System odszkodowań dla przedsiębiorstw lotniczych posiadających koncesję wydaną przez władze włoskie (zwanej dalej „sporną decyzją").

Okoliczności poprzedzające powstanie sporu i sporna decyzja

2 Okoliczności powstania sporu przedstawione w zaskarżonym wyroku mogą zostać streszczone w podany niżej sposób.

3 W drodze 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 (dekretu z mocą ustawy nr 34 w sprawie pilnych środków w dziedzinie ochrony zdrowia, wsparcia rynku pracy i gospodarki oraz polityki społecznej związanych z sytuacją epidemiologiczną wywołaną COVID-19) z dnia 19 maja 2020 r. (GURI nr 128 z dnia 19 maja 2020 r., dodatek zwyczajny nr 21), zmienionego i przekształconego w ustawę w drodze ustawy nr 77 z dnia 17 lipca 2020 r. (GURI nr 180 z dnia 18 lipca 2020 r., dodatek zwyczajny nr 25) (zwanego dalej „dekretem z mocą ustawy nr 34/2020"), władze włoskie utworzyły fundusz odszkodowań za szkody poniesione przez sektor lotniczy w kontekście pandemii COVID-19 w wysokości 130 mln EUR (zwany dalej „spornym środkiem").

4 W dniu 14 sierpnia 2020 r. władze włoskie przyjęły decreto-legge n. 104 – Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia (dekret z mocą ustawy nr 104 w sprawie pilnych środków mających na celu wsparcie i ożywienie gospodarki) (GURI nr 203 z dnia 14 sierpnia 2020 r., dodatek zwyczajny nr 30). W oczekiwaniu na zakończenie postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE w tym dekrecie z mocą ustawy upoważniono ministra infrastruktury i transportu Republiki Włoskiej do przyznania tytułem zaliczkowym subwencji finansowanych z funduszu utworzonego na mocy dekretu z mocą ustawy nr 34/2020 w łącznej kwocie nieprzekraczającej 50 mln EUR tym przedsiębiorstwom lotniczym, które spełniały warunki kwalifikowalności określone w art. 198 dekretu z mocą ustawy nr 34/2020.

5 W dniu 15 października 2020 r. Republika Włoska zgłosiła Komisji Europejskiej sporny środek zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE.

6 W art. 198 dekretu z mocą ustawy nr 34/2020 przewidziano cztery warunki kwalifikowalności do objęcia spornym środkiem. Po pierwsze, przewoźnik lotniczy nie może być beneficjentem funduszu utworzonego na mocy innego dekretu z mocą ustawy przewidującego odszkodowanie za szkody wyrządzone przez pandemię COVID-19 posiadającym koncesję wydaną przez władze włoskie przedsiębiorstwom lotniczym, którym, na dzień wejścia w życie tego dekretu z mocą ustawy, powierzono wykonywanie zobowiązań z zakresu usług publicznych. Po drugie, przewoźnik ten musi posiadać ważny certyfikat przewoźnika lotniczego i włoską koncesję. Po trzecie, zdolność przewozowa statków powietrznych tego przewoźnika lotniczego musi być większa niż 19 miejsc. Po czwarte, ten przewoźnik lotniczy musi stosować wobec swoich pracowników, których port macierzysty znajduje się we Włoszech, oraz do pracowników przedsiębiorstw trzecich biorących udział w prowadzeniu przezeń działalności, wynagrodzenie, które nie może być niższe od wynagrodzenia minimalnego określonego w krajowym układzie zbiorowym mającym zastosowanie do sektora transportu lotniczego (wymóg zwany dalej „wymogiem minimalnego wynagrodzenia").

7 W dniu 22 grudnia 2020 r. Komisja wydała sporną decyzję, w której uznała w oparciu o art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, że rozpatrywany środek jest zgodny z rynkiem wewnętrznym i, co za tym idzie, nie wniosła żadnych zastrzeżeń.

Skarga przed Sądem i zaskarżony wyrok

8 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 18 maja 2021 r. spółka Ryanair DAC wniosła skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.

9 Na poparcie skargi spółka Ryanair podniosła cztery zarzuty, z których pierwszy dotyczył naruszenia zasad niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową i swobody świadczenia usług, drugi – naruszenia art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE i oczywistego błędu w ocenie przy badaniu proporcjonalności rozpatrywanego systemu pomocy w stosunku do szkód spowodowanych przez pandemię COVID-19, trzeci – naruszenia uprawnień procesowych tej spółki poprzez odmowę przez Komisję wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego pomimo istnienia poważnych wątpliwości co do zgodności z rynkiem wewnętrznym, a czwarty – naruszenia przez Komisję obowiązku uzasadnienia, o którym mowa w art. 296 akapit drugi TFUE.

10 W zaskarżonym wyroku Sąd zbadał zarzut czwarty skargi, podkreślając, że naruszenie tego obowiązku uzasadnienia stanowiło naruszenie istotnych wymogów proceduralnych i nie odnosiło się do materialnej zgodności z prawem spornej decyzji.

11 W tym względzie Sąd uznał w istocie, że przyjmując tę decyzję Komisja dopuściła się podwójnego naruszenia obowiązku uzasadnienia w odniesieniu do analizy czwartej przesłanki kwalifikowalności do objęcia spornym środkiem, a mianowicie wymogu minimalnego wynagrodzenia.

12 W pierwszej kolejności w pkt 24 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że Komisja w spornej decyzji nie przedstawiła w sposób jasny i jednoznaczny rozumowania, które jednocześnie doprowadziło ją do stwierdzenia w motywie 93 tej decyzji, że wymóg minimalnego wynagrodzenia był nierozerwalnie związany z rozpatrywanym środkiem oraz, w motywie 95 tej decyzji, że wymóg ten nie był ściśle związany z celem tego środka.

13 W drugiej kolejności Sąd orzekł, w szczególności w pkt 26 i 34 zaskarżonego wyroku, że Komisja nie przedstawiła powodów, które pozwoliły jej uznać, iż jedynym właściwym przepisem, innym niż art. 107 i 108 TFUE, w świetle którego powinna ona zbadać zgodność wymogu minimalnego wynagrodzenia z prawem Unii, jest art. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I) (Dz.U. 2008, L 177, s. 6, zwanego dalej „rozporządzeniem Rzym I"), nie zaś, w szczególności, art. 56 TFUE dotyczący swobody świadczenia usług.

14 W tych okolicznościach Sąd wskazał, że nie jest w stanie skontrolować, czy wymóg minimalnego wynagrodzenia był zgodny z „innymi przepisami prawa Unii", i, tym samym, czy rozpatrywany środek w swym całokształcie był zgodny z rynkiem wewnętrznym.

15 Co za tym idzie Sąd, bez badania pozostałych zarzutów skargi, uwzględnił zarzut czwarty i w konsekwencji stwierdził nieważność spornej decyzji.

Żądania stron w postępowaniu odwoławczym

16 W odwołaniu Neos wnosi do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego wyroku oraz

– przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania.

17 Ryanair wnosi do Trybunału o:

– oddalenie odwołania oraz

– obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania.

18 Komisja wnosi do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego wyroku;

– przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania oraz

– obciążenie spółki Ryanair jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję zarówno w postępowaniu w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym.

19 Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania.

W przedmiocie odwołania

20 Na poparcie odwołania Neos podnosi dwa zarzuty, z których każdy składa się z trzech części. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia przez Sąd ciążącego na nim obowiązku uzasadnienia oraz naruszenia prawa w odniesieniu do oceny związku łączącego zasady pomocy państwa z innymi postanowieniami traktatowymi, a także ciążącego na Komisji obowiązku uzasadnienia. Zarzut drugi dotyczy przeinaczenia spornej decyzji i naruszeń prawa w odniesieniu do oceny ciążącego

na Komisji obowiązku uzasadnienia, zastosowania art. 56 TFUE w sektorze lotniczym, a także oceny związku między art. 8 ust. 1 rozporządzenia Rzym I a zasadami rządzącymi rynkiem wewnętrznym.

21 W części trzeciej zarzutu pierwszego i w części pierwszej zarzutu drugiego, które należy zbadać łącznie, Neos podnosi, że w pkt 24 i 26–34 zaskarżonego wyroku Sąd naruszył prawo i przeinaczył okoliczności faktyczne, uznając, iż Komisja naruszyła obowiązek uzasadnienia spoczywający na niej na mocy art. 296 akapit drugi i art. 108 ust. 2 TFUE.

Argumentacja stron

22 W ramach części trzeciej zarzutu pierwszego Neos podnosi, że, w zakresie, w jakim Sąd uznał w pkt 24 zaskarżonego wyroku, iż Komisja nie wyjaśniła w sposób jasny i jednoznaczny powodów, dla których wymóg minimalnego wynagrodzenia był „jednocześnie" nierozerwalnie związany z rozpatrywanym środkiem oraz nie był ściśle związany z celem tego środka, Sąd pominął zakres obowiązku uzasadnienia ciążącego na Komisji zgodnie z art. 296 i art. 108 ust. 2 TFUE.

23 Zdaniem Neos sporna decyzja spełnia określone w orzecznictwie Trybunału wymogi dotyczące wymogu uzasadnienia. W pierwszej kolejności w motywach 92 i 93 tej decyzji Komisja zawarła uzasadnioną ocenę czterech warunków kwalifikowalności do objęcia rozpatrywanym środkiem, opisanych w tym przypadku jako nierozerwalnie z nim związane. W tym względzie Neos utrzymuje, że spółka Ryanair nie zakwestionowała tej oceny w swej skardze, w tym z punktu widzenia obowiązku uzasadnienia, w związku z czym, uznając, iż Komisja naruszyła ten obowiązek, Sąd naruszył zakaz orzekania ultra petita.

24 W drugiej kolejności, co się tyczy motywu 95 spornej decyzji, Komisja mogła, a nawet powinna była stwierdzić, że nie ma potrzeby dokonywania odrębnej oceny wymogu minimalnego wynagrodzenia, ponieważ jest on nierozerwalnie związany z celem rozpatrywanego środka. Wymóg ten ma bowiem na celu zapewnienie, że korzyści przysporzone przez ten środek zostaną podzielone między przedsiębiorstwa, do których zostały one skierowane, i ich pracowników poprzez zagwarantowanie, że wynagrodzenie tych pracowników nie będzie niższe od ustawowego minimum ustalonego na podstawie krajowego układu zbiorowego mającego zastosowanie do sektora transportu lotniczego i że pracownicy ci nie zostaną pokrzywdzeni z powodu pandemii. Cel ten jest całkowicie zgodny z brzmieniem art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, nie ma dyskryminującego charakteru, nie zakłóca wymiany handlowej między państwami członkowskimi, jak również prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego w większym stopniu niż sama pomoc. Neos wyjaśnia jednak, że ze względów ostrożnościowych Komisja uznała, iż wspomniany wymóg nie jest nierozerwalnie związany z celem rozpatrywanego środka, uzasadniając to stanowisko wyraźnie w motywie 95 spornej decyzji, i przeanalizowała go w świetle innych przepisów prawa Unii niż przepisy szczególne regulujące pomoc państwa.

25 W trzeciej kolejności zdaniem spółki Neos trudno jest zrozumieć, dlaczego Sąd uznał, że Komisja w spornej decyzji naruszyła obowiązek uzasadnienia w świetle swego rozumowania i wniosku, zgodnie z którymi wymóg minimalnego wynagrodzenia nie jest nierozerwalnie związany z celem spornego środka, który to wniosek i poprzedzające je rozumowanie były jednak użyteczne dla spółki Ryanair i każdej innej strony zainteresowanej zakwestionowaniem tej decyzji.

26 Neos podnosi w tym względzie, że sporna decyzja jest bardziej uzasadniona niż inne decyzje Komisji, w których instytucja ta zezwoliła na przyznanie pomocy sektorowi transportu lotniczego w kontekście pandemii COVID-19, których uzasadnienie zostało zakwestionowane przez spółkę Ryanair, a które jednak zostały potwierdzone przez Sąd. Neos podkreśla zatem, że, w przeciwieństwie do tych innych decyzji Komisji, instytucja ta przeprowadziła w spornej decyzji bardziej szczegółową ocenę zgodności, ponieważ zawarła w niej całą sekcję dotyczącą oceny zgodności rozpatrywanego środka z przepisami prawa Unii innymi niż art. 107 TFUE, oraz stwierdziła, że warunek kwalifikowalności do objęcia tym środkiem nie jest nierozerwalnie związany z jego celem. W tych okolicznościach stwierdzenie nieważności spornej decyzji ze względu na naruszenie obowiązku uzasadnienia wydaje się co najmniej paradoksalne.

27 Ponadto zdaniem Neos wystarczający charakter uzasadnienia tej decyzji potwierdza fakt, że Ryanair był w stanie skorzystać ze swojego prawa do skutecznego środka prawnego, jak wynika z zarzutu pierwszego skargi o stwierdzenie nieważności. Zarzut ten świadczy o tym, że strona skarżąca w pierwszej instancji zrozumiała zakres spornej decyzji i mogła zakwestionować jej zasadność.

28 W części pierwszej zarzutu drugiego Neos utrzymuje, że w pkt 26–34 zaskarżonego wyroku Sąd przeinaczył sporną decyzję i naruszył prawo w odniesieniu do zakresu ciążącego na Komisji obowiązku uzasadnienia.

29 Po pierwsze, rozumowanie Sądu prowadzące do zarzucenia Komisji, że zbadała ona zgodność wymogu minimalnego wynagrodzenia z rynkiem wewnętrznym wyłącznie w świetle art. 8 rozporządzenia Rzym I, jest wewnętrznie sprzeczne i błędne. Jak wynika bowiem jasno ze spornej decyzji, a w szczególności z jej motywów 95 i 99, Komisja zbadała zgodność tego wymogu nie tylko w świetle tego przepisu, lecz również w świetle innych przepisów prawa Unii. Sąd przeinaczył zatem sporną decyzję.

30 Po drugie, zarzucając Komisji, że ta nie uzasadniła zawartego w motywie 99 spornej decyzji wniosku, zgodnie z którym wymóg minimalnego wynagrodzenia nie był sprzeczny z innymi przepisami prawa Unii, Sąd uchybił zakresowi obowiązku uzasadnienia ciążącego na Komisji na mocy art. 296 akapit drugi i art. 108 ust. 2 TFUE. Nie można bowiem racjonalnie wymagać od Komisji, aby ta przedstawiła szczegółowe uzasadnienie w odniesieniu do każdego potencjalnie istotnego przepisu prawa Unii.

31 Komisja i Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee zgadzają się co do tego, że zarzuty podniesione przez Neos należy uwzględnić jako w pełni zasadne.

32 Ryanair kwestionuje argumentację przedstawioną przez Neos na poparcie zarzutów odwołania. Spółka ta utrzymuje, że Sąd słusznie uznał, iż Komisja nie uzasadniła wniosku, zgodnie z którym wymóg minimalnego wynagrodzenia jest nierozerwalnie związany z rozpatrywanym środkiem, przy czym nie jest jednocześnie nierozerwalnie związany z celem tego środka. Wbrew temu, co twierdzi Neos, Sąd nie orzekł ultra petita, skoro nie wydał orzeczenia jedynie w odniesieniu do kwestii tego, czy wymóg ten był związany z tym rozpatrywanym środkiem; w każdym razie zaś zarzut dotyczący niewystarczającego uzasadnienia mógł zostać podniesiony przez Sąd z urzędu. W zakresie, w jakim Neos powołuje się na szereg wydanych niedawno przez Sąd wyroków dotyczących pomocy przyznanej sektorowi lotnictwa w kontekście pandemii COVID-19, Ryanair podkreśla różnice, jakie zachodzą jego zdaniem między decyzjami Komisji będącymi przedmiotem tych wyroków a sporną decyzją, w szczególności w świetle skargi złożonej przez Associazione Italiana Compagnie Aeree Low Fares (włoskie stowarzyszenie niskokosztowych

przewoźników lotniczych). Skarga ta zaś zdaniem Ryanaira zaostrzyła w niniejszym przypadku ciążący na Komisji obowiązek zbadania kwestii dotyczącej naruszenia zasady swobodnego świadczenia usług. Bardziej ogólnie rzecz ujmując, nie chodzi o ustalenie, czy sporna decyzja była uzasadniona lepiej niż inne decyzje Komisji, lecz czy była ona uzasadniona w wystarczającym stopniu.

33 Jeśli chodzi o część pierwszą zarzutu drugiego odwołania, należy ją odrzucić jako niedopuszczalną, ponieważ nie jest ona niczym poparta ani jasna. W każdym razie, zdaniem spółki Ryanair, Neos nie wykazał, że Sąd dopuścił się podnoszonego przez nią przeinaczenia okoliczności faktycznych, i nie przedstawił żadnego dowodu potwierdzającego, że Komisja zbadała zgodność wymogu minimalnego wynagrodzenia z przepisami unijnego prawa innymi niż art. 8 rozporządzenia Rzym I. Tak więc, w szczególności ze względu na znaczenie, jakie ma w kontekście spornej decyzji skarga złożona przez włoskie stowarzyszenie niskokosztowych przewoźników lotniczych, Sąd nie dopuścił się naruszenia prawa, jeśli chodzi o ocenę zakresu obowiązku uzasadnienia ciążącego w tym względzie na Komisji.

Ocena Trybunału

34 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 akapit drugi TFUE, powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w świetle okoliczności danego przypadku, w szczególności treści aktu, charakteru podniesionych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu wyjaśnień mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ kwestię, czy uzasadnienie aktu jest wystarczające, należy oceniać z uwzględnieniem nie tylko jego brzmienia, ale także jego kontekstu, jak również całokształtu przepisów prawa regulujących daną dziedzinę (wyrok z dnia 23 listopada 2023 r., Ryanair/Komisja, C-210/21 P, EU:C:2023:908, pkt 105 i przytoczone tam orzecznictwo).

35 Jeżeli chodzi w szczególności, tak jak w niniejszym przypadku, o decyzję, podjętą na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE, o niewnoszeniu zastrzeżeń wobec środka pomocy, Trybunał miał już okazję wyjaśnić, że taka decyzja, która jest wydawana w krótkim terminie, powinna zawierać jedynie powody, dla których Komisja uważa, iż nie stoi w obliczu poważnych trudności w zakresie oceny zgodności danej pomocy z rynkiem wewnętrznym, i że nawet zwięzłe uzasadnienie tej decyzji należy uznać za wystarczające w świetle wymogu uzasadnienia przewidzianego w art. 296 akapit drugi TFUE, o ile przedstawia ono w sposób jasny i jednoznaczny powody, dla których Komisja uznała, iż nie stoi w obliczu takich poważnych trudności, przy czym zasadność tego uzasadnienia jest zagadnieniem odrębnym, niemającym związku z owym wymogiem (wyrok z dnia 23 listopada 2023 r., Ryanair/Komisja, C-210/21 P, EU:C:2023:908, pkt 106 i przytoczone tam orzecznictwo).

36 To właśnie w świetle tych kryteriów należy zbadać, czy Sąd dopuścił się naruszenia prawa, uznając, że Komisja w spornej decyzji naruszyła obowiązek uzasadnienia spoczywający na niej na mocy art. 296 akapit drugi TFUE.

37 W pierwszej kolejności w zakresie, w jakim w części trzeciej zarzutu pierwszego Neos zarzuca Sądowi, że ten dopuścił się takiego naruszenia, uznając w pkt 24 zaskarżonego wyroku, iż Komisja w spornej decyzji nie przedstawia w sposób jasny i jednoznaczny rozumowania, które doprowadziło ją do stwierdzenia „jednocześnie” w motywie 93 tej decyzji, że wymóg

minimalnego wynagrodzenia był nierozerwalnie związany z rozpatrywanym środkiem, oraz, w motywie 95 wspomnianej decyzji, że nie był on nierozerwalnie związany z celem tego środka, należy zaznaczyć, że oba te motywy znajdują się w ostatniej sekcji spornej decyzji, czyli w sekcji 3.3.5, obejmującej motywy 91–99 tej decyzji, poświęconej w szczególności przeprowadzonej przez Komisję ocenie rozpatrywanego środka w świetle przepisów i zasad unijnego prawa innych niż te dotyczące pomocy państwa.

38 We wcześniejszej części spornej decyzji Komisja opisała najpierw, w jej sekcji 2, rozpatrywany środek, wskazując w szczególności jego cel, polegający w istocie na naprawie szkód poniesionych przez niektórych przewoźników lotniczych z powodu ograniczeń w przemieszczaniu się nałożonych w efekcie pandemii COVID-19, jego podstawę, a mianowicie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, środki przyjęte w tym względzie przez państwa członkowskie i państwa trzecie w odniesieniu do lotów do lub z Włoch, wpływ tych środków na włoskich przewoźników lotniczych, cztery warunki kwalifikowalności do objęcia rozpatrywanym środkiem oraz podlegającą naprawieniu szkodę, a mianowicie bezpośrednio związane ze wspomnianymi ograniczeniami straty netto, poniesione w okresie od 1 marca do 15 czerwca 2020 r.

39 Następnie Komisja zbadała zgodność rozpatrywanego środka z art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE i w tym względzie w sekcjach 3.3.3 i 3.3.4 spornej decyzji uznała w istocie, że środek ten dotyczył nadzwyczajnego zdarzenia w rozumieniu tego postanowienia, że objęty nim okres odpowiadał okresowi, w którym straty netto poniesione przez przewoźników lotniczych stanowiły szkodę bezpośrednio związaną z tym zdarzeniem, oraz że środek ten był proporcjonalny, ponieważ nie wykraczał poza to, co jest konieczne do naprawienia tej szkody.

40 Po przeprowadzeniu tego badania w końcowej części spornej decyzji Komisja przeanalizowała zgodność rozpatrywanego środka z innymi przepisami prawa Unii.

41 W tym względzie przede wszystkim przypomniała ona, po pierwsze, w motywie 91 spornej decyzji, orzecznictwo, zgodnie z którym postępowanie przewidziane w art. 108 TFUE nie powinno nigdy prowadzić do rezultatu, który byłby sprzeczny z poszczególnymi postanowieniami traktatu FUE. Pomocy, która jako taka bądź ze względu na niektóre z jej aspektów narusza ogólne zasady prawa Unii, nie można zatem uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 15 kwietnia 2008 r., Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, pkt 50, 51; a także z dnia 23 listopada 2023 r., Ryanair/Komisja, C-210/21 P, EU:C:2023:908, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 Z drugiej strony, jak przypomniał Sąd w pkt 22 zaskarżonego wyroku, w motywie 92 tej decyzji Komisja powołała się na orzecznictwo, zgodnie z którym, w przypadku gdy szczegółowe zasady pomocy są do tego stopnia nierozerwalnie związane z celem pomocy, że nie jest możliwe dokonanie ich odrębnej oceny, ich wpływ na zgodność lub niezgodność pomocy jako całości z rynkiem wewnętrznym należy oceniać w ramach postępowania przewidzianego w art. 108 TFUE (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 22 marca 1977 r., Iannelli & Volpi, 74/76, EU:C:1977:51, pkt 14; a także z dnia 23 listopada 2023 r., Ryanair/Komisja, C-210/21 P, EU:C:2023:908, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 Następnie w tym samym punkcie zaskarżonego wyroku Sąd wskazał, że w motywie 93 spornej decyzji Komisja stwierdziła, iż cztery warunki kwalifikowalności do objęcia rozpatrywanym środkiem są z nim „nierozerwalnie związane” w rozumieniu tego orzecznictwa.

44 Ponadto Sąd w pkt 23 tego wyroku wskazał, że Komisja w motywie 95 spornej decyzji podkreśliła, iż istnieje szczególny powód do zbadania czwartego z tych warunków kwalifikowalności, dotyczącego wymogu minimalnego wynagrodzenia, i że uznała, iż wymóg ten „nie jest ściśle związany z celem rozpatrywanego środka", gdyż w istocie jego cel polegał na zapewnieniu, by przedsiębiorstwa będące beneficjentami tego środka gwarantowały ochronę minimalnego wynagrodzenia swoim pracownikom, których port macierzysty znajduje się, zgodnie z prawem włoskim, we Włoszech, aby następnie stwierdzić, że zgodność tego wymogu należy zatem oceniać również w świetle „innych właściwych przepisów prawa Unii".

45 Wreszcie, jak wspomniano w pkt 25 zaskarżonego wyroku, Komisja, po dokonaniu w motywach 96–98 spornej decyzji oceny wymogu minimalnego wynagrodzenia w świetle art. 8 ust. 1 rozporządzenia Rzym I, uznała w jej motywie 99, że wymóg ten prima facie gwarantuje ochronę przyznaną pracownikom w tym rozporządzeniu i nie stanowi naruszenia innych przepisów prawa Unii.

46 To właśnie w tym kontekście wnosząca odwołanie utrzymuje, że Sąd, dokonując zawartej w pkt 24 zaskarżonego wyroku oceny, zgodnie z którą Komisja nie uzasadniła spornej decyzji w sposób wystarczający pod względem prawnym, w motywach 93 i 95 tej decyzji, nie przedstawiając w sposób jasny i jednoznaczny rozumowania, które doprowadziło ją do uznania, że wymóg minimalnego wynagrodzenia jest jednocześnie nierozerwalnie związany z rozpatrywanym środkiem i nie jest nierozerwalnie związany z jego celem, dopuścił się naruszenia prawa.

47 Należy zauważyć, po pierwsze, w odniesieniu do decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń wobec środka pomocy w ramach postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE, że to do Sądu należało, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 35 niniejszego wyroku, sprawdzenie, czy Komisja zawarła w spornej decyzji powody, dla których uznała, iż nie stoi w obliczu poważnych trudności w zakresie oceny zgodności danej pomocy z rynkiem wewnętrznym.

48 Jak zaś wynika z pkt 38–40 i 45 niniejszego wyroku, Komisja wskazała powody, dla których uznała, że tak było, a mianowicie, że środek ten spełnia przesłanki zastosowania art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE i że jest proporcjonalny do szkód, których naprawienia dotyczy, oprócz tego, że warunek kwalifikowalności do objęcia tym środkiem, co do którego instytucja ta uznała, iż jest zobowiązana zbadać go w świetle przepisów prawa Unii innych niż przepisy dotyczące pomocy państwa, nie wydaje się sprzeczny z żadnym z tych postanowień.

49 Mimo że Sąd nie wziął pod uwagę wszystkich tych elementów spornej decyzji, zawarł on w pkt 24 zaskarżonego wyroku ocenę poprzedzającą badanie uzasadnienia tej decyzji, w której to ocenie nie uwzględnił kryterium, w świetle którego należało oceniać wystarczający charakter tego uzasadnienia.

50 Z drugiej strony, jak wskazano w pkt 41–44 niniejszego wyroku, z uzasadnienia przez Komisję spornej decyzji wynikają powody, dla których ta instytucja uznała, że wymóg minimalnego wynagrodzenia należy oceniać w świetle przepisów prawa Unii innych niż przepisy dotyczące pomocy państwa, a mianowicie to, że wymóg ten nie jest nierozerwalnie związany z celem rozpatrywanego środka. Wbrew zaś temu, co Sąd w sposób dorozumiany stwierdził w pkt 24 zaskarżonego wyroku, nie można wymagać od Komisji przedstawienia bardziej szczegółowego uzasadnienia dotyczącego tego stwierdzenia, a wręcz związku, jaki może zachodzić między nim a wcześniejszym stwierdzeniem, zgodnie z którym wszystkie warunki kwalifikowalności do objęcia tym środkiem są z nim nierozerwalnie związane.

51 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 35 niniejszego wyroku uzasadnienie wydanej na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń wobec środka pomocy może być zwięzłe.

52 Ponadto należy zaznaczyć, że ze sformułowania motywów 93 i 95 spornej decyzji w sposób dorozumiany, lecz jednoznacznie wynika, że Komisja uznała, iż powinna była przeprowadzić dodatkową analizę wymogu minimalnego wynagrodzenia w świetle przepisów prawa Unii innych niż te dotyczące pomocy państwa. To przyjęte przez Komisję podejście wydaje się być wystarczająco jasne i jednoznaczne.

53 W tym względzie należy przypomnieć, że kwestia zasadności uzasadnienia danego aktu pozostaje bez związku z oceną wystarczającego charakteru tego uzasadnienia. Tak więc, nawet przy założeniu, że jednoczesne dokonanie ustaleń zawartych w motywach 93 i 95 spornej decyzji stanowi naruszenie prawa, Komisja nie może w żadnym wypadku zostać za nie ukarana na gruncie przewidzianego w art. 296 akapit drugi TFUE obowiązku uzasadnienia.

54 Z powyższego wynika, że Sąd naruszył prawo, uznając w pkt 24 zaskarżonego wyroku, iż sporna decyzja, a w szczególności jej motywy 93 i 95, nie spełniają przewidzianego w art. 296 akapit drugi TFUE wymogu uzasadnienia.

55 W drugiej kolejności, w części pierwszej zarzutu drugiego Neos podnosi w istocie, że Sąd naruszył prawo, orzekając w szczególności w pkt 26, 27 i 34 zaskarżonego wyroku, iż Komisja naruszyła ciążący na niej obowiązek uzasadnienia ze względu na to, że nie wyjaśniła, dlaczego jedynym właściwym przepisem, innym niż art. 107 i 108 TFUE, w świetle którego powinna ona zbadać zgodność wymogu minimalnego wynagrodzenia, był art. 8 rozporządzenia Rzym I, a nie, w szczególności, art. 56 TFUE ustanawiający swobodę świadczenia usług.

56 W tym względzie, jak wynika z orzecznictwa przypomnianego w pkt 41 niniejszego wyroku, postępowanie przewidziane w art. 108 TFUE nie powinno nigdy prowadzić do rezultatu, który byłby sprzeczny z poszczególnymi postanowieniami traktatu FUE. Pomocy, która jako taka bądź ze względu na niektóre z jej aspektów narusza ogólne zasady prawa Unii, nie można zatem uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

57 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, po pierwsze, że choć w spornej decyzji, w szczególności w jej motywach 96–99, Komisja przeprowadziła szczegółowe badanie zgodności wymogu minimalnego wynagrodzenia jedynie w świetle art. 8 rozporządzenia Rzym I, to nie wynika z niej jednak, jak słusznie zauważyła spółka Neos, że przepis ten jest jedynym przepisem prawa Unii, który Komisja uznała za mogący mieć znaczenie dla tego badania. W motywie 99 spornej decyzji Komisja stwierdziła bowiem, że wymóg minimalnego wynagrodzenia jest prima facie zgodny z rozporządzeniem Rzym I i że „nie stanowi naruszenia innych przepisów prawa Unii”.

58 Z drugiej strony, wbrew temu, co Sąd uznał w szczególności w pkt 26, 27 i 34 zaskarżonego wyroku, spoczywający na Komisji obowiązek uzasadnienia nie wiąże się każdorazowo z uzasadnieniem tego, że nie przeprowadzono wyraźnego badania zgodności danego środka pomocowego z rynkiem wewnętrznym w świetle przepisów lub zasad prawa Unii innych niż te dotyczące pomocy państwa, a zatem – z zajęciem stanowiska w przedmiocie ich znaczenia dla celów takiego badania.

59 Biorąc bowiem pod uwagę bardzo dużą liczbę przepisów i zasad prawa Unii, które mogą zostać naruszone przez przyznanie pomocy, nie można wymagać od Komisji, by ta pod rygorem podważenia skuteczności postępowania przewidzianego w art. 108 TFUE, a nawet możliwości wydania korzystnej decyzji w sprawie pomocy po zakończeniu wstępnego etapu badania, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TFUE, a tym samym bez wszczynania formalnego postępowania wyjaśniającego, przedstawiła szczegółowe uzasadnienie dotyczące każdego z nich, a w niniejszym przypadku – art. 56 TFUE.

60 W tym względzie należy zaznaczyć, biorąc pod uwagę konieczność uwzględnienia kontekstu do celów oceny wymogu uzasadnienia w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 34 niniejszego wyroku, że decyzja uznająca środek pomocy za zgodny z rynkiem wewnętrznym w ramach postępowania przewidzianego w art. 108 TFUE wiąże się w szczególności z tym, czy z uzasadnienia tej decyzji, jak w niniejszej sprawie, wynika, że Komisja dokonała oceny danego środka pomocy w świetle tych postanowień lub zasad, że uznała ona te przepisy i zasady albo za pozbawione znaczenia dla tego środka, albo, że w każdym razie nie zostały one naruszone.

61 Z powyższego wynika, że Sąd naruszył również prawo, orzekając w pkt 26, 27 i 34 zaskarżonego wyroku, iż Komisja naruszyła ciążący na niej obowiązek uzasadnienia ze względu na to, że nie wyjaśniła, dlaczego jedynym właściwym przepisem innym niż art. 107 i 108 TFUE, w świetle którego powinna ona zbadać zgodność wymogu minimalnego wynagrodzenia, był art. 8 rozporządzenia Rzym I, a nie, w szczególności, art. 56 TFUE.

62 W świetle całokształtu powyższych rozważań należy uwzględnić część trzecią zarzutu pierwszego i część pierwszą zarzutu drugiego odwołania i, co za tym idzie, uchylić zaskarżony wyrok, bez konieczności badania podniesionego w ramach tej ostatniej części zarzutu szczegółowego dotyczącego przeinaczenia okoliczności faktycznych ani pozostałych części tych zarzutów.

W przedmiocie skargi wniesionej do Sądu

63 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy zdanie drugie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.

64 Jest tak w niniejszej sprawie w przypadku części pierwszej zarzutu czwartego skargi, dotyczącej naruszenia obowiązku uzasadnienia ciążącego na Komisji na mocy art. 296 akapit drugi TFUE w odniesieniu do braku dokonania przez tę instytucję oceny rozpatrywanego środka, w szczególności w odniesieniu do wymogu minimalnego wynagrodzenia, w świetle przepisów lub zasad prawa Unii innych niż te, które regulują konkretnie pomoc państwa, takich jak zasada niedyskryminacji, swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług.

65 Z rozważań zawartych w pkt 34–60 niniejszego wyroku wynika bowiem, że tę część zarzutu należy oddalić jako bezzasadną.

66 Jeśli chodzi natomiast o część drugą zarzutu czwartego skargi oraz zarzut pierwszy, dotyczący naruszenia zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości, zarzut drugi, dotyczący naruszenia art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE i oczywistego błędu w ocenie proporcjonalności pomocy w świetle szkód spowodowanych pandemią COVID-19, oraz zarzut trzeci, dotyczący naruszenia praw

proceduralnych spółki Ryanair ze względu na odmowę wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego pomimo istnienia poważnych wątpliwości co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym, stan postępowania nie pozwala na wydanie orzeczenia.

67 Te niezbadane przez Sąd zarzuty, dotyczące w znacznej części zasadności spornej decyzji, których Sąd nie zbadał, wymagają bowiem dokonania złożonej oceny okoliczności faktycznych, w odniesieniu do których Trybunał nie dysponuje wszystkimi niezbędnymi informacjami.

68 W konsekwencji należy skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd w celu wydania orzeczenia w przedmiocie tych zarzutów wymienionych w pkt 66 niniejszego wyroku i orzec, że rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

1) **Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 24 maja 2023 r., Ryanair/Komisja (Włochy; system pomocy; COVID-19) (T-268/21, EU:T:2023:279) zostaje uchylony.**

2) **Sprawa zostaje przekazana do ponownego rozpoznania przez Sąd Unii Europejskiej w celu wydania orzeczenia w przedmiocie zarzutów od pierwszego do trzeciego oraz w przedmiocie drugiej części zarzutu czwartego skargi wniesionej przez Ryanair DAC.**

3) **Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.**

Podpisy