



Сборник съдебна практика

Дело C-321/21 P

Ryanair DAC
срещу
Европейска комисия

Решение на Съда (четвърти състав) от 28 септември 2023 година

„Обжалване — Държавни помощи — Член 107, параграф 2, буква б) ДФЕС — Датски пазар на въздушен транспорт — Помощ, предоставена от Кралство Дания в полза на авиокомпания във връзка с пандемията от COVID-19 — Временна рамка за мерки за държавна помощ — Държавна гаранция за инструмент за револвиращ кредит — Решение на Европейската комисия да не повдига възражения — Помощ за отстраняване на щети, причинени само на едно пострадало лице — Принципи на пропорционалност и на недопускане на дискриминация — Свобода на установяване и на свободно предоставяне на услуги“

1. *Помощи, предоставяни от държавите — Забрана — Дерогации — Помощи, съвместими с вътрешния пазар — Помощи за отстраняване на щети, причинени от природни бедствия или други извънредни събития — Гаранция за инструмент за револвиращ кредит в полза само на една авиокомпания във връзка с пандемията от COVID-19 — Включване — Гаранция, която не получават всички увредени авиокомпании — Ирелевантност (член 107, параграф 2, буква б) ДФЕС)*

(вж. т. 18—33)

2. *Обжалване — Основания — Неправилна преценка на фактите и доказателствата — Недопустимост — Контрол на Съда върху преценката на фактите и доказателствата — Изключване, освен в случай на изопачаването им — Основание: изопачаване на фактите — Необходимост да се уточни кои доказателства са изопачени и да се посочат грешките в анализа, довели до изопачаването им — Необходимост изопачаването да личи ясно от доказателствата по делото (член 256, параграф 1, втора алинея ДФЕС; член 58, първа алинея от Статута на Съда; член 168, параграф 1, буква г) от Процедурния правилник на Съда)*

(вж. т. 53—59)

3. *Помощи, предоставяни от държавите — Забрана — Дерогации — Помощи, съвместими с вътрешния пазар — Помощи за отстраняване на щети, причинени*

от природни бедствия или други извънредни събития — Гаранция за инструмент за револвиращ кредит в полза само на една авиокомпания във връзка с пандемията от COVID-19 — Преценка на пропорционалността с оглед на размера на помощта (член 107, параграф 2, буква б) ДФЕС)

(вж. т. 63—67 и 71—74)

4. *Помощи, предоставяни от държавите — Забрана — Дерогации — Помощи, съвместими с вътрешния пазар — Помощи за отстраняване на щети, причинени от природни бедствия или други извънредни събития — Гаранция за инструмент за револвиращ кредит в полза само на една авиокомпания във връзка с пандемията от COVID-19 — Съвместимост на гаранцията с вътрешния пазар въпреки изключителния ѝ характер — Условия (член 107 ДФЕС)*

(вж. т. 89—96)

5. *Право на Европейския съюз — Принципи — Равно третиране — Дискриминация, основана на гражданство — Забрана на основание на член 18 ДФЕС — Субсидиарен характер по отношение на специалните правила за недопускане на дискриминация, предвидени в Договора за функционирането на ЕС — Член 107, параграфи 2 и 3 ДФЕС, които предвиждат такива специални правила (член 18 и член 107, параграфи 2 и 3 ДФЕС)*

(вж. т. 97—100)

6. *Помощи, предоставяни от държавите — Забрана — Дерогации — Помощи, съвместими с вътрешния пазар — Помощи за отстраняване на щети, причинени от природни бедствия или други извънредни събития — Гаранция за инструмент за револвиращ кредит в полза само на една авиокомпания във връзка с пандемията от COVID-19 — Помощ, съвместима с вътрешния пазар съгласно член 107, параграф 2, буква б) ДФЕС — Преценка на помощта с оглед на свободното предоставяне на услуги и свободата на установяване — Условия (членове 49 и 56 и член 107, параграф 2, буква б) ДФЕС)*

(вж. т. 118—124)

7. *Помощи, предоставяни от държавите — Забрана — Дерогации — Помощи, съвместими с вътрешния пазар — Помощи за отстраняване на щети, причинени от природни бедствия или други извънредни събития — Гаранция за инструмент за револвиращ кредит в полза само на една авиокомпания във връзка с пандемията от COVID-19 — Преценка от гледна точка на член 107, параграф 2, буква б) ДФЕС — Решение на Комисията, с което се установява съвместимостта на помощта с вътрешния пазар, без да се започва официална процедура по разследване — Нарушение на процесуалните права на заинтересованите страни — Условия — Заинтересовани страни, които трябва да докажат наличието на съмнения относно съвместимостта на помощта с вътрешния пазар*

(член 107, параграф 2, буква б) ДФЕС)

(вж. т. 131—140)

8. *Помощи, предоставяни от държавите — Решение на Комисията да не повдига възражения срещу схема за помощ или мярка за помощ — Задължение за мотивиране — Обхват*
(член 107, параграф 2, буква б) и параграф 296 ДФЕС)

(вж. т. 144—149)

Резюме

През април 2020 г. Кралство Дания и Кралство Швеция уведомяват Европейската комисия за две отделни мерки за помощ в полза на авиокомпанията SAS AB, всяка от които е под формата на гаранция по револвираща кредитна линия с лимит 1,5 милиарда шведски крони (наричани по-нататък „спорните мерки“). Тези мерки имат за цел да обезщетят частично SAS за претърпените от него вреди вследствие на отмяната или промяната на разписанието на неговите полети в резултат на налагането на ограничения за пътуване, свързани с пандемията от COVID-19.

Уведомлението за шведската мярка за помощ е непосредствено след одобряването от Комисията съгласно член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС¹ на шведска схема за гарантиране на заеми в подкрепа на някои авиокомпании в контекста на пандемията от COVID-19². В това отношение Швеция е потвърдила, че SAS, което е срещнало затруднения при получаването на заеми от кредитните институции в рамките на шведската схема за гарантиране на заеми, ще се ползва или от помощ по тази схема, или от новата гаранция, за която е направено уведомление, но не и едновременно от двете мерки.

С решения от 15 април³ и 24 април 2020 г.⁴ Комисията квалифицира спорните мерки като държавни помощи, които са съвместими с вътрешния пазар на основание член 107, параграф 2, буква б) ДФЕС. Съгласно тази разпоредба помощи за отстраняване на щети, причинени от природни бедствия или други извънредни събития, са съвместими с вътрешния пазар.

Авиокомпания Ryanair подава жалби за отмяна на тези решения, които обаче са отхвърлени с две решения на Общия съд⁵.

¹ Съгласно тази разпоредба помощите за насърчване изпълнението на важен проект от общоевропейски интерес или за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава членка могат да бъдат обявени за съвместими с вътрешния пазар.

² Решение C(2020) 2366 final относно държавна помощ SA.56812 (2020/N) — Швеция — COVID-19: режим на гаранции по заеми в полза на авиокомпанията (ОВ С 269, 2020 г., стр. 1).

³ Решение C(2020) 2416 final на Комисията от 15 април 2020 г. относно държавна помощ SA.56795 (2020/N) — Дания — Обезщетение за вредите, претърпени от SAS AB вследствие на пандемията от COVID-19 (ОВ С 220, 2020 г., стр. 7).

⁴ Решение C(2020) 2784 final на Комисията от 24 април 2020 г. относно държавна помощ SA.57061 (2020/N) — Швеция — обезщетение за вредите, претърпени от SAS AB вследствие на пандемията от COVID-19 (ОВ С 220, 2020 г., стр. 9).

⁵ Решения от 14 април 2021 г., Ryanair/Комисия (SAS, Дания; COVID-19) (T-378/20, EU:T:2021:194) и Ryanair/Комисия (SAS, Швеция; COVID-19) (T-379/20, EU:T:2021:195).

Жалбите, подадени от Ryanair срещу тези решения, са отхвърлени от Съда⁶, който потвърждава в този контекст, че мерки за помощ, приети в отговор на последиците от пандемията от COVID-19, могат законосъобразно да се запазят само за едно предприятие, макар неговите конкуренти също да са засегнати от тази пандемия.

Съображения на Съда

Най-напред, Съдът потвърждава анализа на Общия съд, че помощ, която е предоставена на основание член 107, параграф 2, буква б) ДФЕС и е предназначена за справяне с извънредно събитие, може, както в настоящия случай, да бъде ограничена само до едно-единствено предприятие, като се изключат всички останали увредени предприятия.

В това отношение Съдът отбелязва, че от текста на член 107, параграф 2, буква б) ДФЕС, тълкуван с оглед на неговата цел, по никакъв начин не следва, че може да бъде обявена за съвместима с вътрешния пазар само помощ, която е предоставена на всички предприятия, претърпели причинени от извънредно събитие щети.

Разбира се, ако при проверката на мярка за помощ на основание на тази разпоредба Комисията установи, че изборът на получател на помощта не съответства на целта за компенсиране на неблагоприятните последици, причинени пряко от извънредно събитие и че поради това изборът отговаря на други съображения, които не са свързани с нея, посочената мярка не може да бъде обявена за съвместима с вътрешния пазар.

При все това самият факт, че дадена помощ е предоставена само на едно-единствено предприятие сред няколко предприятия, потенциално неблагоприятно засегнати от извънредно събитие, все пак не означава, че тази помощ непременно е насочена към други цели, с изключение на преследваната с член 107, параграф 2, буква б) ДФЕС цел, или че тя е предоставена произволно.

В този контекст Съдът отхвърля и доводите на Ryanair, че предметът на тази разпоредба предполага съответната държава членка да действа като „гарант от последна инстанция“, като предлага една и съща защита на всички предприятия, изложени на определени извънредни събития, тъй като подобно тълкуване не следва нито от текста, нито от целта на член 107, параграф 2, буква б) ДФЕС.

Следователно Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че макар от спорните мерки да не се ползват всички предприятия, които са претърпели щети, причинени от пандемията от COVID-19, Комисията правилно е квалифицирала помощите като съвместими с вътрешния пазар по силата на член 107, параграф 2, буква б) ДФЕС.

Освен това, противно на поддържаното от Ryanair, фактът, че Комисията е обявила шведската схема за гарантиране на заеми за съвместима с вътрешния пазар на основание член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, не е пречка тя да обяви новата гаранция, нотифицирана от Кралство Швеция, за съвместима с вътрешния пазар на основание член 107, параграф 2, буква б) ДФЕС. Всъщност, тъй като събитие като пандемията от COVID-19 може да се квалифицира както като „извънредно събитие“ по смисъла на последната разпоредба, така и като събитие, което води до „сериозни затруднения в

⁶ Жалбата срещу решение по дело T-379/20 е отхвърлена с решение на Съда по дело C-320/21 P. Жалбата срещу решение по дело T-378/20 е отхвърлена с решение на Съда по дело C-321/21 P.

икономиката“ по смисъла на първата разпоредба, Договорът за функционирането на ЕС допуска едновременното прилагане на посочените разпоредби, стига да са изпълнени съответните им условия за прилагане.

По-нататък, в рамките на контрола за пропорционалност, като потвърждава, че индивидуална помощ, предоставена на основание член 107, параграф 2, буква б) ДФЕС, не може да надхвърля загубите, претърпени от получателя на помощта в резултат на въпросното извънредно събитие, Съдът същевременно отхвърля оплакванията на Ryanair, че Общият съд е трябвало да вземе предвид възможна свръхкомпенсация на SAS с оглед на вредите, претърпени от другите авиокомпании, които упражняват дейност в Швеция и Дания. В тази връзка Съдът подчертава, от една страна, че въпросът дали или в каква степен други компании също са претърпели вреди поради пандемията от COVID-19, е явно ирелевантен за целите на преценката на евентуална свръхкомпенсация в полза на SAS. От друга страна, тъй като Кралство Дания и Кралство Швеция не са били длъжни да вземат предвид всички вреди, причинени от пандемията от COVID-19, или да предоставят възможност на всички увредени предприятия да се ползват от помощта, разрешението по член 107, параграф 2, буква б) ДФЕС да се предостави помощ само в полза на SAS не може да зависи от доказването от Комисията, че причинените от пандемията вреди увреждат само това предприятие.

Освен това Общият съд правилно е приел, че при помощ под формата на гаранция по кредитна линия размерът на предоставената на получателя помощ, който Комисията трябва да вземе предвид, за да определи дали е налице евентуална свръхкомпенсация, по принцип съответства на разликата в лихвения процент — който е бил предложен на получателя на помощта, и този, който е щял да му бъде предложен, ако гаранцията не съществуваше — към датата на приемане на решението. За сметка на това, за целите на това определяне Комисията не трябва да взема предвид евентуално предимство, което получателят непряко е извлякъл от тази помощ, каквото е конкурентното предимство, което евентуално произтича от факта, че той е единственият получател на помощта.

Също така Съдът потвърждава извода на Общия съд, че спорните мерки не противоречат на принципа на недопускане на дискриминация само поради факта че са изключителни по своята същност, тъй като правото на Съюза позволява на държавите членки да предоставят индивидуални помощи, стига да са изпълнени всички условия по член 107 ДФЕС.

В това отношение Съдът припомня, че макар член 107, параграф 1 ДФЕС да установява принципа на несъвместимост с вътрешния пазар на мерките, които отговарят на условията, посочени в тази разпоредба, сред които е изискването за селективност, това не променя факта, че параграфи 2 и 3 от същия член предвиждат някои дерогации от посочения принцип. От това следва, че държавни помощи, които са предоставени с оглед на призната от тези дерогации цел и в границите на необходимото и пропорционалното за постигането на тази цел, не могат да се приемат за несъвместими с вътрешния пазар единствено с оглед на характеристики или последици, които са присъщи на всяка държавна помощ, а именно по-специално поради съображения, свързани с това, че помощта е селективна или че тя би нарушила конкуренцията.

В този контекст Съдът освен това отхвърля твърдението на Ryanair, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като не е приложил принципа на недопускане на дискриминация, основана на гражданство, закрепен в член 18 ДФЕС, а е разгледал спорните мерки с оглед на член 107, параграф 2, буква б) ДФЕС. Всъщност съгласно постоянната съдебна практика член 18 ДФЕС е предназначен да се прилага самостоятелно само в случаи, уредени от правото на Съюза, за които Договорът за функционирането на ЕС не предвижда специални правила за недопускане на дискриминация. Според Съда обаче предвидените в член 107, параграфи 2 и 3 ДФЕС дерогации представляват такива специални правила.

Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото и като е отхвърлил оплакванията на Ryanair, свързани с нарушение на разпоредбите относно свободното предоставяне на услуги и свободата на установяване. В това отношение Съдът отбелязва, че за да се установи, че спорните мерки възпрепятстват свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги, поради това че са предоставени в полза само на SAS, Ryanair е трябвало да докаже, че те пораждат ограничителни последици, които надхвърлят присъщите на държавна помощ, предоставена в съответствие с предвидените в член 107, параграф 2, буква б) ДФЕС изисквания. При все това с доводите си Ryanair само оспорва избора на SAS като единствен получател на спорните мерки и последиците от този избор, въпреки че последният е присъщ на селективния характер на тези мерки.

Накрая, Съдът отхвърля основанието, свързано с твърдението, че Общият съд е пренебрегнал изискванията за мотивиране на решенията на Комисията да не повдига възражения срещу спорните мерки и в резултат на това отхвърля и двете жалби на Ryanair в тяхната цялост.