



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (deseti senat)

z dne 24. maja 2023 *

„Državne pomoči – Italijanski trg zračnega prevoza – Odškodninska shema za letalske prevoznike z licenco, ki so jo izdali italijanski organi – Sklep o nenasprotovanju – Pomoč za povrnitev škode, ki jo je povzročil izjemen dogodek – Obveznost obrazložitve“

V zadevi T-268/21,

Ryanair DAC s sedežem v Swordsu (Irska), ki jo zastopajo E. Vahida, F.-C. Lapr v te, V. Blanc, S. Rating, I.-G. Metaxas-Maranghidis in D. Pérez de Lamo, odvetniki,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo L. Flynn, C. Georgieva in F. Tomat, agenti,

tožena stranka,

ob sodelovanju

Neos SpA s sedežem v Sommi Lombardo (Italija),

Blue panorama airlines SpA s sedežem v Sommi Lombardo,

Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee s sedežem v Villafranci de Verona (Italija),

ki jih zastopata M. Merola in A. Cogoni, odvetnika,

intervenientke,

SPLOŠNO SODIŠČE (deseti senat),

ob posvetovanju v sestavi A. Kornezov, predsednik, E. Buttigieg in G. Hesse (poročevalec), sodnika,

sodna tajnica: S. Spyropoulos, administratorica,

na podlagi pisnega dela postopka,

* Jezik postopka: angleščina.

na podlagi obravnave z dne 24. novembra 2022

izreka naslednjo

Sodbo¹

- 1 Tožeča stranka, družba Ryanair DAC, s tožbo na podlagi člena 263 PDEU predlaga razglasitev ničnosti Sklepa Komisije C(2020) 9625 final z dne 22. decembra 2020 o državni pomoči SA.59029 (2020/N) – Italija – COVID-19: Odškodninska shema za letalske prevoznike z licenco, ki so jo izdali italijanski organi (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

Dejansko stanje

- 2 Italijanski organi so z 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 (uredba-zakon št. 34 o nujnih ukrepih na področju zdravja, podpore delu in gospodarstvu ter socialnih politik, povezanih z epidemiološkimi izrednimi razmerami zaradi covida-19) z dne 19. maja 2020 (redni dodatek h GURI št. 128 z dne 19. maja 2020, str. 1), kakor je bila spremenjena in potrjena v zakon z zakonom št. 77 z dne 17. julija 2020 (redni dodatek h GURI št. 180 z dne 18. julija 2020, str. 1) (v nadaljevanju: uredba-zakon št. 34), med drugim ustanovili sklad za nadomestilo škode, ki je letalskemu sektorju nastala zaradi pandemije covida-19, v višini 130 milijonov EUR.
- 3 Italijanski organi so 14. avgusta 2020 sprejeli decreto-legge n. 104. – Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia (uredbo-zakon št. 104 o nujnih ukrepih za podporo in oživitve gospodarstva) (redni dodatek h GURI št. 203 z dne 14. avgusta 2020, str. 1). S to uredbo-zakonom je bil minister za infrastrukturo in promet Italijanske republike do zaključka postopka iz člena 108(3) PDEU pooblaščen, da letalskim prevoznikom, ki izpolnjujejo pogoje za upravičenost iz člena 198 uredbe-zakona št. 34, kot predplačilo dodeli subvencije, financirane iz sklada, ustanovljenega z uredbo-zakonom št. 34, v skupnem znesku do 50 milijonov EUR.
- 4 Italijanska republika je 15. oktobra 2020 v skladu s členom 108(3) PDEU Evropski komisiji priglasila ukrep pomoči v obliki subvencij, izplačanih iz sklada, ustanovljenega z uredbo-zakonom št. 34 (v nadaljevanju: zadevni ukrep). Namen tega ukrepa, katerega pravna podlaga je člen 198 uredbe-zakona št. 34, je povrnitev škode, ki je upravičenim letalskim prevoznikom nastala zaradi omejitev potovanj in drugih zaježitvenih ukrepov, sprejetih za omejitev širjenja pandemije covida-19.
- 5 Pogoji za upravičenost, kot izhajajo iz člena 198 uredbe-zakona št. 34, so naslednji. Prvič, letalski prevoznik ne sme biti upravičenec sklada, ustanovljenega z drugo uredbo-zakonom, s katerim je bilo določeno nadomestilo za škodo, ki je zaradi pandemije covida-19 nastala letalskim prevoznikom, ki imajo licenco, ki so jo izdali italijanski organi, in ki so pooblaščen za opravljanje obveznosti javne službe na dan začetka veljavnosti navedene uredbe-zakona. Drugič, letalski prevoznik mora imeti veljavno spričevalo letalskega prevoznika in italijansko licenco. Tretjič, zmogljivost letal letalskega prevoznika mora biti večja od 19 sedežev. Četrto, letalski prevoznik mora za svoje zaposlene, katerih domača baza je v Italiji, in za zaposlene v tretjih podjetjih, ki sodelujejo pri njegovi dejavnosti, uporabljati plačilo, ki ne sme biti nižje od minimalne plače,

¹ Navedene so le točke sodbe, za katere Splošno sodišče meni, da je njihova objava koristna.

določene z nacionalno kolektivno pogodbo, ki velja za sektor zračnega prevoza in je sklenjena med na nacionalni ravni najbolj reprezentativnimi združenji delodajalcev in sindikati (v nadaljevanju: zahteva glede minimalnega plačila).

- 6 Komisija je 22. decembra 2020 z izpodbijanim sklepom odločila, da zadevnemu ukrepu ne bo nasprotovala, ker je ta ukrep, vključno s pogoji za upravičenost, združljiv z notranjim trgov.

Predlogi strank

- 7 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- izpodbijani sklep razglasi za ničen,
 - Komisiji in intervenientkam, družbam Neos SpA, Blue panorama airlines SpA in Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee, naloži plačilo stroškov.
- 8 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne kot neutemeljeno;
 - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.
- 9 Intervenientke Splošnemu sodišču predlagajo, naj:
- tožbo zavrže kot nedopustno oziroma jo vsekakor zavrne kot neutemeljeno;
 - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

[...]

Četrty tožbeni razlog: nezadostna obrazložitev

- 18 Tožeča stranka s četrty tožbenim razlogom v bistvu trdi, da izpodbijani sklep na več mestih ni obrazložen. Natančneje, tožeča stranka trdi, da ji izpodbijani sklep ne omogoča, da bi razumela razloge, zaradi katerih je Komisija združljivost četrtega pogoja za upravičenost do pomoči, in sicer zahtevo glede minimalnega plačila, s pravom Unije preučila zgolj glede na Uredbo (ES) št. 593/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 2008 o pravu, ki se uporablja za pogodbeno obligacijska razmerja (Rim I) (UL 2008, L 177, str. 6; v nadaljevanju: Uredba Rim I), ne pa glede na načeli prepovedi diskriminacije in svobode opravljanja storitev.
- 19 Komisija ob podpori intervenientk te trditve izpodbija.
- 20 Opozoriti je treba, da mora biti v skladu z ustaljeno sodno prakso obrazložitev, ki se zahteva s členom 296 PDEU, prilagojena naravi zadevnega akta ter mora jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je ta akt izdala, tako da se lahko zainteresirane osebe seznaniijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor. Obveznost

obrazložitve je treba presojati glede na okoliščine posameznega primera, zlasti glede na vsebino akta, naravo podanih razlogov in interes za pojasnitev, ki ga lahko imajo naslovniki ali druge osebe, na katere se akt neposredno in posamično nanaša. Ne zahteva se, da se v obrazložitvi podrobno navedejo vsi upoštevni dejanski in pravni elementi, ker je treba vprašanje, ali obrazložitev akta izpolnjuje zahteve iz člena 296 PDEU, presojati ne le glede na njegovo besedilo, ampak tudi glede na njegov okvir in celoto pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje (glej sodbo z dne 8. septembra 2011, Komisija/Nizozemska, C-279/08 P, EU:C:2011:551, točka 125 in navedena sodna praksa).

- 21 V teh okoliščinah mora sklep o neuvedbi formalnega postopka preiskave iz člena 108(2) PDEU zajemati le razloge, zaradi katerih Komisija meni, da ne gre za resne težave pri presoji združljivosti zadevne pomoči z notranjim trgov, in je treba z vidika obveznosti obrazložitve, ki je določena v členu 296 PDEU, tudi kratko obrazložitev tega sklepa šteti za zadostno, če so v njej jasno in nedvoumno navedeni razlogi, zaradi katerih je Komisija presodila, da ne gre za take težave, ne da bi bilo vprašanje utemeljenosti te obrazložitve povezano s to obveznostjo (sodbi z dne 27. oktobra 2011, Avstrija/Scheucher-Fleisch in drugi, C-47/10 P, EU:C:2011:698, točka 111, in z dne 12. maja 2016, Hamr – Sport/Komisija, T-693/14, neobjavljena, EU:T:2016:292, točka 54; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 22. decembra 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, točke 65, 70 in 71).
- 22 V obravnavani zadevi je glede združljivosti zadevnega ukrepa z notranjim trgov iz izpodbijanega sklepa razvidno, najprej, da se je Komisija sklicevala na sodbi z dne 22. marca 1977, Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51, točka 14), in z dne 15. junija 1993, Matra/Komisija (C-225/91, EU:C:1993:239, točka 41), v skladu s katerima so lahko tisti vidiki pomoči, ki so v nasprotju s posebnimi določbami Pogodbe DEU, poleg členov 107 in 108 PDEU, tako neločljivo povezani s predmetom pomoči, da jih ni mogoče presojati ločeno, tako da je treba njihov učinek na združljivost ali nezdružljivost pomoči kot celote nujno presojati v okviru postopka iz člena 108 PDEU (točka 92 izpodbijanega sklepa). V zvezi s tem je v izpodbijanem sklepu pojasnjeno, da je Italijanska republika za izbiro potencialnih upravičencev zadevnega ukrepa določila štiri pogoje za upravičenost in da je Komisija menila, da so ti štirje pogoji neločljivo povezani z zadevnim ukrepom (uvodna izjava 93 izpodbijanega sklepa).
- 23 Dalje, Komisija je v točki 95 izpodbijanega sklepa navedla, da obstaja poseben razlog za preučitev četrtega pogoja za upravičenost, ki upravičencem nalaga, da svojim zaposlenim, katerih domača baza je v Italiji, izplačujejo minimalno plačilo. Komisija je menila, da ta zahteva ni neločljivo povezana s ciljem zadevnega ukrepa, saj je njegov namen zagotoviti, da upravičenci svojim zaposlenim, katerih domača baza je v Italiji, zagotavljajo zaščito minimalne plače v skladu z italijanskim pravom. Po njenem mnenju je bilo zato treba združljivost te zahteve presojati glede na „druge upoštevne določbe prava Unije“.
- 24 Na tej točki je treba ugotoviti, da iz izpodbijanega sklepa ni jasno in nedvoumno razvidno razlogovanje, na podlagi katerega je Komisija v točki 93 navedenega sklepa trdila, da je zahteva glede minimalnega plačila neločljivo povezana z zadevnim ukrepom, in hkrati, v točki 95 tega sklepa, da ta zahteva ni neločljivo povezana s ciljem navedenega ukrepa.
- 25 Poleg tega je Komisija v točkah od 96 do 98 izpodbijanega sklepa navedla, da zahteva glede minimalnega plačila velja le za zaposlene, katerih domača baza je v Italiji. Nato je to zahtevo presojala glede na člen 8 Uredbe Rim I, ki določa posebna kolizijska pravila za individualne pogodbe o zaposlitvi. Ugotovila je, da morajo v skladu s to določbo vsi prevozniki, ki imajo zaposlene z bazo na italijanskem ozemlju, spoštovati minimalno zaščito, ki jo zagotavlja italijansko

pravo, ne glede na državljanstvo prevoznika ali pravo, ki se uporablja za individualno pogodbo o zaposlitvi. Na tej podlagi je v točki 99 izpodbijanega sklepa ugotovila, da zahteva glede minimalnega plačila na prvi pogled spoštuje zaščito, ki je z Uredbo Rim I zagotovljena delavcem, in ne pomeni kršitve „drugih določb prava Unije“.

- 26 Komisija s takim razlogovanjem ni navedla razlogov, na podlagi katerih bi lahko štela, da je edina upoštevana določba – poleg členov 107 in 108 PDEU – glede na katero mora preučiti združljivost zahteve glede minimalnega plačila s pravom Unije, člen 8 Uredbe Rim I.
- 27 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da ugotovitev – do katere je Komisija prišla v točki 99 izpodbijanega sklepa – da zahteva glede minimalnega plačila ni v nasprotju z „drugimi določbami prava Unije“, ni obrazložena. Razen člena 8 Uredbe Rim I Komisija namreč ni navedla nobene druge določbe prava Unije, glede na katero naj bi preučila to zahtevo. Zato Komisija ni jasno in pregledno navedla razlogov, zaradi katerih je menila, da navedena zahteva ne pomeni kršitve „drugih določb prava Unije“.
- 28 Na to nezadostnost obrazložitve poleg tega kaže dejstvo, navedeno v točkah 94 in 95 izpodbijanega sklepa, da je Komisija pri preverjanju zahteve glede minimalnega plačila upoštevala „kontekst“, in sicer pritožbo italijanskega združenja nizkocenovnih prevoznikov (Aicalf), ki se je nanašala na člen 203 uredbe-zakona št. 34, katerega besedilo je bilo podobno členu 198 navedene uredbe-zakona, to je pravni podlagi zadevnega ukrepa. Vsebina te pritožbe je bila navedena v prilogi k tožbi.
- 29 V skladu s to pritožbo zadevni italijanski predpis ni zakonit, ker določa, da morajo letalski prevozniki svojim zaposlenim, katerih domača baza je v Italiji, zagotoviti plačilo, ki ne sme biti nižje od minimalnega plačila, določenega v upošteveni nacionalni kolektivni pogodbi za sektor zračnega prevoza, sklenjeni med na nacionalni ravni najbolj reprezentativnimi sindikati in delodajalci. Združenje Aicalf je trdilo, da se je o nacionalni kolektivni pogodbi, na katero se nanaša ta predpis, pogajalo poklicno združenje, ki ni bilo reprezentativno, saj so njegovi člani predstavljali le 11,3 % celotnega italijanskega zračnega prometa. Po mnenju združenja Aicalf ta predpis pomeni posredno diskriminatorno omejitev svobode opravljanja storitev v smislu člena 56 PDEU.
- 30 Pritožba je temeljila zlasti na sodni praksi Sodišča, natančneje na sodbah z dne 11. decembra 2007, *International Transport Workers' Federation in Finnish Seamen's Union* (C-438/05, EU:C:2007:772); z dne 18. decembra 2007, *Laval un Partneri* (C-341/05, EU:C:2007:809); z dne 3. aprila 2008, *Rüffert* (C-346/06, EU:C:2008:189), in z dne 18. septembra 2014, *Bundesdruckerei* (C-549/13, EU:C:2014:2235). V zvezi s tem je združenje Aicalf trdilo, da je Sodišče že preučilo nacionalne ukrepe, s katerimi je bilo tujim gospodarskim subjektom naloženo spoštovanje pogojev glede plač, določenih v nacionalnih kolektivnih pogodbah, in jih razglasilo za nezdržljive s pravom Unije.
- 31 Komisija je bila torej pred sprejetjem izpodbijanega sklepa opozorjena na člen 203 uredbe-zakona št. 34, katerega besedilo je bilo podobno zahtevi glede minimalnega plačila, določeni z zadevnim ukrepom, in na združljivost zadevnega ukrepa z notranjim trgov zlasti glede na člen 56 PDEU. Poleg tega je imela v zvezi s tem na voljo upoštevene informacije.
- 32 Ob upoštevanju tega okvira je bila Komisija *a fortiori* v položaju, v katerem se je morala izreči o upoštevnosti člena 56 PDEU kot „druge določbe prava Unije“, glede na katero bi morala eventualno preučiti združljivost zadevnega ukrepa z notranjim trgov.

- 33 Tako tožeča stranka pravilno trdi, da ji izpodbijani sklep ne omogoča razumevanja razlogov, zaradi katerih je Komisija združljivost zahteve glede minimalnega plačila s pravom Unije preučila le glede na člen 8 Uredbe Rim I, ne pa zlasti glede na načelo svobode opravljanja storitev iz člena 56 PDEU.
- 34 Iz vsega navedenega izhaja, da Komisija ni pojasnila, zakaj je bila po njenem mnenju edina upoštevna določba, poleg členov 107 in 108 PDEU, glede na katero bi morala preučiti združljivost zahteve glede minimalnega plačila s pravom Unije, člen 8 Uredbe Rim I, ne pa „druge določbe prava Unije“, zlasti člen 56 PDEU, ki določa svobodo opravljanja storitev. V teh okoliščinah Splošno sodišče ne more preveriti, ali je zahteva glede minimalnega plačila združljiva z „drugimi določbami prava Unije“, in torej, ali je zadevni ukrep kot celota združljiv z notranjim trgov.
- 35 Te ugotovitve ne omaje dejstvo, navedeno v točki 94 obrazložitve izpodbijanega sklepa, da na dan sprejetja izpodbijanega sklepa zaradi ureditve, na katero se nanaša pritožba, zoper Italijansko republiko ni bil uveden noben postopek zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU. Iz sistematike člena 258 PDEU namreč izhaja, da Komisija ni dolžna začeti takega postopka. Glede tega ima diskrecijsko pravico (sodba z dne 14. oktobra 2010, Deutsche Telekom/Komisija, C-280/08 P, EU:C:2010:603, točka 47). Zato dejstvo, da Komisija ni začela postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ne pomeni, da je zadevni italijanski predpis združljiv s pravom Unije. Zato to pojasnilo nima vpliva na nezadostnost obrazložitve izpodbijanega sklepa.
- 36 V zvezi s trditvijo iz točke 99 izpodbijanega sklepa, da bodo morali „[p]ristojni italijanski organi in po potrebi italijanska sodišča [...] zagotoviti, da se [zahteva glede minimalnega plačila] izvaja in izvršuje na način, ki je združljiv s pravom Unije“, je treba opozoriti, da je presoja združljivosti pomoči z notranjim trgov v izključni pristojnosti Komisije, ki je pod nadzorom sodišča Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 19. decembra 2012, Mitteldeutsche Flughafen in Flughafen Leipzig-Halle/Komisija, C-288/11 P, EU:C:2012:821, točka 79). Zato dejstvo, da lahko italijanski organi ali sodišča zagotovijo, da se ta zahteva izvaja in izvršuje v skladu s pravom Unije, Komisije ne odvezuje obveznosti, da združljivost pomoči z notranjim trgov po potrebi presodi tudi glede na druge določbe prava Unije, poleg členov 107 in 108 PDEU. Zato tudi trditev iz točke 99 izpodbijanega sklepa nima vpliva na nezadostnost obrazložitve izpodbijanega sklepa.
- 37 Nazadnje, v skladu z ustaljeno sodno prakso obrazložitve ni mogoče prvič in naknadno navesti šele pred sodiščem, razen v izjemnih okoliščinah (glej sodbo z dne 20. septembra 2011, Evropaïki Dynamiki/EIB, T-461/08, EU:T:2011:494, točka 109 in navedena sodna praksa). Zato s pojasnili, ki jih je Komisija navedla v odgovoru na tožbo in na obravnavi, da zadevni ukrep ne krši načela svobode opravljanja storitev in da preučitev „drugih določb prava Unije“ ni bila potrebna, ni mogoče dopolniti obrazložitve izpodbijanega sklepa med postopkom.
- 38 Ker je Komisija kršila obveznost obrazložitve, ki ji jo nalaga člen 296 PDEU, je treba izpodbijani sklep razglasiti za ničen.

[...]

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (deseti senat)

razsodilo:

- 1. Sklep Komisije C(2020) 9625 final z dne 22. Decembra 2020 o državni pomoči SA.59029 (2020/N) – Italija – COVID-19: Odškodninska shema za letalske prevoznike z licenco, ki so jo izdali italijanski organi, se razglasi za ničn.**
- 2. Komisija nosi svoje stroške in stroške družbe Ryanair DAC.**
- 3. Družbe Neos SpA, Blue panorama airlines SpA in Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee nosijo svoje stroške.**

Kornezov

Buttigieg

Hesse

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 24. maja 2023.

Podpisi