



Samling af Afgørelser

Forenede sager C-331/20 P og C-343/20 P

**Volotea, SA
og
easyJet Airline Co. Ltd
mod
Europa-Kommissionen**

Domstolens dom (Anden Afdeling) af 17. november 2022

»Appel – statsstøtte – artikel 107, stk. 1, TEUF – Europa-Kommissionens afgørelse om kompensation til lufthavne på Sardinien for forpligtelser til offentlig tjeneste – ulovlig statsstøtte, der er uforenelig med det indre marked, ydet af Den Italienske Republik til luftfartsselskaber gennem lufthavnsoperatører – begrebet »statsstøtte« – påvisning af, at der foreligger en fordel – fastsættelse af fordelens størrelse – princippet om den private aktør i en markedsøkonomi – anvendelighed og anvendelse – kriteriet om den private køber af varer eller tjenesteydelser – betingelser – bevisbyrde«

1. *Appel – anbringender – præcis kritik af et punkt i Rettens argumentation nødvendig – behovet for en præcis angivelse af de retlige argumenter, der fremsættes til støtte for de påberåbte anbringender*
(Art. 256 TEUF; statuten for Domstolen, art. 58, stk. 1; Domstolens procesreglement, art. 168, stk. 1, litra d), og art. 169, stk. 2)

(jf. præmis 86, 87, 94 og 95)

2. *Statsstøtte – begreb – tildeling af en fordel til støttemodtagerne – statslig foranstaltning, der letter de byrder, der normalt belaster en virksomheds budget – omfattet*
(Art. 107, stk. 1, TEUF)

(jf. præmis 102-104, 107 og 138)

3. *Statsstøtte – begreb – vurdering på grundlag af princippet om den private aktør – kontraktforhold mellem lufthavnsoperatører og luftfartsselskaber – ikke-statsejet lufthavnsoperatørs gennemførelse af en støtteordning – omstændighed, der ikke udelukker anvendeligheden af princippet om den private aktør*
(Art. 107, stk. 1, TEUF)

(jf. præmis 105 og 119)

4. *Statsstøtte – begreb – vurdering på grundlag af princippet om den private aktør – støtteordning med henblik på en regions økonomiske udvikling – udøvelse af offentlige beføjelser – omstændighed, der ikke udelukker anvendeligheden af princippet om den private aktør*
(Art. 107, stk. 1, TEUF)

(jf. præmis 106-108 og 120)

5. *Statsstøtte – begreb – vurdering på grundlag af princippet om den private aktør – indkøb af tjenesteydelser hos en virksomhed gennem organer, der ikke er omfattet af reglerne om indgåelse af offentlige kontrakter – ikke muligt at udlede tilstedeværelsen af en fordel af den manglende iværksættelse af en udbudsprocedure*
(Art. 107, stk. 1, TEUF)

(jf. præmis 109, 110, 123, 125-128, 131, 132, 135-137, 152 og 153)

6. *Statsstøtte – begreb – tildeling af en fordel til støttemodtagerne – bevisbyrde, der påhviler Kommissionen for at bevise, at der foreligger en fordel – Kommissionens undersøgelsesforpligtelser*
(Art. 107, stk. 1, TEUF)

(jf. præmis 111, 112, 129 og 157)

7. *Statsstøtte – begreb – vurdering på grundlag af princippet om den private aktør – vurdering i henhold til alle de relevante elementer i den omtvistede transaktion og dens sammenhæng – Kommissionens bevisbyrde – rækkevidde*
(Art. 107, stk. 1, TEUF)

(jf. præmis 113, 114, 128 og 132)

Resumé

Den 13. april 2010 vedtog den autonome region Sardinien (Italien, herefter »regionen«) lov nr. 10/2010 om finansiel støtte til lufthavne på Sardinien med henblik på at udvikle luftfarten. Denne lov blev gennemført ved en række foranstaltninger vedtaget af regionens ledelse, (herefter sammen med de relevante bestemmelser i lov nr. 10/2010 under ét »de omtvistede foranstaltninger«).

De omtvistede foranstaltninger havde bl.a. til formål at fremme indgåelsen af kontrakter mellem lufthavnsoperatører og luftfartsselskaber med henblik på at forbedre lufttransporten til Sardinien og at fremme Sardinien som turistmål. Med henblik herpå fastsatte de i det væsentlige, at regionen skulle godtgøre de beløb, som lufthavnsoperatørerne udbetalte til luftfartsselskaberne i henhold til disse kontrakter, for så vidt som visse betingelser og nærmere bestemmelser, bl.a. vedrørende kontrakternes rentabilitet, blev overholdt.

Ved afgørelse af 29. juli 2016 (herefter »den omtvistede afgørelse«) kvalificerede Europa-Kommissionen de omtvistede foranstaltninger som statsstøtte, der var delvist uforenelig med det indre marked, og bestemte, at de skulle tilbagesøges hos luftfartsselskaberne, som blev anset for at være de eneste støttemodtagere.

Luftfartsselskaberne Volotea SA og easyJet Airline Co. Ltd (herefter »easyJet«), som indgik kontrakter om levering af tjenesteydelser, der henhørte under de omtvistede foranstaltninger med operatørerne af lufthavnene i Olbia (Italien) og Cagliari-Elmas (Italien), anlagde to sager ved Retten med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse. I disse søgsmål blev Kommissionen frifundet ved domme af 13. maj 2020¹ (herefter »de appellerede domme«).

Domstolen, for hvilken Volotea og easyJet iværksatte to appeller, ophævede såvel de appellerede domme som den omtvistede afgørelse, for så vidt som den vedrørte disse to selskaber. Domstolen henviste i denne forbindelse til betydningen af og betingelserne for gennemførelsen af princippet om den private aktør i en markedsøkonomi på statsstøtteområdet, inden den præciserede, hvilken metode der skal anvendes med henblik på i lyset af artikel 107, stk. 1, TEUF at undersøge, om der foreligger en fordel som følge af en medlemsstats tildeling af offentlige midler til private aktører med henblik på at finansiere kontrakter om leveringen af tjenesteydelser, som sidstnævnte har indgået med andre private aktører.

Domstolens bemærkninger

For det første fastslog Domstolen, at Retten begik en retlig fejl i forbindelse med fortolkningen af artikel 107, stk. 1, TEUF ved i de appellerede domme at fastslå, at spørgsmålet om, hvorvidt Volotea og easyJet havde nydt godt af en fordel indrømmet af regionen, ikke skulle undersøges i lyset af princippet om den private aktør i en markedsøkonomi.

Domstolen bemærkede i denne henseende, at der med henblik på at fastslå, om der foreligger en fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, skal tages hensyn til virkningerne af den undersøgte foranstaltning for de virksomheder, der nyder godt af den, uafhængigt af de formål, som den pågældende medlemsstat forfølger, eller af spørgsmålet om, hvorvidt denne fordel er ydet direkte af staten eller af en offentlig eller privat enhed, som staten har oprettet eller udpeget til dette formål. Enhver foranstaltning, der, uanset form og formål, direkte eller indirekte begunstiger en eller flere virksomheder, eller som giver dem en fordel, som de ikke ville have kunnet opnå under normale markedsvilkår, skal derfor anses for udgøre en sådan fordel.

Desuden sker karakteriseringen af, om der foreligger en sådan fordel, i princippet under anvendelse af princippet om den private aktør i en markedsøkonomi, medmindre der ikke er nogen mulighed for at sammenligne den pågældende statslige adfærd i et givet tilfælde med den private aktørs adfærd, fordi denne adfærd er uløseligt forbundet med eksistensen af en infrastruktur, som ingen privat aktør nogen sinde kunne have opbygget, eller fordi staten har handlet i sin egenskab af offentlig myndighed.

Det følger heraf, at i modsætning til, hvad Retten fastslog i de appellerede domme, kunne hverken de offentlige politiske mål, der forfulgtes med de omtvistede foranstaltninger, eller den omstændighed, at de operatører, der driver lufthavnene i Olbia og Cagliari, er private virksomheder, eller den omstændighed, at sidstnævnte ikke havde nogen betydelig

¹ – Dom af 13.5.2020, Volotea mod Kommissionen (607/17, EU:T:2020:180), og af 13.5.2020, easyJet Airline mod Kommissionen (8/18, EU:T:2020:182).

selvstændighed i forhold til regionen i forbindelse med gennemførelsen af disse foranstaltninger, udelukke anvendeligheden af princippet om den private aktør i en markedsøkonomi i den foreliggende sag.

For det andet undersøgte Domstolen, for så vidt som Retten til trods for sin konklusion om, at princippet om den private aktør i en markedsøkonomi ikke fandt anvendelse, ikke desto mindre undersøgte, om regionen havde handlet som en privat indkøber af varer eller tjenesteydelser, inden den konkluderede, at der forelå en fordel i kraft af de omtvistede foranstaltninger, om Rettens yderligere ræsonnement kunne danne grundlag for de appellerede dommes konklusion på trods af de tidligere konstaterede retlige fejl.

Efter at have præciseret, at kriteriet om den private køber ligesom kriteriet om den private sælger, som danner modstykke til det, udgør ét af de forskellige kriterier, der konkretiserer princippet om den private aktør i en markedsøkonomi, bemærkede Domstolen navnlig, at Retten i henhold til dette kriterium fandt, at Volotea og easyJet havde nydt godt af en fordel i henhold til de kontrakter om lufttransport-, markedsførings- og reklametjenester, der var indgået med lufthavnsoperatørerne, med den begrundelse, at der forud for indgåelsen af disse kontrakter ikke var blevet gennemført en udbudsprocedure eller tilsvarende procedure.

Selv om det følger af Domstolens faste praksis, at når en medlemsstat beslutter at sælge eller at indkøbe varer eller tjenesteydelser direkte hos en eller flere private virksomheder, giver iværksættelsen af en udbudsprocedure mulighed for under visse betingelser at formode, at de aftaler eller andre dokumenter, der ved afslutningen af denne procedure indgås med henblik herpå, afspejler normale markedsvilkår, følger det ligeledes af retspraksis, at gennemførelsen af en sådan procedure ikke er den eneste måde at udelukke, at der foreligger en »fordel« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, og at dette navnlig er tilfældet, når en medlemsstat beslutter at sælge eller indkøbe varer eller tjenesteydelser hos en eller flere private virksomheder – ikke direkte – men gennem andre private virksomheder, som ikke er underlagt forpligtelsen til at anvende en udbudsprocedure. Uanset hvilket middel der anvendes, kræver spørgsmålet om, hvorvidt det skal udelukkes – eller tværtimod lægges til grund – at der foreligger en sådan fordel, at det vurderes, om aftalerne eller de andre dokumenter, der fastsætter dette salg eller dette køb, afspejler normale markedsvilkår eller ej.

På baggrund af disse betragtninger fastslog Domstolen, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at der forelå en fordel for Volotea og easyJet med den begrundelse, at der ikke forud for de kontrakter, der var indgået med lufthavnsoperatørerne, var blevet gennemført en udbudsprocedure eller tilsvarende procedure. Domstolen bemærkede ligeledes, at spørgsmålet om, hvorvidt disse kontrakter afspejlede normale markedsvilkår, ikke havde været genstand for en passende undersøgelse fra Rettens side.

Af disse grunde tog Domstolen Volotea og easyJets klagepunkter vedrørende en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF til følge og ophævede de appellerede domme.

Da sagerne var modne til påkendelse, henviste Domstolen til dem og undersøgte for det tredje og sidste de klagepunkter, som Volotea og easyJet havde fremført til støtte for deres respektive annulationssøgsmål vedrørende den omtvistede afgørelse.

Domstolen bemærkede i denne henseende, at Kommissionen begik en første retlig fejl, da den med henvisning til de offentlige politiske mål, som regionen forfulgte, den private karakter af lufthavsoperatørernes og de omtvistede foranstaltningers form havde afvist anvendeligheden af princippet om den private aktør i en markedsøkonomi med henblik på at undersøge, om der forelå en fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. Domstolen bemærkede dernæst, at Kommissionen havde begået endnu en retlig fejl ved at fastslå, at der forelå en sådan fordel, uden samlet og konkret at vurdere, om regionen og lufthavsoperatørerne havde forsøgt at erhverve de omhandlede tjenesteydelser under normale markedsvilkår.

Henset til disse betragtninger annullerede Domstolen som følge af en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF, den omtvistede afgørelse for så vidt som den vedrørte Volotea og easyJet.