

ROZSUDEK SOUDU (osmého rozšířeného senátu)

17. prosince 2008 *

Ve věci T-196/04,

Ryanair Ltd, se sídlem v Dublinu (Irsko), původně zastoupená D. Gleesonem, A. Collinsem, SC, V. Powerem a D. McCannem, solicitors, poté V. Powerem, D. McCannem, solicitors, J. Swiftem, QC, J. Holmesem, barrister, a G. Berrischem, advokátem,

žalobkyně,

proti

Komisi Evropských společenství, zastoupené N. Khanem, jako zmocněncem,

žalované,

podporované

* Jednací jazyk: angličtina.

Association of European Airlines (AEA), zastoupenou S. Völckerem, F. Louisem a J. Heitheckerem, advokáty,

vedlejší účastnice,

jejímž předmětem je návrh na zrušení rozhodnutí Komise 2004/393/ES ze dne 12. února 2004 o výhodách poskytnutých Valonským regionem a letišťem Brussels South Charleroi Airport letecké společnosti Ryanair při zřízení její základny v Charleroi (Úř. věst. L 137, s. 1),

SOD PRVNÍHO STUPNĚ
EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ (osmý rozšířený senát),

ve složení M. E. Martins Ribeiro, předseda, D. Šváby, S. Papasavvas, N. Wahl (zpravodaj) a A. Dittrich, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: K. Pocheć, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 12. března 2008,

vydává tento

Rozsudek

Skutečnosti předcházející sporu

- ¹ Žalobkyně, společnost Ryanair Ltd, je první a nejvýznamnější nízkonákladovou leteckou společností v Evropě. V Evropě byla průkopnicí obchodního modelu zvaného „low cost“, který spočívá v minimalizaci nákladů a maximalizaci účinnosti ve všech oblastech její činnosti za účelem nabízet na každém trhu nejnižší ceny, a tak přilákat velké množství zákazníků.
- ² Společnost Ryanair zahájila svou činnost z letiště Charleroi (Belgie) v květnu 1997 otevřením leteckého spojení s Dublinem.
- ³ V průběhu roku 2000 proběhla jednání o tom, že společnost Ryanair zřídí první kontinentální základnu v Charleroi.
- ⁴ Na začátku měsíce listopadu 2001 uzavřela Ryanair dvě rozdílné dohody (dále jen „sporné dohody“), jednu s Valonským regionem, vlastníkem letiště Charleroi, druhou

s Brussels South Charleroi Airport (BSCA), veřejným podnikem ovládaným Valonským regionem, který od 4. července 1991 řídí a provozuje toto letiště jako koncesionář.

- 5 V souladu se zněním první dohody poskytl Valonský region, kromě změny otvíracích hodin letiště, společnosti Ryanair 50% snížení přistávacích poplatků oproti úrovni stanovené právními předpisy a zavázal se odškodnit společnost Ryanair za jakoukoliv ztrátu zisku vyplývající přímo nebo nepřímo ze změny jakýchkoliv letištních poplatků nebo otvíracích hodin letiště prostřednictvím právních a správních předpisů.
- 6 Na základě druhé dohody se společnost Ryanair zavázala vytvořit na letišti Charleroi základu pro dvě až čtyři letadla a provádět po dobu patnácti let minimálně tři odlety a přílety denně na letadlo. Krom toho se zavázala v případě, že by se „významně stáhla“ z letiště, vrátit všechny nebo část plateb uskutečněných BSCA (viz body 7 a 9 níže).
- 7 Pokud jde o BSCA, tato se zavázala přispět na náklady nesené společností Ryanair v souvislosti se zřízením její základny. Tento příspěvek byl složen následně:
 - platba až do výše 250 000 eur na hotelové a životní náklady zaměstnanců Ryanair;
 - platba ve výši 160 000 eur za novou otevřenou linku, až do výše tří linek na letadlo se základnou v Charleroi, tedy nejvýše 1 920 000 eur;

- platba ve výši 768 000 eur na náklady nábory a školení posádky přidělené na nové destinace obsluhované z letiště Charleroi;

- platba ve výši 4 000 eur na nákup kancelářského zařízení;

- poskytnutí za „minimální náklady nebo bezplatně“ různých technických nebo kancelářských prostor.

8 Krom toho podle této dohody účtuje BSCA společnosti Ryanair 1 euro na cestujícího za služby pozemního odbavování namísto deseti eur odpovídajících ceně stanovené pro další uživatele letiště.

9 Konečně BSCA a Ryanair založily společnou společnost Promocy, jejímž cílem je financovat reklamu činností společnosti Ryanair v Charleroi a reklamu letiště Charleroi. Obě strany se zavázaly podílet se ve stejném poměru na fungování Promocy, jednak vkladem ve výši 62 500 eur za účelem vytvoření základního kapitálu, a jednak ročním příspěvkem na rozpočet Promocy, který odpovídá čtyřem eurům na odlétajícího cestujícího.

10 Tato opatření nebyla oznámena Komisi.

- 11 Poté, co k ní byly podány stížnosti a v důsledku informací zveřejněných v tisku informovala Komise Belgické království dopisem ze dne 11. prosince 2002 [SG (2002) D/233141] o svém rozhodnutí zahájit ve vztahu k těmto opatřením řízení stanovené v čl. 88 odst. 2 ES. Navíc zveřejněním tohoto rozhodnutí v *Úředním věstníku Evropských společenství* dne 25. ledna 2003 (Úř. věst. C 18, s. 3), vyzvala zúčastněné strany, aby jí předložily svá vyjádření ke sporným opatřením.
- 12 Po analýze komentářů zúčastněných stran a Belgického království přijala Komise dne 12. února 2004 rozhodnutí 2004/393/ES o výhodách poskytnutých Valonským regionem a letištěm Brussels South Charleroi Airport letecké společnosti Ryanair při zřízení její základny v Charleroi (Úř. věst. L 137, s. 1) (dále jen „napadené rozhodnutí“).

Napadené rozhodnutí

- 13 V napadeném rozhodnutí přistupuje Komise po popisu uskutečněného správního řízení (body 1 až 6 odůvodnění) nejdříve ke krátkému připomenutí skutkových okolností a posouzení obsaženého v rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení (body 7 až 15 odůvodnění). Dále uvádí vyjádření zúčastněných stran (body 16 až 75 odůvodnění) a komentáře Belgického království (body 76 až 136 odůvodnění).
- 14 V rámci vlastního posouzení sporných opatření hodnotí Komise v první řadě existenci podpory ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES (body 137 až 250 odůvodnění).

- 15 V tomto ohledu vylučuje použití zásady soukromého investora v tržním hospodářství na Valonský region. V zásadě se domnívá, že stanovení přistávacích poplatků spadá do legislativních a normotvorných pravomocí Valonského regionu, a nikoliv pod hospodářskou činnost, která by se dala analyzovat s ohledem na zásadu soukromého investora v tržním hospodářství. Valonský region namísto toho, aby jednal v rámci svých výsad veřejné moci, jednal podle názoru Komise protiprávně a diskriminačně, když přiznal společnosti Ryanair na dobu patnácti let a prostřednictvím soukromoprávní smlouvy snížení úrovně letištních poplatků, které nebylo poskytnuto jiným leteckým společností. Komise z toho vyvozuje, že snížení letištních poplatků a záruka odškodnění představují výhodu ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES (body 139 až 160 odůvodnění).
- 16 Komise se navzdory těžkostem s použitím tohoto kritéria naopak snaží posoudit, zda kritérium soukromého investora může být považováno za splněné ohledně opatření přijatých BSCA (body 161 až 170 odůvodnění). Komise měla za to, že BSCA nejednala v souladu se zásadou soukromého investora v tržním hospodářství, a rozhodla, že výhody přiznané BSCA společnosti Ryanair představují výhody ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES (body 161 až 238 odůvodnění). Zejména uvádí, že v okamžiku, kdy přijala rozhodnutí o investici, „[BSCA] neprovedla analýzu soudržnou se všemi předpoklady smlouvy, kterou zamýšlela uzavřít se společností Ryanair a pouze s ní“. Tímto BSCA podstoupila rizika, které by nepodstoupil soukromý investor v tržním hospodářství. Tato rizika souvisela jak s vnitřními údaji obchodního plánu, tak s údaji týkajícími se vztahů mezi BSCA a Valonským regionem (body 184 a 185 odůvodnění).
- 17 Jelikož podle Komise byla splněna další kritéria, která zakládají podporu, a sice kritéria vztahující se ke specifčnosti (body 239 až 242 odůvodnění), převodu státních prostředků ve prospěch společnosti Ryanair (body 243 až 246 odůvodnění) a vlivu na obchod v rámci Společenství a na hospodářskou soutěž (body 247 až 249 odůvodnění), dospěla k závěru, že „výhody poskytnuté společnosti Ryanair Valonským regionem a BSCA jsou státní podporou“.

- 18 Komise zejména uvádí, že dotčené výhody, ať již se jedná o výhody poskytnuté BSCA nebo ty poskytnuté Valonským regionem, byly poskytnuty jen společnosti Ryanair, a jsou tedy zvláštní. Uvádí krom toho, že tyto výhody, které byly poskytnuty přímo Valonským regionem ve formě záruky odškodnění (což znamená případně uvolnění regionálních zdrojů) a snížení přistávacích poplatků (což znamená ztrátu příjmů pro stát) a nepřímo uvolněním prostředků BSCA, znamenají převod státních prostředků ve prospěch společnosti Ryanair. Konečně upřesňuje, že uvedené výhody, poskytnuté ve formě převzetí provozních nákladů, které obvykle přísluší letecké společnosti, státem, nenarušují hospodářskou soutěž jen na jedné nebo vícero linkách a určitém tržním segmentu, ale v celé síti obsluhované společností Ryanair.
- 19 Zadruhé Komise zkoumá, zda tyto podpory mohou být prohlášeny za slučitelné na základě výjimek stanovených Smlouvou o ES. V zásadě dospívá k závěru, podle kterého jsou podpory poskytnuté Valonským regionem neslučitelné se společným trhem. Slevy poskytnuté společnosti Ryanair jsou diskriminační, v rozporu s belgickým právem a zásadou proporcionality (body 263 až 266 odůvodnění).
- 20 Pokud jde o podpory placené BSCA, Komise považuje za slučitelné se společným trhem podpory na otevření nových linek, jejichž částka nepřesahuje 50 % nákladů na zahájení činnosti a jejichž doba trvání je kratší než pět let. Nad tyto meze požaduje Komise navrácení podpor zaplacených společností Ryanair BSCA (body 267 až 344 odůvodnění).
- 21 Nakonec Komise připomněla své politické směry ohledně financování letišť a leteckých linek (body 345 až 356 odůvodnění).

22 Výrok napadeného rozhodnutí tak zní:

„Článek 1

Podpora provedená Belgickým [královstvím] smlouvou ze dne 6. listopadu 2001 uzavřenou mezi Valonským regionem a společností Ryanair, ve formě snížení částky letištních přistávacích poplatků, které jde nad oficiální sazbu stanovenou v článku 3 vyhlášky valonské vlády ze dne 16. července 1998 o stanovení poplatků, které se vybírají za užívání letišť ve Valonském regionu a nad obecné slevy stanovené v čl. 7 odst. 1 a 2 této vyhlášky, je neslučitelná se společným trhem ve smyslu čl. 87 odst. 1 Smlouvy.

Článek 2

Podpora provedená Belgickým [královstvím] smlouvou ze dne 2. listopadu 2001 uzavřenou mezi podnikem Brussels South Charleroi Airport (BSCA) a leteckou společností Ryanair, ve formě slevy z cen služeb pozemního odbavování oproti oficiální sazbě letiště, je neslučitelná se společným trhem ve smyslu čl. 87 odst. 1 Smlouvy.

Belgické [království] určí částku podpory k navrácení tak, že vypočte rozdíl mezi provozními náklady nesenými BSCA a spojenými se službami pozemního odbavování poskytnutými společností Ryanair a cenou účtovanou letecké společnosti. Dokud nebude dosažena prahová hodnota dvou milionů cestujících stanovená směrnicí 96/67/ES, může Belgické [království] odpočíst od této částky případné zisky, které BSCA dosáhlo ze svých jiných čistě obchodních činností.

Článek 3

Belgické [království] zajistí, aby záruky odškodnění poskytnuté Valonským regionem smlouvou ze dne 6. listopadu 2001 pro případ, že by měla společnost Ryanair ztráty v důsledku použití normotvorných pravomocí Valonským regionem, byly neplatné. Valonský region disponuje vůči společnosti Ryanair, jakož i jiným leteckým společnostem, veškerou volností nezbytnou při stanovení letištních poplatků, otevíracích hodin letiště nebo jiných ustanovení normativní povahy.

Článek 4

Další podpory poskytnuté BSCA, mezi jinými ve formě marketingového příspěvku, 'one-shot' stimulů a poskytnutí kanceláří, se prohlašují za slučitelné se společným trhem jako podpory na zahájení činnosti nových linek za následujících podmínek:

- 1) příspěvky se musí vztahovat k otevření nové linky a musí být časově omezené. S ohledem na pokryté destinace v rámci Evropy nemůže být tato doba delší než pět let následujících po otevření linky. Tyto příspěvky není možné platit na linku otevřenou jako náhradu za uzavření jiné linky společností Ryanair v předcházejících pěti letech. Do budoucna není možné poskytnout podpory ani na linku, kterou společnost Ryanair začala zajišťovat namísto jiné linky, kterou předtím obsluhovala z jiného letiště nacházejícího se ve stejné hospodářské nebo populační spádové oblasti;

- 2) marketingové příspěvky momentálně stanovené na 4 eur za cestujícího musí být odůvodněné rozvojovým plánem vypracovaným společností Ryanair a potvrzeným BSCA pro každou dotyčnou linku. Tento plán upřesní vynaložené a předpokládané náklady, které se musí přímo týkat reklamy linky, a to s cílem učinit jí po uplynutí prvního pětiletého období životaschopnou bez podpory. BSCA rovněž po uplynutí období pěti let *a posteriori* uzná náklady na zahájení činnosti skutečně vynaložené na každou leteckou linku; BSCA si při plnění tohoto úkolu případně nechá pomoci od nezávislého auditora;
- 3) pokud jde o část těchto příspěvků již vyplacenou BSCA, musí se pro uznání těchto podpor zavést podobný postup na základě stejných zásad;
- 4) příspěvky ‚one-shot‘ vyplacené paušálně při zřízení základny společnosti Ryanair v Charleroi nebo otevření každé linky musí být navráceny, kromě té části, kterou Belgické [království] může odůvodnit jako přímo spojenou s náklady vynaloženými Ryanair v leteckém uzlu Charleroi a mající přiměřenou a stimulující povahu;
- 5) všechny podpory ve prospěch nové linky nesmí nikdy přesáhnout 50 % nákladů na její zahájení, marketingových a ‚one-shot‘ nákladů sčítaných na dvě dotčené destinace, z nichž jednou je Charleroi. Stejně tak příspěvky placené na jednu destinaci nemohou překročit 50 % skutečných nákladů na tuto destinaci. Zvláštní pozornost se při tomto hodnocení bude věnovat linkám, které spojují Charleroi s velkým letištěm, jako jsou letiště spadající do kategorie A a B definované v prospektivním stanovisku Výboru regionů ze dne 2. července 2003 k regionálním letištním kapacitám, a jako jsou ta identifikovaná v tomto rozhodnutí nebo s koordinovaným letištěm či plně koordinovaným letištěm ve smyslu nařízení (EHS) č. 95/93;

- 6) příspěvky placené BSCA, ohledně kterých se po uplynutí pětiletého období zahájení činnosti jeví, že překračují takto určená kritéria, musí společnost Ryanair vrátit;
- 7) dotace případně zaplacené na linku Dublin-Charleroi podle [sporných dohod] se navrátí;
- 8) Belgické [království] zavede na základě objektivních kritérií stanovených tímto rozhodnutím nediskriminační režim podpory určený na zajištění rovného zacházení s leteckými společnostmi, které chtějí z letiště Charleroi rozvinout nové letecké služby.

[...]“ (*neoficiální překlad*)

Řízení a návrhová žádání účastnic řízení

- 23 Návrhem došlým kanceláři Soudu dne 25. května 2004 podala žalobkyně projednávanou žalobu.
- 24 Podáním došlým kanceláři Soudu dne 1. listopadu 2004 požádala Association of European Airlines (AEA) o vstup do tohoto řízení jako vedlejší účastnice na podporu Komise.

- 25 Dopisy zapsanými do rejstříku v kanceláři Soudu dne 14. ledna 2005 požádala žalobkyně, aby v souladu s čl. 116 odst. 2 jednacího řádu Soudu byly určité důvěrné skutečnosti vyloučeny z předání procesních aktů vedlejší účastnici řízení a předložila za účelem tohoto předání nedůvěrné znění svého vyjádření nebo dotčených písemností.
- 26 Usnesením ze dne 20. dubna 2005 povolil předseda čtvrtého senátu Soudu vedlejší účastenství AEA a rozhodl, že o opodstatněnosti žádosti o důvěrné zacházení bude rozhodnuto později. Vedlejší účastnice řízení předložila svůj spis a ostatní účastnice řízení předložily svá vyjádření k němu ve stanovených lhůtách. Vedlejší účastnice řízení informovala Soud, že nevznáší námitky vůči žádosti o důvěrné zacházení.
- 27 Na základě článku 14 jednacího řádu Soudu a na návrh čtvrtého senátu Soud rozhodl po vyslechnutí účastnic řízení v souladu s článkem 51 uvedeného jednacího řádu o předání věci rozšířenému soudnímu kolegiu.
- 28 Vzhledem k tomu, že složení senátů Soudu se změnilo, byl soudce zpravodaj přidělen k osmému rozšířenému senátu, kterému byla v důsledku toho projednáváná věc přidělena.
- 29 Na základě zprávy soudce zpravodaje rozhodl Soud (osmý rozšířený senát) zahájit ústní část řízení a z titulu organizačních procesních opatření vyzval hlavní účastnice řízení, aby písemně odpověděly na řadu otázek. Účastnice řízení této výzvě ve stanovených lhůtách vyhověly.

30 Řeči účastnic řízení a jejich odpovědi na otázky Soudu byly vyslechnuty na jednání dne 12. září 2008.

31 Žalobkyně navrhuje, aby Soud:

- zrušil napadené rozhodnutí;
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

32 Komise a vedlejší účastnice řízení navrhují, aby Soud:

- zamítl žalobu;
- uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

33 Na podporu své žaloby žalobkyně vznáší dva žalobní důvody. První vyplývá z porušení povinnosti uvést odůvodnění stanovené v článku 253 ES. Svým druhým žalobním důvodem zpochybňuje kvalifikaci dotčených opatření jako státní podpory a uplatňuje v tomto ohledu porušení čl. 87 odst. 1 ES.

34 Soud se domnívá, že je třeba zkoumat nejdříve druhý žalobní důvod. V rámci tohoto žalobního důvodu žalobkyně Komisi zejména vytýká, že tato na všechna sporná opatření opomněla uplatnit nebo uplatnila nesprávně zásadu soukromého investora v tržním hospodářství, která je vhodným kritériem pro posouzení, zda jsou určitá opatření státní podporou a vznáší v tomto ohledu různé výtky. Uplatňuje v zásadě vícero argumentů vycházejících z toho, že Komise zaprvé nezohlednila v rámci přezkumu sporných opatření skutečnost, že Valonský region a BSCA musí být považovány za jednu a tutéž entitu, zadruhé, že se dopustila omylu tím, že odmítla použít zásadu soukromého investora v tržním hospodářství na opatření přijatá Valonským regionem, a zatřetí, že nesprávně použila tuto zásadu na BSCA.

35 Před zahájením přezkumu tohoto žalobního důvodu považuje Soud za vhodné poskytnout úvodem několik upřesnění týkajících se pojmu „státní podpora ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES“ a ohledně povahy a dosahu přezkumu, který musí v projednávané věci uskutečnit.

Úvodní poznámky

36 Kvalifikace jako podpora ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES vyžaduje, aby byly splněny všechny podmínky stanovené v tomto ustanovení. Zaprvé se musí jednat o zásah státu nebo o zásah ze státních prostředků. Zadruhé tento zásah musí být způsobilý ovlivnit obchod mezi členskými státy. Zatřetí musí poskytovat svému příjemci výhodu tím, že zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví výroby. Začtvrté musí narušovat či

hrozit narušením hospodářské soutěže (viz rozsudek Soudu ze dne 22. února 2006, *Le Levant 001 a další v. Komise*, T-34/02, Sb. rozh. s. II-267, bod 110 a citovaná judikatura).

- ³⁷ V projednávané věci je třeba konstatovat, že žalobkyně zpochybňuje pouze podmínku týkající se existence výhody.
- ³⁸ V tomto ohledu z judikatury vyplývá, že pojem „státní podpora“ ve smyslu tohoto ustanovení označuje nezbytně výhody poskytnuté přímo nebo nepřímo ze státních prostředků nebo výhody představující dodatečnou zátěž pro stát nebo pro organizace určené nebo zřízené státem za tímto účelem (rozsudky Soudního dvora ze dne 7. května 1998, *Viscido a další*, C-52/97 až C-54/97, Recueil, s. I-2629, bod 13, a ze dne 22. listopadu 2001, *Ferrigno v. Komise*, C-53/00, Recueil, s. I-9067, bod 16).
- ³⁹ Bylo zejména rozhodnuto, že za účelem posouzení, zda státní opatření představuje podporu, je nutné určit, zda podnik, který je příjemcem, získává hospodářskou výhodu, kterou by za běžných tržních podmínek nezískal (rozsudky Soudního dvora ze dne 11. července 1996, *SFEI a další*, C-39/94, Recueil, s. I-3547, bod 60, a ze dne 29. dubna 1999, *Španělsko v. Komise*, C-342/96, Recueil, s. I-2459, bod 41).
- ⁴⁰ Nakonec musí být uvedeno, že pojem „podpora“, jak je definován ve Smlouvě, má právní charakter a musí být vykládán na základě objektivních skutečností a soud Společenství musí, v zásadě a s ohledem jak na konkrétní okolnosti sporu, který je mu předložen, tak na technický a komplexní charakter posouzení Komise, vykonat úplný přezkum otázky, zda opatření spadá do působnosti čl. 87 odst. 1 ES (rozsudky Soudního dvora ze dne 16. května 2000, *Francie v. Ladbroke Racing a Komise*, C-83/98 P, Recueil, s. I-3271, bod 25, a Soudu ze dne 17. října 2002, *Linde v. Komise*, T-98/00, Recueil, s. II-3961, bod 40).

41 Naopak je třeba připomenout, že posouzení Komisí otázky, zda opatření splňuje kritérium soukromého operátora v tržním hospodářství, vyžaduje komplexní ekonomické posouzení. Při přijímání aktu, který s sebou nese takové posouzení, má Komise rozsáhlou posuzovací pravomoc a soudní přezkum se omezuje na ověření dodržení procesních pravidel a pravidel týkajících se odůvodnění, neexistence nesprávného právního posouzení, věcné správnosti skutkových zjištění a neexistence zjevně nesprávného posouzení skutkového stavu, jakož i neexistence zneužití pravomoci. Soudu zejména nepřísluší nahrazovat svým ekonomickým posouzením posouzení orgánu, který rozhodnutí vydal (viz v tomto smyslu usnesení Soudního dvora ze dne 25. dubna 2002, DSG v. Komise, C-323/00 P, Recueil, s. I-3919, bod 43, a rozsudek Soudu ze dne 11. července 2002, HAMSA v. Komise, T-152/99, Recueil, s. II-3049, bod 127 a citovaná judikatura).

42 Právě s ohledem na tyto zásady je třeba zkoumat argumenty účastnic řízení a na prvním místě otázku týkající se použitelnosti zásady soukromého investora v tržním hospodářství na opatření přijatá Valonským regionem.

K použitelnosti zásady soukromého investora v tržním hospodářství na opatření přijatá Valonským regionem

43 Žalobkyně v zásadě nejdříve tvrdí, že BSCA a Valonský region představují jednu a tutéž hospodářskou entitu. Proto by bylo vhodné uplatňovat na ně společně zásadu soukromého investora v tržním hospodářství. Podle ní totiž byly sporné dohody stranami zamýšleny jako jeden a tentýž celek finančních opatření. Komisi příslušelo, aby za účelem přezkumu, zda představují státní podporu, posuzovala spojená opatření jako součást jednoho a téhož celku.

44 Dále tvrdí, že i za předpokladu, že by byl duální přístup Komise odůvodněn skutečností, že zásadu soukromého investora v tržním hospodářství není možné použít na Valonský region, Komise za účelem vyloučení použití této zásady nesprávně dospěla k závěru, že Valonský region v projednávaném případě nejednal jako hospodářský subjekt, ale jako regulační orgán.

45 Soud se domnívá, že je třeba nejdříve přezkoumat, zda Valonský region a BSCA musí být pro účely přezkumu sporných opatření považovány za jednu a tutéž hospodářskou entitu a případně přezkoumat, zda bez ohledu na existenci stejných zájmů Valonského regionu a BSCA mohla Komise právem vyloučit použití zásady soukromého investora v tržním hospodářství na výhody poskytnuté Valonským regionem, když se domnívala, že jeho zásah v projednávaném případě spadá do výsad veřejné moci.

K existenci jediné právní entity „Valonský region-BSCA“

– Argumenty účastnic řízení

46 Žalobkyně vytýká Komisi, že pro účely kvalifikace sporných opatření posoudila Valonský region a BSCA jako odlišné entity. Toto rozlišení je umělé, protože Valonský region ovládá BSCA, se kterou tvoří hospodářskou entitu. Dále má toto rozlišení významné důsledky pro základ analýzy, protože umožnilo Komisi kvalifikovat výhody poskytnuté Valonským regionem jako státní podpory, aniž by uplatnila zásadu soukromého investora v tržním hospodářství.

47 Upřesňuje, že Valonský region vlastní přímo či nepřímo [prostřednictvím Société wallonne des aéroports (Sowaer) a Société de développement et de participation du bassin de Charleroi (Sambrinvest)] více než 95 % kapitálu BSCA. Krom toho všichni členové správní rady BSCA byli jmenováni Valonským regionem, vůči kterému jsou odpovědní. Žalobkyně rovněž uplatňuje, že během jednání, která předcházela uzavření sporných dohod, jednaly Valonský region a BSCA stejným způsobem jako mateřská společnost a její dceřiná společnost.

48 V rozsahu, v němž je letiště Charleroi vlastněno Valonským regionem, je třeba mít za to, že Valonský region a BSCA tvoří jednu a tutéž entitu, pokud jde o jejich „činnosti“ ve vztahu k letišti.

49 Přístup Komise je tedy umělý, protože popírá úzké vazby existující mezi Valonským regionem a BSCA. Jako majitel (Valonský region) a provozovatel letiště Charleroi (BSCA), jednají tyto osoby podle názoru žalobkyně jako jediná hospodářská entita. Proto měla Komise zkoumat opatření, která přijaly ve vztahu ke společnosti Ryanair společně (viz rozsudek Soudu ze dne 14. října 2004, Pollmeier Malchow v. Komise, T-137/02, Sb. rozh. s. II-3541, bod 50, opírající se o rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 1984, Hydrotherm Gerätebau, 170/83, Recueil, s. 2999, bod 11, jakož i obdobně rozsudek Soudu ze dne 29. června 2000, DSG v. Komise, T-234/95, Recueil, s. II-2603, bod 124). Pokud by Komise sledovala tento postup, nemohla by kritizovat obchodní plán BSCA.

50 Žalobkyně v tomto ohledu zdůrazňuje, že tvrzení uvedené v bodech 153 a 161 odůvodnění napadeného rozhodnutí, podle kterého existovala určitá nejasnost, pokud jde o příslušné úlohy Valonského regionu a BSCA, svědčí o jednotnosti chování.

51 Komise uplatňuje, že tyto výtky jsou irelevantní; celkové použití zásady soukromého investora v tržním hospodářství na Valonský region a BSCA nemůže zpochybnit opodstatněnost napadeného rozhodnutí. Když totiž Komise analyzovala obchodní plán, zohlednila dohody uzavřené jak s Valonským regionem, tak s BSCA. Zhodnotila tedy výhody vyplývající z poskytnutého snížení přistávacích poplatků s ohledem na zásadu soukromého investora v tržním hospodářství. Komise tvrdí, že dostatečně prokázala slabosti vlastní obchodnímu plánu. Skutečnost, že je Valonský region vlastníkem letiště, nemá žádný vliv na tuto analýzu, zejména pokud jde o jeho převzetí nákladů na služby údržby a požární služby a pokud jde o stanovení horní hranice příspěvků BSCA do fondu životního prostředí. I kdyby se Valonský region a BSCA považovaly za jednu a tutéž entitu, nemělo by to každopádně žádný dopad na výnos předpokládaný v obchodním plánu, protože snížení přistávacích poplatků nepřineslo Valonskému regionu žádnou výhodu.

52 Ve fázi dupliky vložila Komise do spisu nové písemnosti pocházející od valonských orgánů, které podporují posouzení, podle kterého by byl předpokládaný výnos nedostatečný s ohledem na zásadu soukromého investora v tržním hospodářství, i kdyby se Valonský region pokládal za soukromého investora.

– Závěry Soudu

53 Je třeba připomenout, jak vyplývá ze spisu, že BSCA je veřejný podnik ovládaný Valonským regionem. Jeho kapitál je z velké části tvořen veřejným kapitálem. Konkrétněji, a dokonce dle stanoviska Komise, vlastnil Valonský region v době rozhodné z hlediska skutkových okolností přímo či nepřímo 96,28% obchodní podíl v BSCA. Dne 2. listopadu 2001 podepsaly BSCA a společnost Ryanair smlouvu, která stanovila vzájemné závazky.

54 Valonský region je jako takový vlastníkem letištní infrastruktury v Charleroi. Dne 6. listopadu 2001 uzavřel dohodu se společností Ryanair, podle které se zavázal poskytnout jí jednak slevu z přistávacích poplatků, a jednak odškodnění v případě ztrát, které by uvedená společnost utrpěla v důsledku změny, prostřednictvím právních nebo správních předpisů, letištních poplatků nebo otevíracích hodin letiště Charleroi. Je třeba zdůraznit, že tato dohoda stanoví, jak navíc Komise uvedla v bodě 21 dopisu, kterým vyzvala zúčastněné strany k předložení jejich vyjádření ke sporným opatřením (viz bod 11 výše), pouze závazky Valonského regionu ve vztahu ke společnosti Ryanair.

55 Komise jak v rozhodnutí o zahájení řízení, tak v napadeném rozhodnutí uznala hospodářské a právní vazby, které spojují Valonský region a BSCA, a zejména skutečnost, že BSCA je entita hospodářsky závislá na Valonském regionu.

56 Komise totiž v bodě 80 dopisu, kterým vyzvala zúčastněné strany, aby jí předložily svá vyjádření ke sporným opatřením (viz bod 11 výše), uvedla, co se týče použitelnosti zásady soukromého investora v tržním hospodářství na projednávaný případ, že „úlohy [Valonského] regionu jako veřejného orgánu a BSCA jako podniku provozujícího letiště v široké míře splývaly, což čini[lo] použití této zásady velmi obtížným“. V bodě 101 tohoto dopisu Komise rovněž uvedla, že „dominantní vliv Valonského regionu na BSCA [se projevil] v prvé řadě ve struktuře akcionářů“ a že „způsob organizace BSCA, podle jeho stanov z června 2001, vyhrazov[al] kontrolu nad společností akcionářům kategorie A, to znamená [Valonskému] regionu a jeho specializovaným společností“. Konečně Komise trvala na skutečnosti, že „dominantní vliv Valonského regionu na BSCA [byl] nepopíratelný, když se zohlední způsob, jakým veřejné orgány vytvářely celkové prostředí BSCA od jeho založení v roce 1991“.

57 Závěr, podle kterého Valonský region a BSCA udržují úzké vztahy, vyplývá rovněž z napadeného rozhodnutí. Komise tak uvedla, že finanční struktura BSCA byla úzce opřena o strukturu Valonského regionu (viz zejména body 161 až 166 a bod 237 odůvodnění napadeného rozhodnutí), zejména pokud jde o převzetí nákladů na služby údržby a požární služby na základě koncese (viz body 208 až 216 odůvodnění napadeného rozhodnutí). Rovněž uvedla, v části věnované přezkumu existence převodu státních prostředků v projednávaném případě, že „BSCA je veřejným podnikem, který Valonský region ovládá, nad kterým vykonává dominantní vliv, a [že] mu jsou tato opatření přiřitatelná“ (viz bod 246 odůvodnění napadeného rozhodnutí).

58 Napříč těmito různým zjištěním posuzovala Komise dotčená opatření odděleně podle toho, zda byla poskytnuta Valonským regionem, nebo BSCA.

59 Přitom je nezbytné v rámci použití kritéria soukromého investora posuzovat obchodní transakci jako celek, aby se ověřilo, zda státní entita a entita jí ovládaná se společně chovaly jako hospodářské subjekty v tržním hospodářství. Komise má totiž povinnost při hodnocení sporných opatření zohlednit všechny relevantní skutečnosti a jejich kontext (viz v tomto smyslu rozsudek Soudu ze dne 6. března 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale a Land Nordrhein-Westfalen v. Komise, T-228/99 a T-233/99, Recueil, s. II-435, bod 270), včetně těch, které se týkají situace orgánu nebo orgánů poskytujících sporná opatření.

60 Také, v rozporu s tvrzením Komise, nejsou hospodářské vazby spojující Valonský region s BSCA irelevantní v rozsahu, v němž není možné *a priori* vyloučit, že Valonský region se nejenže účastnil činnosti vykonávané BSCA (viz obdobně rozsudek Soudního dvora ze dne 10. ledna 2006, Cassa di Risparmio di Firenze a další, C-222/04, Sb. rozh. s. I-289, bod 112), ale rovněž získal finanční protihodnotu za poskytnutí sporných opatření.

- 61 V projednáváním případě je tedy nutné dospět k závěru, že Valonský region a BSCA měly být pro účely použití zásady soukromého investora v tržním hospodářství považovány za jednu a tutéž entitu. Zbývá ještě přezkoumat, zda Komise právem odmítla použít zásadu soukromého investora v tržním hospodářství na opatření přijatá Valonským regionem z důvodu zvláštní úlohy, kterou měl, a sice jeho údajné úlohy regulačního orgánu.

K pokládání Valonského regionu za legislativní nebo regulační orgán a k vyloučení použití zásady soukromého investora v tržním hospodářství na jím přijatá opatření

– Argumenty účastnic řízení

- 62 Žalobkyně zpochybňuje odmítnutí Komise zkoumat opatření přijatá Valonským regionem s ohledem na zásadu soukromého investora v tržním hospodářství. Popírá úvahu uplatněnou v tomto ohledu Komisí (body 139 až 160 odůvodnění napadeného rozhodnutí), podle které Valonský region nevykonával hospodářskou činnost, když jí poskytl snížení přistávacích poplatků a záruku odškodnění, ale měl vykonávat výsady veřejné moci, přičemž uplatňoval své legislativní a normotvorné pravomoci.

- 63 Zaprvé je tato úvaha v rozporu s judikaturou. Žalobkyně tvrdí, že použití zásady soukromého investora v tržním hospodářství závisí na povaze hospodářské činnosti dotčené státními opatřeními, a nikoliv na postavení jako poskytovajícího orgánu či prostředcích, které použije, aby zajistil podniku hospodářskou výhodu. Žalobkyně upřesňuje, že i když se zásada soukromého investora v tržním hospodářství nemůže použít, když veřejný orgán jedná v rámci výkonu svých výsad veřejné moci, zejména

když ukládá daně nebo sociální příspěvky (rozsudek Soudního dvora ze dne 22. května 2003, *Freskot*, C-355/00, Recueil, s. I-5263, body 55 až 58 a 80 až 87), může se naopak použít v situaci, kdy veřejné orgány vybírají parafiskální poplatky.

64 V projednávaném případě se Komise v napadeném rozhodnutí omezila na zopakování právních ustanovení, na základě kterých může Valonský region určit letištní poplatky. Nic však neumožňuje pochopit, proč měla Komise za to, že Valonský region nejednal jako vlastník letiště, ale jako regulační orgán.

65 Žalobkyně krom toho připomíná, že v průběhu správního řízení uplatnila, že vměšování se Komise do politiky stanovování cen letiště Charleroi by vedlo k vytvoření diskriminace mezi veřejnými a soukromými letišti v rozporu s článkem 295 ES. V odpovědi na tento argument uvedla Komise v bodě 157 odůvodnění napadeného rozhodnutí, že „Valonský region [...] mohl rozhodnout, že BSCA přísluší stanovit poplatek výměnou za služby poskytnuté uživatelům, za předpokladu, že budou dodrženy určité zásady a podmínky“. Přitom podle Komise, pokud by Valonský region takto jednal, představovalo by stanovení přistávacích poplatků ze strany BSCA obchodní činnost, a nikoliv výkon regulačních pravomocí. Muselo by tedy podléhat posouzení podle zásady soukromého investora v tržním hospodářství. Žalobkyně nicméně tvrdí, pokud jde o povahu dotčených činností, a tedy použití zásady soukromého investora v tržním hospodářství, že takové činnosti se nemění z „regulačních“ na „obchodní“ nebo „hospodářské“ pouze proto, že jsou regionální vládou svěřeny veřejnému podniku, který jí patří a který ovládá.

66 Pokud jde konkrétněji o snížení přistávacích poplatků, žalobkyně tvrdí, že zpřístupnění letištních zařízení leteckým přeprávcům představuje hospodářskou činnost upravenou právem hospodářské soutěže Společenství (rozsudek Soudního dvora ze dne 29. března 2001, *Portugalsko v. Komise*, C-163/99, Recueil, s. I-2613, bod 45, a rozsudek Soud ze dne 12. prosince 2000, *Aéroports de Paris v. Komise*, T-128/98, Recueil, s. II-3929,

body 108 až 124). Poskytnutí slev z přistávacích poplatků s cílem přilákat nové zákazníky je v tomto odvětví běžná praxe [státní podpora NN 109/98, Spojené království (Manchester Airport), 14. červen 1999, bod 8].

⁶⁷ Žalobkyně připomíná, že Komise opřela svou úvahu o skutečnost, že byla jedinou společností zřízenou v Charleroi, která měla prospěch ze snížení přistávacích poplatků a záruky odškodnění. Komise z toho vyvodila, že „článek 87 Smlouvy se tedy mohl použít v případě, kdy není prospěch, který vyplývá z poskytnutí výjimky z tarifního režimu obecného práva, odůvodněn objektivními hospodářskými důvody“ (bod 140 odůvodnění napadeného rozhodnutí).

⁶⁸ Přitom podle žalobkyně je tato úvaha chybná z vícero důvodů. Zaprvé podmínky nabídnuté společnosti Ryanair nejsou výsledkem „výjimky“ poskytnuté jednostranně veřejnými orgány, ale výsledkem obchodního jednání. Ryanair zdůrazňuje, že úroveň snížení, kterou se jí podařilo dosáhnout (přibližně 36 %) překračuje rozpětí snížení (mezi 5 a 25 %), kterou Valonský region může v souladu s místními právními předpisy běžně poskytnout. Zadruhé jsou slevy poskytnuté společnosti Ryanair odůvodněné zjevnými objektivními hospodářskými úvahami. Za účelem zlepšení své činnosti letiště Charleroi kontaktovalo vícero leteckých společností. Ryanair byla nakonec jedinou společností, která podstoupila riziko zavedení pravidelných leteckých služeb z tohoto letiště. Z důvodu přijatých závazků nebyla situace společnosti Ryanair stejná jako situace jiných leteckých dopravců již v Charleroi přítomných. Výměnou za snížení ceny se Ryanair zavázala sedmkrát znásobit celkový objem cestujících ročně přepravených z letiště, který byl tehdy okolo 20 000 osob. Společnost Ryanair podstoupila riziko, že bude první společností, která nabídne přepravu tak velkého objemu cestujících a stane se hlavním uživatelem tohoto místního, málo využívaného a známého letiště. S ohledem na dobu trvání svého závazku se společnost Ryanair rovněž vzdala možnosti

stáhnout se z Charleroi za předpokladu, že by se výnosnost její činnosti ukázala jako nedostatečná. Zatřetí změny přijaté Valonským regionem ve prospěch společnosti Ryanair nejsou ani selektivní, ani omezené, ale přístupné každé třetí osobě za nediskriminačních podmínek. Dohoda uzavřená s BSCA výslovně stanovila, že „nic v této smlouvě nebrání BSCA jednat s jinými leteckými společnostmi nebo přijmout letadla jiných leteckých společností“ (bod 4.2 této dohody). Dále Valonský region potvrdil tiskovou zprávou v červenci 2001, že výhody poskytnuté společnosti Ryanair jsou přístupné jiným společnostem, které si přejí vyvíjet srovnatelnou činnost.

69 Pokud jde o záruku odškodnění nabídnutou Valonským regionem jako náhradu škody za případnou změnu jeho právních předpisů, žalobkyně uplatňuje, že ani tato není státní podporou. Jedná se o ujednání obchodní povahy, přirovnatelné ke „stabilizační doložce“, v souladu s praxí v odvětví. Bylo by totiž nerozumné, aby se společnost Ryanair zavázala na tak dlouhou dobu a přijala tak významná obchodní rizika, aniž by jako protihodnotu získala od Valonského regionu ujištění, že nezmění podmínky dohody bez odškodnění. Bránit Valonskému regionu, aby uzavřel takové závazky, by vedlo k tomu, že by byl zbaven způsobu jednání, kterým disponují ostatní obchodní subjekty. Žalobkyně zdůrazňuje, že použití záruky odškodnění je omezené a nijak nezužuje svrchovanou legislativní pravomoc Valonského regionu. Jedná se tedy jen o závazek obchodního typu určený k zaručení trvání plánované hospodářské operace.

70 Zadruhé je přístup přijatý Komisí nesoudržný. V tomto ohledu žalobkyně zdůrazňuje jeden rozpor: Komise jednak prohlásila zásadu soukromého investora v tržním hospodářství za nepoužitelnou na Valonský region, a jednak zohlednila jím poskytnuté výhody pro účely posouzení životaschopnosti obchodního plánu BSCA s ohledem na tuto zásadu. Komise tím, že přičetla Valonskému regionu výhody vyplývající ze slev z přistávacích poplatků a záruky odškodnění, obešla použití zásady soukromého investora v tržním hospodářství a obtíže s analýzou, které s sebou nese.

71 Komise tyto výtky popírá.

72 Zaprvé Komise zpochybňuje výklad judikatury učiněný žalobkyní. Domnívá se, že rozsudek *Freskot*, bod 63 výše, potvrzuje napadené rozhodnutí. Připomíná, že Soudní dvůr rozhodl, že příspěvek do režimu povinného zemědělského pojištění nepředstavuje „službu“ ve smyslu Smlouvy, zejména proto, že příspěvek vybraný na základě tohoto režimu „má hlavně povahu příspěvku uloženého zákonodárcem“, protože „byl vybrán daňovou správou“, protože „vlastnosti tohoto příspěvku, včetně jeho sazby, jsou rovněž vymezeny zákonodárcem“ a protože „je věcí příslušných ministrů, aby rozhodli o případném přizpůsobení sazby“. Tato posouzení jsou přímo použitelná na projednávaný případ.

73 Zadruhé Komise připomíná, že v napadeném rozhodnutí poprvé použila zásadu soukromého investora v tržním hospodářství na podporu týkající se letiště. Tvrdí, že zásada soukromého investora v tržním hospodářství je neslučitelná s jejími pokyny ze dne 10. prosince 1994 o použití článků 87 ES a 88 ES a článku 61 Dohody o Evropském hospodářském prostoru (EHP) na státní podpory v odvětví letectví (Úř. věst. C 350, s. 5), podle kterých jsou veřejné investice do letištních infrastruktur opatřením obecné hospodářské politiky. Přitom stát nemůže jednat zároveň jako veřejná moc a jako soukromý investor. Komise má za to, že rozlišení mezi letištní infrastrukturou a její správou je v souladu s duálním přístupem analýzy státní podpory v leteckém odvětví, který spočívá v rozlišování mezi letištními infrastrukturami a letištními službami.

74 Zatřetí Komise zdůrazňuje rozpor v argumentaci žalobkyně. Připomíná, že jí nevytýkala, že nezohlednila investiční náklady požadované od Valonského regionu za účelem zlepšení letištní infrastruktury a zvládnutí zvýšení provozu vyplývajícího ze zřízení základny společnosti Ryanair. Tyto investice byly významné (93 milionů eur, pouze pokud jde o investice přímo spojené s provedením obchodního plánu). Je

nelogické Komisi vytykat, že nepoužila zásadu soukromého investora v tržním hospodářství na Valonský region, když se napadené rozhodnutí netýká jeho investic do infrastruktury. Pokud by měly být náklady infrastruktury zahrnuty do posouzení na základě zásady soukromého investora v tržním hospodářství, zvýšily by pouze nedostatky obchodního plánu.

75 Komise vyzývá Soud, aby žalobkyni navrhl vzít zpět její žalobní důvody vycházející z rámce analýzy opatření přijatých Valonským regionem nebo vysvětlit, proč tento region jako investor v tržním hospodářství uskutečnil investice nezbytné k provedení obchodního plánu, a prokázat, že v napadeném rozhodnutí došlo v tomto ohledu k zjevně nesprávnému posouzení.

76 Konečně se Komise domnívá, že otázka, zda je třeba zohlednit hodnotu letiště, byla sice v žalobě uvedena, ale příliš stručně k tomu, aby se mohlo mít za to, že úvahy věnované této otázce v replice nemusí být vykládány jako nové žalobní důvody, které jsou podle čl. 48 odst. 2 jednacího řádu nepřipustné.

77 Pokud jde konkrétněji o snížení přistávacích poplatků, Komise se domnívá, že stanovení přistávacích poplatků za přístup k infrastruktuře spadá do výkonu výsad veřejné moci. Belgické království nepochybně, že poskytnutí slevy ze sazby přistávacích poplatků vyžadovalo přijetí legislativního aktu. Přitom v projednávaném případě analýza ukázala, že Valonský region nejednal v souladu s použitelným právem ani nedodržel své pravomoci, když společnosti Ryanair poskytl slevu prostřednictvím smlouvy.

- 78 Tyto skutečnosti potvrzuje nerozlučná vazba, která existuje mezi přistávacími poplatky a fondem životního prostředí zavedeným Valonským regionem, do kterého BSCA přispívá. Rozvoj letiště měl neblahý dopad na životní prostředí, které Valonský region nemohl zanedbat. Fond životního prostředí měl reagovat na tento cíl. To podle Komise prokazuje, že stanovení přistávacích poplatků je normotvorná činnost.
- 79 Podle Komise Valonský region obešel právní překážky tím, že uzavřel smlouvu stanovící slevu z letištních poplatků výhradně ve prospěch společnosti Ryanair. Kdyby byla správa letiště svěřena soukromému podniku, nemohla by společnost Ryanair obdržet snížení poplatků srovnatelné s tím, ze kterého měla prospěch.
- 80 Pokud jde o záruku odškodnění, Komise je toho názoru, že ilustruje skutečnost, že Valonský region nejednal jako podnik, ale jako veřejný orgán, který užívá svou regulační pravomoc pro vytvoření rámce pro hospodářskou činnost. Podnik by nebyl schopen poskytnout takovou záruku a v každém případě by k tomu necítil potřebu. Tato záruka nemá vztah k jednostranné změně smlouvy, která je v každém případě vyloučena, protože smlouva se společností Ryanair tuto možnost nestanovila. Vyplývá přímo z normotvorných pravomocí Valonského regionu, které nespádají pod zásadu soukromého investora v tržním hospodářství, jak potvrzuje článek 2 dohody uzavřené mezi společností Ryanair a Valonským regionem.

– Závěry Soudu

- 81 Je třeba připomenout, že dohoda uzavřená mezi Valonským regionem a společností Ryanair stanoví jednak slevu z přistávacích poplatků, a jednak záruku odškodnění v případě změny otevíracích hodin letiště nebo úrovně letištních „poplatků“.

82 Komise uvádí v bodě 160 odůvodnění napadeného rozhodnutí následující:

„Komise usuzuje [...], že zásada soukromého investora v tržním hospodářství není použitelná na chování Valonského regionu a že snížení letištních poplatků a záruka odškodnění představují výhodu ve smyslu čl. 87 odst. 1 [ES]. Tyto výhody umožňují společnosti Ryanair snižovat její provozní náklady.“ *(neoficiální překlad)*

83 Aby došla k tomuto závěru, zohlednila Komise následující skutečnosti:

- stanovení letištních poplatků spadá do legislativní a normotvorné pravomoci Valonského regionu (bod 144 odůvodnění napadeného rozhodnutí);

- Valonský region tím, že stanovil úroveň letištních poplatků placených uživateli za užívání valonských letišť, vytvořil rámec pro hospodářskou činnost, ale nejednal jako podnik (body 145 a 158 odůvodnění napadeného rozhodnutí);

- „letištní poplatky“ stanovené Valonským regionem umožnily financování převodu určitých prostředků: ve výši 65 % byly určeny koncesionáři letiště (BSCA) a ve výši 35 % fondu životního prostředí (body 146 až 150 odůvodnění napadeného rozhodnutí);
- Valonský region porušil použitelné vnitrostátní právní předpisy tím, že poskytl společnosti Ryanair slevu prostřednictvím soukromoprávní smlouvy a tak se dostal do situace „záměny pravomocí“ (body 151 až 153 odůvodnění napadeného rozhodnutí);
- tvrzení žalobkyně, podle kterého by napadené rozhodnutí vedlo k diskriminaci mezi „soukromými letišti“ a „veřejnými letišti“, je neopodstatněné s ohledem na různé způsoby stanovení poplatků, které v Evropě existují (body 154 až 159 odůvodnění napadeného rozhodnutí).

⁸⁴ Před přezkumem opodstatněnosti těchto důvodů se Soud domnívá, že je třeba připomenout, že pro účely určení, zda státní opatření představuje výhodu ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES, je třeba rozlišovat mezi povinnostmi, které musí stát převzít jako podnik vykonávající hospodářskou činnost, a povinnostmi, které může mít jako orgán veřejné moci (viz v tomto smyslu, pokud jde o rozlišení, které musí být provedeno mezi situací, kdy orgán poskytující podporu jedná jako akcionář společnosti, a situací, kdy jedná jako veřejný orgán, rozsudek Soudního dvora ze dne 14. září 1994, Španělsko v. Komise, C-278/92 až C-280/92, Recueil, s. I-4103, bod 22, a ze dne 28. ledna 2003, Německo v. Komise, C-334/99, Recueil, s. I-1139, bod 134).

⁸⁵ I když v případě, kdy stát jedná jako podnik působící jako soukromý investor, se jeví jako nezbytné analyzovat jeho chování s ohledem na zásadu soukromého investora v tržním hospodářství, použití této zásady musí být vyloučeno v případě, kdy stát jedná jako

orgán veřejné moci. V tomto druhém případě totiž nemůže být chování státu nikdy srovnáváno s chováním soukromého subjektu nebo investora v tržním hospodářství.

⁸⁶ Je třeba se tedy vyjádřit k hospodářské či nehopodářské povaze činností, kterých se týká projednávaný případ.

⁸⁷ V tomto ohledu z judikatury vyplývá, že hospodářskou činnost představuje jakákoliv činnost spočívající v nabízení zboží nebo služeb na daném trhu (rozsudek Soudního dvora ze dne 16. června 1987, Komise v. Itálie, 118/85, Recueil, s. 2599, bod 7, a rozsudek Aéroports de Paris v. Komise, bod 66 výše, bod 107).

⁸⁸ Přitom na rozdíl od toho, co Komise uvedla v bodě 145 odůvodnění napadeného rozhodnutí, je třeba mít za to, že Valonský region jednal v rámci činností hospodářské povahy. Stanovení výše přistávacích poplatků, jakož i záruka odškodnění, která s tím souvisí, je totiž činnost, která se přímo vztahuje ke správě letištních infrastruktur, která je hospodářskou činností (viz v tomto smyslu rozsudek Aéroports de Paris v. Komise, bod 66 výše, body 107 až 109, 121, 122 a 125).

⁸⁹ V tomto bodě je třeba uvést, že letištní poplatky stanovené Valonským regionem musí být považovány za odměnu za poskytování služeb v rámci letiště Charleroi bez ohledu na skutečnost, uvedenou Komisí v bodě 147 odůvodnění napadeného rozhodnutí, že přímá a zjevná vazba mezi úrovní poplatků a službou poskytovanou uživatelům je slabá.

- 90 Na rozdíl od situace uvedené v rozsudku *Freskot*, bod 63 výše, musí být letištní poplatky analyzovány jako protihodnota za služby poskytnuté vlastníkem nebo koncesionářem letiště. Komise sama připouští v bodech 147 až 149 odůvodnění napadeného rozhodnutí, že uvedené náklady je vhodné, jak v projednávaném případě, tak podle její dřívější rozhodovací praxe, posuzovat jako „poplatky“, a nikoliv jako „daně“.
- 91 Rovněž když dá orgán veřejné moci leteckým společnostem k dispozici letištní zařízení, jakož i jejich správu za platbu poplatku, jehož sazbu tento orgán volně stanoví, může to být kvalifikováno jako činnosti hospodářské povahy s tím, že se takové činnosti sice provádí ve veřejné oblasti, ale nespádají z tohoto pouhého důvodu pod výkon výsad veřejné moci. Tyto činnosti totiž z důvodu své povahy, účelu a pravidel, kterým podléhají, nesouvisejí s výkonem výsad, které jsou typickými výsadami veřejné moci (viz *a contrario*, rozsudek Soudního dvora ze dne 19. ledna 1994, *SAT Fluggesellschaft*, C-364/92, Recueil, s. I-43, bod 30).
- 92 Okolnost, že Valonský region je veřejný orgán a že je vlastníkem letištních zařízení spadajících do veřejné oblasti, tak nemůže sama o sobě vyloučit, že může být v projednávaném případě považován za entitu vykonávající hospodářskou činnost (viz v tomto smyslu rozsudek *Aéroports de Paris v. Komise*, bod 66 výše, bod 109).
- 93 V tomto ohledu Komise na jednání uznala, že vlastníkem veřejného letiště může jednat jako regulátor a zároveň jako soukromý investor. Krom toho uvedla, že kdyby BSCA nejednala jako zprostředkovatel mezi Valonským regionem, jakožto vlastníkem letiště Charleroi, a společností Ryanair, jakožto zákazníkem tohoto letiště, bylo by možné považovat Valonský region za soukromého investora v tržním hospodářství. Komise nicméně zdůrazňuje, že v projednávaném případě Valonský region jedná jen jako regulátor využívající své normotvorné a daňové pravomoci. Zejména uvádí, že v rozhodné době z hlediska skutkových okolností byly pravomoci Valonského

regionu v oblasti stanovení letištních poplatků, mezi které patří přistávací poplatky letadel, kterých jediných se projednáváný případ týká, upraveny vyhláškou valonské vlády ze dne 16. července 1998 o stanovení poplatků, které se vybírají za užívání letišť spadajících do působnosti Valonského regionu (*Moniteur belge* ze dne 15. září 1998, s. 29491), ve znění vyhlášky valonské vlády ze dne 22. března 2001 (*Moniteur belge* ze dne 10. dubna 2001, s. 11845). Podle článku 8 této vyhlášky přísluší poradnímu výboru uživatelů, složenému ze zástupce ministra odpovědného za dopravu, dvou zástupců společnosti, která je koncesionářem letiště, zástupce generálního ředitelství dopravy ministerstva infrastruktury a spojů a zástupce uživatelů letiště, aby vydal stanovisko ohledně návrhů změny systému poplatků. Tyto skutečnosti ukazují na výkon výsad veřejné moci.

94 Soud má nicméně za to, že tato argumentace nemůže být přijata v rozsahu, v němž nezpochybňuje skutečnost, že činnost, které se týká projednáváný případ, a sice stanovení letištních poplatků, se úzce vztahuje k užívání a správě letiště Charleroi, činnosti, která musí být kvalifikována jako hospodářská.

95 V tomto ohledu je třeba uvést, že Komise uvedla v bodě 156 odůvodnění napadeného rozhodnutí následující:

„Letiště vždy plní veřejně prospěšnou úlohu, což vysvětluje, že obecně podléhá určitým formám regulace, i když patří soukromému podniku nebo je jím spravované. Soukromí správci letiště mohou podléhat této regulaci a jejich pravomocí stanovovat poplatky jsou často z důvodu jejich monopolního postavení ohraničeny předpisy vnitrostátních regulátorů. Silná pozice letišť ve vztahu k jejich uživatelům tak může být ohraničena vnitrostátními regulátory, kteří stanoví úroveň poplatků, kterou není možné překročit („price caps“). Tvrdit, že soukromé letiště může volně stanovit své poplatky, aniž by podléhalo určitým formám regulace, není v každém případě pravdivé.“ (*neoficiální překlad*)

- 96 Komise tak – zatímco odmítá použít zásadu soukromého investora v tržním hospodářství na opatření přijatá Valonským regionem vzhledem k normotvorné povaze pravomocí, které vykonává – sama uvedla, že letiště obecně podléhá určitým formám regulace, a to, jak upřesňuje, „i když patří soukromému podniku nebo je jím spravované“. V důsledku toho se odůvodnění vycházející z existence různých způsobů stanovení letištních poplatků nezdá být samo o sobě takové povahy, aby vyloučilo použití zásady soukromého investora v tržním hospodářství na výhody poskytnuté Valonským regionem.
- 97 Pokud jde dále o úvahu, podle které Valonský region porušil použitelné vnitrostátní právní předpisy tím, že poskytl společnosti Ryanair slevu prostřednictvím soukromoprávní smlouvy, a dostal se tak do situace „záměny pravomocí“ (body 151 až 153 odůvodnění napadeného rozhodnutí), nemůže být rovněž přijata.
- 98 Je totiž věcí Komise, aby při přezkumu sporných opatření odlišila činnosti hospodářské povahy od činností, které spadají *stricto sensu* do výsad veřejné moci. Navíc soulad chování poskytovatele podpory s vnitrostátním právem není skutečností, která by se měla zohlednit při vyřešení otázky, zda tento poskytovatel jednal v souladu se zásadou soukromého investora v tržním hospodářství, nebo poskytl hospodářskou výhodu, která je v rozporu s čl. 87 odst. 1 ES. Skutečnost, že činnost právně odpovídá výjimce ze sazebníku stanoveného v právním předpisu, neumožňuje mít za to, že tato činnost musí být kvalifikována jako nehospodářská.
- 99 Komise se nemůže na podporu přístupu přijatého v napadeném rozhodnutí opřít o své pokyny o použití článků 87 ES a 88 ES a článku 61 Dohody o EHP na státní podpory v odvětví letectví. Tyto pokyny se totiž omezují na stanovení, že „uskutečnění projektů infrastruktury je opatřením obecné hospodářské politiky, které Komise nemůže přezkoumávat na základě pravidel týkajících se státních podpor“, přičemž uvádí, že „Komise může [...] hodnotit činnosti uskutečněné v rámci letišť, ze kterých by mohly

mít přímo nebo nepřímo prospěch společnosti“ (*neoficiální překlad*). Aniž by podpořily stanovisko Komise, tyto pokyny připomínají, že provoz letišť a stanovení s tím souvisejících poplatků, třeba i veřejnými orgány, představuje hospodářskou činnost pro účely použití práva hospodářské soutěže.

100 Navíc je třeba poznamenat, že Komise tím, že uvedla, že „Valonský region [...] mohl rozhodnout, že BSCA přísluší stanovit poplatek výměnou za služby poskytnuté cestujícím za předpokladu, že budou dodrženy určité zásady a podmínky“ (viz bod 157 odůvodnění napadeného rozhodnutí), nebo dále tím, že připustila, že systém reklamních slev z letištních poplatků nebyl sám o sobě v rozporu s právem Společenství (bod 159 odůvodnění napadeného rozhodnutí), sama uznala, že poskytnutí takového snížení letištních poplatků a záruky odškodnění, jaké jsou dotčeny v projednávaném případě, se neváže k výsadám veřejné moci.

101 Pouhá okolnost, že Valonský region v této věci disponuje normotvornými pravomocemi v oblasti stanovení letištních poplatků, nevylučuje, že přezkum systému slev z těchto poplatků se musí uskutečnit s ohledem na zásadu soukromého investora v tržním hospodářství, jelikož takový systém mohl být zaveden soukromým subjektem.

102 S ohledem na všechny tyto úvahy je třeba dospět k závěru, že odmítnutí Komise přezkoumat všechny výhody udělené Valonským regionem a BSCA a použít zásadu soukromého investora v tržním hospodářství na opatření přijatá Valonským regionem navzdory hospodářským vazbám spojujícím tyto dvě entity, je stiženo nesprávným právním posouzením.

103 Jelikož přezkum všech dotčených opatření vyžaduje použití zásady soukromého investora v tržním hospodářství nejen na opatření přijatá BSCA, ale rovněž na opatření přijatá Valonským regionem, není již třeba zkoumat poslední část žalobního důvodu vycházejícího z nesprávného použití zásady soukromého investora v tržním hospodářství na BSCA. Není totiž možné vyloučit, že použití této zásady na celek tvořený Valonským regionem a BSCA by vedlo k odlišným výsledkům.

104 Argument Komise, podle kterého by nové posouzení všech sporných opatření s ohledem na zásadu soukromého investora v tržním hospodářství vedlo k výsledkům, které budou pro žalobkyni ještě nevýhodnější, nemůže být přijat. Jak totiž uvedla žalobkyně, oddělený přezkum sporných opatření, podle toho, zda byla poskytnuta Valonským regionem nebo BSCA, zásadně ovlivnil analýzu Komise v rozsahu, v němž jí umožnil kvalifikovat opatření přijatá Valonským regionem jako státní podporu, aniž by použila zásadu soukromého investora v tržním hospodářství. Z judikatury citované v bodě 41 výše přitom vyplývá, že použití zásady soukromého investora v tržním hospodářství na celou transakci s sebou nese komplexní hospodářský přezkum a posouzení, která Soudu nepřísluší provádět. V tomto ohledu je důležité připomenout, že v rámci soudního sporu týkajícího se neplatnosti rozhoduje Soud o legalitě posouzení učiněných Komisí v napadeném rozhodnutí. Soudu v rámci tohoto sporu nepřísluší, aby znovu hodnotil obezřetnost investice a vyjádřil se k otázce, zda soukromý investor zamýšlenou investici v okamžiku přijetí napadeného rozhodnutí provedl (viz v tomto smyslu rozsudek Soudu ze dne 12. prosince 2000, *Alitalia v. Komise*, T-296/97, Recueil, s. II-3871, bod 170 a citovaná judikatura).

105 S ohledem na nesprávné právní posouzení, kterého se dopustila Komise, je tedy třeba vyhovět návrhovým žádáním žalobkyně a zrušit napadené rozhodnutí, aniž by bylo třeba zkoumat argumenty uvedené na podporu prvního žalobního důvodu.

K nákladům řízení

¹⁰⁶ Podle čl. 87 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že žalobkyně požadovala náhradu nákladů řízení a Komise neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

¹⁰⁷ Podle čl. 87 odst. 4 třetího pododstavce jednacího řádu vedlejší účastnice nese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů

Soud (osmý rozšířený senát)

rozhodl takto:

- 1) **Rozhodnutí Komise 2004/393/ES ze dne 12. února 2004 o výhodách poskytnutých Valonským regionem a letišťem Brussels South Charleroi Airport letecké společnosti Ryanair při zřízení její základny v Charleroi se zrušuje.**

- 2) Komise ponese vlastní náklady řízení a ukládá se jí náhrada nákladů řízení společnosti Ryanair Ltd.**
- 3) Association of European Airlines (AEA) ponese vlastní náklady řízení.**

Martins Ribeiro

Šváby

Papasavvas

Wahl

Dittrich

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 17. prosince 2008.

Podpisy.