Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (deveto vijeće)

14. lipnja 2023.*

„Državne potpore – Sporazumi sklopljeni sa zračnim prijevoznikom Ryanair i njegovim društvom kćeri Airport Marketing Services – Marketinške usluge – Odluka kojom je potpora proglašena nespojivom s unutarnjim tržištem te je naložen njezin povrat – Prednost – Kriterij stvarne potrebe – Članci 41. i 47. Povelje o temeljnim pravima – Pravo na pristup spisu – Pravo na saslušanje”

U predmetu T-79/21,

Ryanair DAC, sa sjedištem u Swordsu (Irska),

Airport Marketing Services Ltd, sa sjedištem u Dublinu (Irska),

koje zastupaju E. Vahida, F.-C. Laprévote, V. Blanc, S. Rating, I.-G. Metaxas-Maranghidis i D. Pérez de Lamo, odvjetnici,

tužitelji,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju L. Flynn, J. Carpi Badía i C. Georgieva, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupire

Vijeće Europske unije, koje zastupaju A. Maceroni i A.-L. Meyer, u svojstvu agenata,

intervenijent,

OPĆI SUD (deveto vijeće),

u sastavu, tijekom vijećanja: M. J. Costeira (izvjestiteljica), M. Kancheva i P. Zilgalvis, suci,

tajnik: S. Spyropoulos, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

nakon rasprave održane 20. listopada 2022.,

* Jezik postupka: engleski

donosi sljedeću

Presudu [1]

[*omissis*]

I. Okolnosti spora

A. Predmetni ugovori

2 Prvi tužitelj, Ryanair DAC, ranije Ryanair Ltd, zračni je prijevoznik sa sjedištem u Irskoj, koji nudi više od 2000 dnevnih letova koji povezuju 209 odredišta u 33 zemlje Europe i sjeverne Afrike. Drugi tužitelj, Airport Marketing Services Ltd (u daljnjem tekstu: AMS), društvo je kći društva Ryanair koje pruža rješenja u području marketinške strategije, pri čemu se većina njegove djelatnosti sastoji od prodaje oglasnog prostora na internetskoj stranici društva Ryanair.

3 Zračna luka Montpellier Méditerranée (u daljnjem tekstu: zračna luka Montpellier) nalazi se otprilike 7 km od središta Montpelliera, glavnog grada departmana Hérault u francuskoj regiji Okcitaniji. Ta je zračna luka otvorena za domaći i međunarodni komercijalni promet.

4 Između 1964. i 2009. zračnom lukom Montpellier upravljala je chambre de commerce et d'industrie de Montpellier (Gospodarska i industrijska komora Montpelliera, Francuska) koja je zatim integrirana u chambre de commerce et d'industrie de l'Hérault (Gospodarska i industrijska komora Heraulta, Francuska) (u daljnjem tekstu: CCIM). Dana 23. lipnja 2009. upravljanje zračnom lukom preneseno je na dioničko društvo Aéroport Montpellier Méditerranée (u daljnjem tekstu: AMM), čiji je kapital 60 % u vlasništvu francuske države, 25 % u vlasništvu CCIM-a, 7 % u vlasništvu conseila départemental de l'Hérault (Vijeće departmana Hérault, Francuska), 6,5 % u vlasništvu Région Occitanie (regija Okcitanija, Francuska), 1 % u vlasništvu communautéa d'agglomération du pays de l'Or (Zajednica naselja Pays de l'Or, Francuska) i 0,5 % u vlasništvu Montpellier Méditerranée Métropole (metropolitansko područje Montpellier Méditerranée, Francuska).

[*omissis*]

6 Association de promotion des flux touristiques et économiques (Udruga za promicanje turističkih i gospodarskih tokova) (u daljnjem tekstu: APFTE) je udruga koja je u lipnju 2010. osnovana na inicijativu CCIM-a u suradnji s nekoliko lokalnih i regionalnih tijela, odnosno conseilom régional du Languedoc-Roussillon (Regionalno vijeće Languedoc-Roussillona, Francuska) (koji je postao regija Okcitanija), departmanom Herault, communauté d'agglomération de Montpellier (Zajednica naselja Montpelliera, Francuska) (koja je postala metropolitansko područje Montpellier Méditerranée), communauté de communes du pays de l'Or (Zajednica općina Pays de l'Or, Francuska), gradom Montpellierom (u daljnjem tekstu zajedno: javni članovi APFTE-a) te uz sudjelovanje više lokalnih poduzetnika.

[1] Navedene su samo one točke presude za koje Opći sud smatra da ih je korisno objaviti.

7 U skladu s njegovim statutom, cilj APFTE-a je „promicanje i razvoj turizma, uključujući gospodarstvo, na dotičnom području ugovor[ima] o promidžbi, [oglašavanjem na internetu i marketinškim uslugama ili bilo kojim drugim oblikom promidžbenog sredstva], kao što [je] sudjelovanje na sajmovima i salonima, [sve] u svrhu privlačenja međunarodnih klijenata”.

8 Između 2010. i 2018. APFTE je s tužiteljima sklopio tri skupine ugovora o marketinškim uslugama (u daljnjem tekstu: predmetni ugovori).

[*omissis*]

B. Upravni postupak

13 Dana 23. ožujka 2017. Europska komisija primila je pritužbu koju je podnio zračni prijevoznik Air France u kojoj se navodi da je APFTE u razdoblju od 2010. do 2015. dodijelio društvu Ryanair nezakonitu državnu potporu u obliku ugovora o marketinškim uslugama za potporu njegovim operacijama zračnog prijevoza prema zračnoj luci Montpellier i iz nje.

[*omissis*]

C. Pobijana odluka

18 Nakon formalnog istražnog postupka Komisija je 2. kolovoza 2019. donijela Odluku C(2019) 5729 *final* o državnoj potpori SA.47867 2018/C (*ex* 2017/FC) koju je provela Francuska u korist društava Ryanair i AMS-a (u daljnjem tekstu: prvotna odluka). Komisija je 13. listopada 2020. ispravila prvotnu odluku Odlukom C(2020) 6938 *final* (u daljnjem tekstu: ispravak). Pobijana odluka, koja odgovara prvotnoj odluci kako je ispravljena, objavljena je 19. studenoga 2020. u *Službenom listu Europske unije*.

[*omissis*]

21 Kao treće, Komisija je u okviru ocjene gospodarske prednosti istaknula da su veze između ugovora o uslugama zračne luke, koje je sklopio AMM, a čiji je cilj bio utvrditi financijske i operativne uvjete komercijalnih letova koje obavlja Ryanair prema zračnoj luci Montpellier i iz nje, te predmetnih ugovora, koje je sklopio APFTE, nedovoljne za opravdanje zajedničke analize, stoga je odlučila provesti odvojeno ispitivanje predmetnih ugovora. Smatrala je da je APFTE sklapanjem navedenih ugovora želio postići cilj regionalne politike, da je djelovao samo kao javna vlast, da nije ostvario financijsku korist u smislu privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu i da kupnja marketinških usluga nije odgovarala stvarnoj potrebi, nego je njezin cilj zapravo bio subvencioniranje letova društva Ryanair iz zračne luke Montpellier i prema njoj, tako da kriterij privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu nije primjenjiv. Dodala je da, čak i da je taj kriterij primjenjiv, on ne bi bio ispunjen jer cijene koje su plaćene na temelju predmetnih ugovora nisu odgovarale tržišnoj cijeni. S obzirom na te elemente, zaključila je da je predmetnim ugovorima društvu Ryanair dodijeljena gospodarska prednost.

[*omissis*]

24 Komisija je zaključila da predmetni ugovori predstavljaju državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

[*omissis*]

II. Zahtjevi stranaka

28 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:

– poništi pobijanu odluku;

– naloži Komisiji snošenje troškova.

29 Komisija, koju podupire Vijeće, od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– naloži tužiteljima snošenje troškova.

III. Pravo

A. Meritum

[*omissis*]

2. Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava, očitoj pogrešci u ocjeni i nedostatku u obrazloženju jer je Komisija zaključila da je kriterij privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu neprimjenjiv

[*omissis*]

d) Četvrti dio, koji se temelji na proturječnosti u pobijanoj odluci u pogledu primjene kriterija privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu

136 Tužitelji prigovaraju Komisiji, s jedne strane, da je smatrala da kriterij privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu nije primjenjiv i, s druge strane, da ga je primijenila nastojeći utvrditi je li APFTE imao „stvarnu potrebu" kupnje marketinških usluga od tužiteljâ te odgovara li plaćena cijena tržišnoj cijeni. Tvrde da iz sudske prakse i Obavijesti Komisije o pojmu državne potpore iz članka 107. stavka 1. [UFEU-a] (SL 2016., C 262, str. 1.) proizlazi da je kriterij „stvarne potrebe" varijanta kriterija privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu koji treba primijeniti samo u iznimnim okolnostima i da je usporedba cijene transakcije s tržišnom cijenom tipični element kriterija privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu. Stoga, prema mišljenju tužiteljâ, postoji odstupanje u obrazloženju pobijane odluke.

137 Komisija osporava tu argumentaciju. Tvrdi da kriterij „stvarne potrebe" nije varijanta kriterija privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu i da je u Obavijesti o pojmu državne potpore u dijelu koji se odnosi na taj kriterij navedeno da su „moguće […] iznimne okolnosti u kojima se kupnja robe ili usluga od strane tijela javne vlasti, čak i po tržišnim cijenama, neće smatrati usklađenom s tržišnim uvjetima", što je potvrdio Opći sud.

138 Usto, Komisija tvrdi da pobijana odluka nije ni nedosljedna ni nejasna. Naime, u uvodnoj izjavi 180. navedene odluke pojašnjeno je da kupnja marketinških usluga nije odgovarala „stvarnoj potrebi”, nego je njezin cilj bio subvencioniranje letova društva Ryanair iz zračne luke Montpellier i prema njoj. Nadalje, navedeno je da, pod pretpostavkom da je kriterij privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu primjenjiv, on ne bi bio ispunjen jer cijena marketinških usluga nije odgovarala tržišnoj cijeni. Prema mišljenju Komisije, drugi dio analize nije proturječan prvom, nego ga jednostavno nadopunjuje podrednim ispitivanjem argumenata koje su tužitelji i druge zainteresirane osobe istaknuli tijekom formalnog istražnog postupka.

139 U tom pogledu, kao prvo, valja podsjetiti na to da se, kao što to proizlazi iz točke 69. ove presude, državnim potporama smatraju intervencije koje su bez obzira na svoj oblik takve da mogu staviti poduzetnike izravno ili neizravno u povoljniji položaj ili koje treba smatrati gospodarskom prednošću koju poduzetnik korisnik ne bi ostvario u normalnim tržišnim uvjetima.

140 Usto, kao što to proizlazi iz točke 71. ove presude, ocjena uvjeta u kojima je takva prednost dodijeljena načelno se provodi primjenom kriterija privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu.

141 Kako bi se utvrdilo primjenjuje li se taj kriterij, valja za polazište uzeti gospodarsku narav postupka države članice, a ne način na koji je ta država članica, subjektivno govoreći, mislila da djeluje ili koje je alternativne načine postupanja razmatrala prije donošenja predmetne mjere (presuda od 20. rujna 2017., Komisija/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, t. 27.).

142 Naime, članak 107. stavak 1. UFEU-a ne razlikuje razloge od ciljeva državnih mjera (presude od 2. srpnja 1974., Italija/Komisija, 173/73, EU:C:1974:71, t. 27. i od 13. veljače 2003., Španjolska/Komisija, C-409/00, EU:C:2003:92, t. 46.). Priroda ciljeva državnih mjera i njihovo opravdanje nemaju nikakva utjecaja na njihovu kvalifikaciju kao državne potpore (presude od 8. prosinca 2011., France Télécom/Komisija, C-81/10 P, EU:C:2011:811, t. 17. i od 25. siječnja 2022., Komisija/European Food i dr., C-638/19 P, EU:C:2022:50, t. 122.).

143 Kada se primjenjuje kriterij privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu, valja ispitati bi li istu mjeru u normalnim tržišnim uvjetima donio privatni subjekt koji se nalazi u situaciji koja je najsličnija onoj u kojoj se nalazi država. Kriterij koji konkretno treba primijeniti u predmetnom slučaju valja odrediti osobito s obzirom na prirodu transakcije koju je namjeravala provesti predmetna država članica (vidjeti u tom smislu presudu od 6. ožujka 2018., Komisija/FIH Holding i FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, t. 52. i 55.).

144 U tom je okviru na Komisiji da donese opću ocjenu vodeći računa o svim relevantnim elementima u predmetu koji joj omogućuju da utvrdi je li točno da poduzetnik korisnik ne bi usporedive uvjete dobio od privatnog subjekta (vidjeti u tom smislu presudu od 11. prosinca 2018., BTB Holding Investments i Duferco Participations Holding/Komisija, T-100/17, neobjavljenu, EU:T:2018:900, t. 264. i navedenu sudsku praksu).

145 Prilikom te analize treba uzeti u obzir samo koristi i obveze vezane uz situaciju države članice u svojstvu privatnog subjekta, a ne one koje su vezane uz njegovo svojstvo javne vlasti (vidjeti presudu od 6. ožujka 2018., Komisija/FIH Holding i FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, t. 55. i navedenu sudsku praksu).

146 Kao drugo, valja istaknuti da državna mjera u korist poduzetnika ne može, samo zbog činjenice da su se stranke obvezale na uzajamne činidbe, biti *a priori i*sključena iz pojma državne potpore, predviđenog člankom 107. UFEU-a (vidjeti, u tom smislu, presudu od 28. siječnja 1999., BAI/Komisija, T-14/96, EU:T:1999:12, t. 71.).

147 Naime, sama činjenica da država kupuje robu i usluge koje su navodno ponuđene po tržišnim uvjetima, nije dovoljna da bi ta transakcija predstavljala normalnu komercijalnu transakciju izvršenu pod uvjetima koje bi prihvatio privatni subjekt. U određenim okolnostima potrebno je objektivno utvrditi da je država imala stvarnu potrebu za stjecanjem navedene robe i usluga (vidjeti u tom smislu presudu od 28. siječnja 1999., BAI/Komisija, T-14/96, EU:T:1999:12, t. 74. do 79.).

148 Komisija je pojasnila svoje tumačenje stvarne potrebe u svojoj Obavijesti o pojmu državne potpore. U točki 82. navedene obavijesti, koja je dio odjeljka 4.2. naslovljenog „[Kriterij] subjekta u tržišnom gospodarstvu”, osobito je navedeno da, da bi se procijenilo jesu li određene transakcije u skladu s tržišnim uvjetima, treba razmotriti sve relevantne okolnosti pojedinog slučaja. Primjerice, moguće su iznimne okolnosti u kojima se kupnja robe ili usluga od strane tijela javne vlasti, čak i po tržišnim cijenama, neće smatrati usklađenom s tržišnim uvjetima.

149 Ta obavijest, iako ne može obvezivati Opći sud, ipak može poslužiti kao koristan izvor inspiracije (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 26. srpnja 2017., Češka Republika/Komisija, C-696/15 P, EU:C:2017:595, t. 53.).

150 U ovom slučaju, u odjeljku 7.1.3.3. pobijane odluke, naslovljenom „Primjenjivost načela [privatnog] subjekta u tržišnom gospodarstvu”, kao prvo, Komisija je u biti istaknula da je sklapanjem predmetnih ugovora APFTE želio postići cilj regionalne politike, djelovao je samo kao javna vlast i nije ostvario financijsku korist u smislu privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu izvan turističkog razvoja regije. Dodala je da APFTE-ova kupnja marketinških usluga nije odgovarala stvarnoj potrebi, nego je njezin cilj bio subvencioniranje letova društva Ryanair iz zračne luke Montpellier i prema njoj. Stoga je smatrala da kriterij privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu nije primjenjiv. Kao drugo, Komisija je pojasnila da, pod pretpostavkom da je navedeni kriterij primjenjiv, cijene plaćene za kupnju marketinških usluga nisu odgovarale tržišnoj cijeni, tako da taj kriterij ne bi bio ispunjen.

151 Stoga treba utvrditi da je Komisija smatrala da je kriterij privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu u ovom slučaju neprimjenjiv zbog dvaju razloga od koji se prvi, u biti, odnosi na činjenicu da je APFTE djelovao kao javna vlast, a drugi na činjenicu da APFTE-ova kupnja marketinških usluga od tužitelja ne odgovara stvarnoj potrebi.

152 Međutim, kao što to u biti tvrde tužitelji, nijedan od razloga koje je Komisija navela nije mogao isključiti primjenjivost načela privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu.

153 Naime, s jedne strane, kad je riječ o prvom razlogu, odnosno razlogu koji je povezan s činjenicom da je APFTE djelovao kao javna vlast, valja primijetiti da, kao što to u biti proizlazi iz točaka 142. i 145. ove presude, iako primjenu kriterija privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu treba ispitati bez obzira na ciljeve javne politike, postizanje takvih ciljeva ne isključuje primjenjivost tog kriterija.

154 S druge strane, kad je riječ o drugom razlogu, odnosno onom koji se odnosi na kupnju marketinških usluga od tužiteljâ, koje ne odgovaraju APFTE-ovoj stvarnoj potrebi, valja istaknuti da, kao što to u biti proizlazi iz točaka 146. do 149. ove presude, ispitivanje stvarne potrebe države da stekne robu i usluge po definiciji podrazumijeva analizu bi li se privatni subjekt, koji se nalazi u situaciji koja je najsličnija onoj u kojoj se nalazi država, jednako ponašao u normalnim tržišnim uvjetima. Međutim, kao što to proizlazi iz točke 143. ove presude, takva je ocjena obuhvaćena primjenom kriterija privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu. Stoga se ni na temelju tog razloga koji je Komisija navela nije moglo zaključiti da je kriterij privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu isključen.

155 Slijedom toga, treba smatrati da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava zaključivši da kriterij privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu nije primjenjiv u ovom slučaju.

156 Međutim, u prvom dijelu odjeljka 7.1.3.4. pobijane odluke, naslovljenom „Određivanje prednosti koju je APFTE dodijelio društvu Ryanair/AMS”, Komisija je detaljno ispitala odgovara li kupnja marketinških usluga od tužiteljâ APFTE-ovoj stvarnoj potrebi.

157 Suprotno onomu što tvrde tužitelji, ta Komisijina analiza ne može dovesti do proturječnosti pobijane odluke koja bi mogla utjecati na njezinu valjanost. U tom pogledu valja podsjetiti na to da proturječnost u obrazloženju odluke predstavlja povredu obveze obrazlaganja koja može utjecati na valjanost predmetnog akta ako se utvrdi da se zbog te proturječnosti adresat akta ne može, u cijelosti ili djelomično, upoznati sa stvarnim razlozima odluke te da je zbog te činjenice izreka akta, u cijelosti ili djelomično, pravno neutemeljena (presude od 24. siječnja 1995., Tremblay i dr./Komisija, T-5/93, EU:T:1995:12, t. 42. i od 30. ožujka 2000., Kish Glass/Komisija, T-65/96, EU:T:2000:93, t. 85.).

158 U ovom slučaju, iz uvodnih izjava 182. do 305. pobijane odluke jasno proizlazi da je Komisija utvrdila postojanje gospodarske prednosti zbog nepostojanja APFTE-ove stvarne potrebe za sklapanjem predmetnih ugovora. Tužitelji su bili u mogućnosti upoznati se sa stvarnim razlozima pobijane odluke i osporavati osnovanost Komisijinih ocjena u tom pogledu, što su uostalom i učinili u točkama 141. do 239. tužbe i u točkama 58. do 84. replike. Stoga pobijanu odluku treba poništiti samo ako se pokaže da se na tim razlozima ne može temeljiti njezina izreka, što će se ispitati u okviru četvrtog tužbenog razloga.

159 Budući da se tužitelji u pobijanoj odluci pozivaju na proturječnost u pogledu pitanja odgovara li cijena koja je plaćena na temelju predmetnih ugovora tržišnoj cijeni, dovoljno je utvrditi da je Komisija u uvodnim izjavama 184., 306. i 307. pobijane odluke istaknula da je nepostojanje APFTE-ove stvarne potrebe za sklapanjem predmetnih ugovora bilo dovoljno da se utvrdi postojanje gospodarske prednosti te da je podredno ispitala odgovara li cijena koju je APFTE platio tržišnoj cijeni jer je društvo Ryanair istaknulo takav argument u okviru svojih primjedbi tijekom formalnog istražnog postupka.

160 Stoga, podložno analizi koja će se provesti u okviru prvih triju dijelova četvrtog tužbenog razloga, četvrti dio, a prema tome i drugi tužbeni razlog u cijelosti treba odbiti kao neosnovane.

[*omissis*]

IV. Troškovi

351 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelji nisu uspjeli u postupku, valja im naložiti snošenje vlastitih troškova i troškova Komisije, sukladno njezinu zahtjevu.

352 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika Vijeće će snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (deveto vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Društvima Ryanair DAC i Airport Marketing Services Ltd nalaže se snošenje vlastitih troškova te troškova Europske komisije.

3. Vijeće Europske unije snosit će vlastite troškove.

Costeira Kancheva Zilgalvis

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 14. lipnja 2023.

Potpisi