Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

23. siječnja 2025.*

„Žalba – Državna potpora – Program potpora – Mjere za potporu u okviru pandemije bolesti COVID-19 zračnim prijevoznicima koji imaju nacionalnu operativnu licenciju – Odluka Europske komisije o neospornosti – Obveza obrazlaganja”

U predmetu C-490/23 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 1. kolovoza 2023.,

Neos SpA, sa sjedištem u Sommi Lombardo (Italija), koji zastupaju A. Cogoni i M. Merola, *avvocati*,

žalitelj,

a druge stranke u postupku su:

Ryanair DAC, sa sjedištem u Swordsu (Irska), koji zastupaju F.-C. Laprévote i E. Vahida, *avocats*, D. Pérez de Lamo i S. Rating, *abogados*,

tužitelj u prvostupanjskom postupku,

Europska komisija, koju zastupaju J. Carpi Badía, L. Flynn i F. Tomat, u svojstvu agenata,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

Blue panorama airlines SpA, sa sjedištem u Sommi Lombardo,

Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee, sa sjedištem u Villafranci di Verona (Italija), koji zastupaju A. Cogoni i M. Merola, *avvocati*,

intervenijenti u prvostupanjskom postupku,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos, predsjednik trećeg vijeća, u svojstvu predsjednika četvrtog vijeća, S. Rodin (izvjestitelj) i O. Spineanu-Matei, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Emiliou,

* Jezik postupka: engleski

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom žalbom društvo Neos SpA traži ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 24. svibnja 2023., Ryanair/Komisija (Italija; program potpora; COVID-19) (T-268/21, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2023:279), kojom je taj sud poništio Odluku Komisije C(2020) 9625 *final* od 22. prosinca 2020. o državnoj potpori SA.59029 (2020/N) – Italija – COVID-19: Sustav naknade štete zračnim prijevoznicima imateljima licencije koju su izdala talijanska tijela (u daljnjem tekstu: sporna odluka).

Okolnosti spora i sporna odluka

2 Okolnosti spora, kako proizlaze iz pobijane presude, mogu se sažeti na sljedeći način.

3 Decreto-leggeom 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 sa zakonskom snagom br. 34 o hitnim mjerama u području zdravlja, potpore radu i gospodarstvu te socijalnih politika povezanih s epidemiološkom hitnošću bolesti COVID-19), od 19. svibnja 2020. (GURI br. 128 od 19. svibnja 2020., redovni dodatak GURI-ju br. 21), kako je izmijenjen i pretvoren u zakon Zakonom br. 77 od 17. srpnja 2020. (GURI br. 180 od 18. srpnja 2020., redovni dodatak GURI-ju br. 25.) (u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 34/2020), talijanska su tijela osnovala fond za naknadu štete koju je pretrpio sektor zračnog prijevoza u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 u iznosu od 130 milijuna eura (u daljnjem tekstu: predmetna mjera).

4 Talijanska tijela donijela su 14. kolovoza 2020. decreto-legge n. 104 – Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia (Uredba sa zakonskom snagom br. 104, o hitnim mjerama za podršku gospodarstvu i njegovo pokretanje) (GURI br. 203, od 14. kolovoza 2020., str. 1., redovni dodatak br. 30). U skladu s tom uredbom sa zakonskom snagom, do završetka postupka predviđenog člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, ministar infrastrukture i prometa Talijanske Republike ovlašten je na ime avansa dodijeliti subvencije financirane iz fonda uspostavljenog Uredbom sa zakonskom snagom br. 34/2020 zračnim prijevoznicima koji ispunjavaju uvjete prihvatljivosti iz članka 198. potonje uredbe u ukupnom iznosu koji ne premašuje 50 milijuna eura.

5 U skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a Talijanska Republika prijavila je 15. listopada 2020. predmetnu mjeru Europskoj komisiji.

6 Člankom 198. Uredbe sa zakonskom snagom br. 34/2020 utvrđena su četiri uvjeta prihvatljivosti korištenja predmetnom mjerom. Kao prvo, zračni prijevoznik ne smije biti korisnik fonda uspostavljenog drugom uredbom sa zakonskom snagom kojom se predviđa naknada štete nastale zbog pandemije bolesti COVID-19 za zračne prijevoznike koji su imatelji licencije koju su izdala talijanska tijela i kojima je povjereno izvršavanje obveza pružanja javne usluge na dan stupanja na

snagu navedene uredbe sa zakonskom snagom. Kao drugo, zračni prijevoznik mora imati valjanu svjedodžbu zračnog prijevoznika i imati talijansku licenciju. Kao treće, kapacitet zrakoplova zračnog prijevoznika mora biti veći od 19 mjesta. Kao četvrto, zračni prijevoznik mora na svoje zaposlenike čija je domaća baza u Italiji kao i na zaposlenike trećih poduzetnika koji sudjeluju u njegovoj djelatnosti primijeniti naknadu koja ne može biti niža od minimalne naknade utvrđene nacionalnim kolektivnim ugovorom primjenjivim na sektor zračnog prijevoza (u daljnjem tekstu: zahtjev minimalne naknade).

7 Komisija je 22. prosinca 2020. donijela spornu odluku, kojom je predmetnu mjeru proglasila spojivom s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a te stoga nije istaknula prigovore.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

8 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 18. svibnja 2021. Ryanair DAC pokrenuo je postupak za poništenje sporne odluke.

9 U prilog svojoj tužbi Ryanair je istaknuo četiri tužbena razloga, od kojih se prvi temeljio na povredi načela nediskriminacije na temelju državljanstva, slobodnog pružanja usluga i slobode poslovnog nastana, drugi na povredi članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a i očitoj pogrešci u ocjeni proporcionalnosti potpore s obzirom na štetu nastalu zbog pandemije bolesti COVID-19, treći na povredi njegovih postupovnih prava jer je Komisija odbila pokrenuti službeni istražni postupak unatoč postojanju ozbiljnih sumnji u spojivost predmetne mjere s unutarnjim tržištem i, četvrti na povredi obveze obrazlaganja navedene u članku 296. drugom stavku UFEU-a.

10 U pobijanoj presudi Opći je sud ispitao četvrti tužbeni razlog, ističući da je povreda te obveze obrazlaganja bitna povreda postupka i ne odnosi se na materijalnu zakonitost sporne odluke.

11 U tom je pogledu Opći sud u bitnome smatrao da je ta odluka zahvaćena dvostrukom povredom obveze obrazlaganja u pogledu analize četvrtog uvjeta prihvatljivosti korištenja predmetnom mjerom, odnosno zahtjeva minimalne naknade.

12 Kao prvo, u točki 24. pobijane presude utvrdio je da iz pobijane odluke jasno i nedvosmisleno ne proizlazi rasuđivanje koje je Komisiju navelo na to da istodobno tvrdi, u uvodnoj izjavi 93. te odluke, da je zahtjev minimalne naknade neodvojivo povezan s predmetnom mjerom i, u uvodnoj izjavi 95. navedene odluke, da taj zahtjev nije bio svojstven cilju navedene mjere.

13 Kao drugo, presudio je, osobito u točkama 26. i 34. pobijane presude, da Komisija nije iznijela razloge na temelju kojih je mogla smatrati da je jedina relevantna odredba – osim članaka 107. i 108. UFEU-a – u pogledu koje je morala ispitati usklađenost zahtjeva minimalne naknade s pravom Unije, bio članak 8. Uredbe (EZ) br. 593/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze (Rim I) (SL 2008., L 177, str. 6.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 109. i ispravci SL 2015., L 66, str. 22. i SL 2019., L 149, str. 85., u daljnjem tekstu: Uredba Rim I), a ne osobito članak 56. UFEU-a o slobodi pružanja usluga.

14 Opći sud je u tim okolnostima naveo da ne može provjeriti je li zahtjev minimalne naknade usklađen s „drugim odredbama prava Unije” i je li stoga predmetna mjera u cijelosti spojiva s unutarnjim tržištem.

15 Stoga je Opći sud bez ispitivanja ostalih tužbenih razloga prihvatio četvrti tužbeni razlog i posljedično poništio spornu odluku.

Zahtjevi stranaka u žalbenom postupku

16 Svojom žalbom društvo Neos od Suda zahtijeva da:

– ukine pobijanu presudu i

– vrati predmet Općem sudu na ponovno suđenje.

17 Ryanair od Suda zahtijeva da:

– odbije žalbu i

– naloži tužitelju snošenje troškova ovog postupka.

18 Komisija od Suda zahtijeva da:

– ukine pobijanu presudu,

– vrati predmet Općem sudu na ponovno suđenje, i

– naloži Ryanairu snošenje vlastitih i Komisijinih troškova u prvostupanjskom i žalbenom postupku.

19 Društvo Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee od Suda traži da ukine pobijanu presudu i da predmet vrati Općem sudu na ponovno suđenje.

O žalbi

20 U prilog svojoj žalbi društvo Neos ističe dva žalbena razloga, od kojih se svaki sastoji od triju dijelova. Prvi žalbeni razlog temelji se na povredi obveze obrazlaganja koju ima Opći sud i pogreškama koje se tiču prava u pogledu ocjene odnosa između pravila u području državnih potpora i drugih odredbi Ugovorâ kao i Komisijine obveze obrazlaganja. Drugi žalbeni razlog temelji se na iskrivljavanju sporne odluke i pogreškama koje se tiču prava u pogledu ocjene Komisijine obveze obrazlaganja, primjene članka 56. UFEU-a u sektoru zračnog prijevoza, kao i ocjene odnosa između članka 8. stavka 1. Uredbe Rim I te pravila unutarnjeg tržišta.

21 Trećim dijelom prvog žalbenog razloga i prvim dijelom drugog žalbenog razloga, koje valja ispitati zajedno, društvo Neos tvrdi da je Opći sud u točkama 24. i 26. do 34. pobijane presude počinio pogreške koje se tiču prava i iskrivio činjenice time što je smatrao da je Komisija povrijedila obvezu obrazlaganja koju ima na temelju članka 296. drugog stavka i članka 108. stavka 2. UFEU-a.

Argumentacija stranaka

22 U okviru trećeg dijela svojeg prvog žalbenog razloga, društvo Neos tvrdi da je Opći sud, s obzirom na to da je u točki 24. pobijane presude smatrao da Komisija nije jasno i nedvosmisleno objasnila razloge zbog kojih je zahtjev minimalne naknade „istodobno" neodvojivo povezan s predmetnom mjerom i nije svojstven njezinu cilju, povrijedio opseg Komisijine obveze obrazlaganja u skladu s člankom 296. i člankom 108. stavkom 2. UFEU-a.

23 Prema mišljenju društva Neos, sporna odluka ispunjava zahtjeve iz sudske prakse Suda koja se odnosi na zahtjev obrazlaganja. Kao prvo, uvodne izjave 92. i 93. te odluke sadržavaju argumentiranu ocjenu četiriju uvjeta prihvatljivosti korištenja predmetnom mjerom, koji su u ovom slučaju opisani kao neodvojivo povezani s njom. S tim u vezi društvo Neos ističe da Ryanair u svojoj tužbi nije kritizirao tu ocjenu, uključujući i u pogledu obveze obrazlaganja, tako da Opći sud nije poštovao zabranu odlučivanja *ultra petita* time što je smatrao da je Komisija povrijedila tu obvezu.

24 Kao drugo, što se tiče uvodne izjave 95. sporne odluke, Komisija je mogla, pa čak i morala, zaključiti da nije bilo potrebno provesti zasebnu ocjenu zahtjeva minimalne naknade jer je on svojstven cilju predmetne mjere. Naime, tim se zahtjevom nastoji osigurati podjela koristi od te mjere između predmetnih poduzetnika i njihovih zaposlenika, jamčeći da plaća zaposlenika ne bude niža od zakonskog minimuma utvrđenog na temelju nacionalnog kolektivnog ugovora primjenjivog na sektor zračnog prijevoza i da oni ne budu u nepovoljnijem položaju zbog pandemije. Taj cilj u potpunosti odgovara tekstu članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a, nije diskriminatoran, ne narušava trgovinu među državama članicama i ne ugrožava pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta u većim razmjerima od same potpore. Međutim, društvo Neos pojašnjava da je Komisija radi opreza smatrala da navedeni zahtjev nije svojstven cilju predmetne mjere, jasno obrazlažući svoje stajalište u uvodnoj izjavi 95. sporne odluke, te ga je ispitala s obzirom na odredbe prava Unije različite od onih koje posebno uređuju državne potpore.

25 Kao treće, teško je shvatiti zašto je Opći sud smatrao da je sporna odluka zahvaćena povredom obveze obrazlaganja s obzirom na Komisijino rasuđivanje i zaključak prema kojima zahtjev minimalne naknade nije svojstven cilju sporne mjere, što je ipak bilo korisno Ryanairu i svim drugim zainteresiranim stranama kako bi osporili tu odluku.

26 Društvo Neos u tom pogledu ističe da je sporna odluka potkrijepljenija od drugih Komisijinih odluka kojima je odobrila dodjelu potpora sektoru zračnog prijevoza u okviru pandemije bolesti COVID-19, koje je Ryanair osporavao s aspekta obrazloženja, ali koje je Opći sud ipak potvrdio. Društvo Neos tako ističe da, za razliku od tih drugih Komisijinih odluka, sporna odluka sadržava detaljniju ocjenu spojivosti jer uključuje cijeli odjeljak koji se odnosi na ocjenu usklađenosti predmetne mjere s odredbama prava Unije različitima od članka 107. UFEU-a te utvrđenje da uvjet prihvatljivosti korištenja tom mjerom nije svojstven njezinu cilju. U tim okolnostima, poništenje sporne odluke zbog povrede obveze obrazlaganja bilo bi u najmanju ruku paradoksalno.

27 Usto, dostatnost obrazloženja te odluke potvrđena je činjenicom da je Ryanair mogao ostvariti svoje pravo na djelotvoran pravni lijek što proizlazi iz prvog tužbenog razloga tužbe za poništenje. Taj tužbeni razlog pokazuje da je tužitelj u prvostupanjskom postupku razumio doseg sporne odluke i mogao osporavati njezinu osnovanost.

28 Prvim dijelom svojeg drugog žalbenog razloga društvo Neos tvrdi da je Opći sud u točkama 26. do 34. pobijane presude iskrivio spornu odluku i počinio pogrešku koja se tiče prava u pogledu opsega Komisijine obveze obrazlaganja.

29 S jedne strane, proturječno je i pogrešno rasuđivanje Općeg suda kojim se Komisiji prigovara da je ispitala spojivost zahtjeva minimalne naknade s unutarnjim tržištem samo s obzirom na članak 8. Uredbe Rim I. Naime, kao što to jasno proizlazi iz sporne odluke, osobito iz njezinih uvodnih izjava 95. i 99., Komisija nije ispitala spojivost tog zahtjeva samo s obzirom na tu odredbu, nego i s obzirom na druge odredbe prava Unije. Stoga je Opći sud iskrivio spornu odluku.

30 S druge strane, prigovarajući Komisiji da nije obrazložila zaključak iz uvodne izjave 99. sporne odluke, prema kojem zahtjev minimalne naknade nije protivan drugim odredbama prava Unije, Opći sud povrijedio je opseg obveze obrazlaganja koju Komisija ima na temelju članka 296. drugog stavka i članka 108. stavka 2. UFEU-a. Naime, od Komisije se ne može razumno zahtijevati da pruži detaljno obrazloženje u pogledu svake potencijalno relevantne odredbe prava Unije.

31 Komisija i Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee slažu se da treba prihvatiti žalbene razloge koje je istaknulo društvo Neos.

32 Ryanair osporava argumentaciju koju je društvo Neos iznijelo u potporu žalbenim razlozima. Ističe da je Opći sud pravilno smatrao da Komisija nije obrazložila zaključak prema kojem je zahtjev minimalne naknade neodvojivo povezan s predmetnom mjerom, iako nije svojstven cilju te mjere. Suprotno onomu što tvrdi društvo Neos, Opći sud nije odlučio *ultra petita* jer se nije izjasnio samo o pitanju postojanja veze između tog zahtjeva i predmetne mjere te je, u svakom slučaju, mogao po službenoj dužnosti istaknuti tužbeni razlog koji se temelji na nedostatnosti obrazloženja. Budući da se društvo Neos poziva na nekoliko nedavnih presuda Općeg suda o potporama dodijeljenima sektoru zračnog prijevoza u kontekstu pandemije bolesti COVID-19, Ryanair ističe razlike koje postoje između Komisijinih odluka koje su predmet tih presuda i sporne odluke, osobito s obzirom na pritužbu koju je podnio Associazione Italiana Compagnie Aeree Low Fares (Talijansko udruženje niskotarifnih prijevoznika). Međutim, tom je pritužbom ojačana Komisijina obveza da ispita pitanje koje se temelji na povredi slobodnog pružanja usluga. Općenitije, nije riječ o pitanju je li sporna odluka bila potkrijepljenija od drugih Komisijinih odluka, nego o tome je li ona bila dovoljno potkrijepljena.

33 Kad je riječ o prvom dijelu drugog žalbenog razloga, treba ga odbaciti kao nedopušten jer uopće nije potkrijepljen ni jasan. U svakom slučaju, prema mišljenju Ryanaira, društvo Neos nije dokazalo da je Opći sud iskrivio činjenice koje on iznosi i da nije podnio nijedan dokaz kojim bi se potvrdilo da je Komisija ispitala usklađenost zahtjeva minimalne naknade s drugim odredbama prava Unije različitima od članka 8. Uredbe Rim I. Stoga, osobito s obzirom na važnost pritužbe koju je podnijelo Talijansko udruženje niskotarifnih prijevoznika u kontekstu sporne odluke, Opći sud nije počinio nikakvu pogrešku koja se tiče prava s obzirom na ocjenu opsega Komisijine obveze obrazlaganja u tom pogledu.

Ocjena Suda

34 Valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, obrazloženje koje se zahtijeva člankom 296. drugim stavkom UFEU-a treba odgovarati prirodi predmetnog akta te treba jasno i nedvosmisleno odražavati rasuđivanje institucije koja je donijela akt, kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere, a nadležnom sudu da provede svoj nadzor. Zahtjev za obrazlaganje mora se ocijeniti s obzirom na okolnosti predmetnog

slučaja, osobito sadržaj akta, prirodu navedenih razloga i interes koji adresati akta ili druge osobe na koje se akt izravno i osobno odnosi mogu imati za dobivanje objašnjenja. U obrazloženju nije potrebno podrobno navoditi sve relevantne činjenične i pravne okolnosti, s obzirom na to da se pitanje ispunjava li obrazloženje akta zahtjeve iz članka 296. drugog stavka UFEU-a mora ocjenjivati ne samo u odnosu na njegov tekst nego i na njegov kontekst i na sva pravna pravila kojima se uređuje predmetno područje (presuda od 23. studenoga 2023., Ryanair/Komisija, C-210/21 P, EU:C:2023:908, t. 105. i navedena sudska praksa).

35 Konkretnije, kad je, kao u ovom slučaju, riječ o odluci o neospornosti u pogledu mjere potpore donesenoj primjenom članka 108. stavka 3. UFEU-a, Sud je već imao priliku pojasniti da takva odluka, donesena u kratkim rokovima, treba sadržavati samo razloge zbog kojih Komisija smatra da ne postoje ozbiljne poteškoće u ocjeni spojivosti predmetne mjere s unutarnjim tržištem te da se čak i sažeto obrazloženje te odluke treba smatrati dostatnim s obzirom na zahtjev obrazlaganja, koji predviđa članak 296. drugi stavak UFEU-a, ako se u njemu ipak jasno i nedvosmisleno navode razlozi zbog kojih je Komisija smatrala da takve poteškoće ne postoje, pri čemu je pitanje osnovanosti tog obrazloženja različito od tog zahtjeva (presuda od 23. studenoga 2023., Ryanair/Komisija, C-210/21 P, EU:C:2023:908, t. 106. i navedena sudska praksa).

36 S obzirom na te kriterije valja ispitati je li Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao da sporna odluka sadržava povredu obveze obrazlaganja koju Komisija ima na temelju članka 296. drugog stavka UFEU-a.

37 Kao prvo, u dijelu u kojem trećim dijelom prvog žalbenog razloga društvo Neos prigovara Općem sudu da je počinio takvu pogrešku time što je u točki 24. pobijane presude smatrao da iz sporne odluke ne proizlazi jasno i nedvosmisleno rasuđivanje koje je Komisiju navelo na to da „istodobno” tvrdi, u uvodnoj izjavi 93. te odluke, da je zahtjev minimalne naknade neodvojivo povezan s predmetnom mjerom i, u uvodnoj izjavi 95. navedene odluke, da taj zahtjev nije svojstven cilju te mjere, valja istaknuti da se te uvodne izjave nalaze u zadnjem odjeljku sporne odluke, odnosno u odjeljku 3.3.5. koji sadržava uvodne izjave 91. do 99. te odluke, koji je posebno posvećen Komisijinoj ocjeni predmetne mjere s obzirom na odredbe i načela prava Unije različite od onih koji se odnose na državne potpore.

38 Prije te ocjene, Komisija je opisala predmetnu mjeru u odjeljku 2. sporne odluke pri čemu je navela, među ostalim, njezin cilj, odnosno naknadu štete koju su određeni zračni prijevoznici pretrpjeli zbog ograničenja putovanja uvedenih zbog pandemije bolesti COVID-19, njezinu pravnu osnovu članak 107. stavak 2. točku (b) UFEU-a, mjere koje su u tom pogledu donijele države članice i treće države u pogledu letova prema Italiji i iz nje, utjecaj tih mjera na talijanske zračne prijevoznike, četiri uvjeta prihvatljivosti korištenja predmetnom mjerom i nadoknadivu štetu, odnosno neto gubitke izravno povezane s navedenim ograničenjima, pretrpljene u razdoblju od 1. ožujka do 15. lipnja 2020.

39 Što se tiče ispitivanja usklađenosti predmetne mjere s člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a, Komisija je u točkama 3.3.3. i 3.3.4. sporne odluke u bitnome smatrala da se ta mjera odnosi na izvanredni događaj u smislu te odredbe, da obuhvaćeno razdoblje odgovara razdoblju tijekom kojeg su neto gubici koje su pretrpjeli zračni prijevoznici predstavljali štetu izravno povezanu s tim događajem i da je ta mjera proporcionalna jer nije prekoračivala ono što je nužno za naknadu te štete.

40 Nakon te prve analize, Komisija je u završnom odjeljku sporne odluke ispitala spojivost predmetne mjere s drugim odredbama prava Unije.

41 S jedne strane, u tom je pogledu najprije u uvodnoj izjavi 91. sporne odluke podsjetila na sudsku praksu prema kojoj postupak predviđen člankom 108. UFEU-a nikada ne smije dovesti do rezultata koji bi bio suprotan posebnim odredbama UFEU-a. Stoga se potpora kojom se, kao takvom ili nekim od njezinih uvjeta, povređuju odredbe ili opća načela prava Unije ne može proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem (vidjeti u tom smislu osobito presude od 15. travnja 2008., Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, t. 50. i 51. te od 23. studenoga 2023., Ryanair/Komisija, C-210/21 P, EU:C:2023:908, t. 82. i navedenu sudsku praksu).

42 S druge strane, kao što je to Opći sud naveo u točki 22. pobijane presude, Komisija je u uvodnoj izjavi 92. te odluke uputila na sudsku praksu prema kojoj, kada su pravila o potpori u tolikoj mjeri neodvojivo povezana s predmetom potpore da ih nije moguće ocjenjivati odvojeno, njihov učinak na spojivost ili nespojivost potpore u cijelosti s unutarnjim tržištem nužno treba ocjenjivati na temelju postupka predviđenog u članku 108. UFEU-a (vidjeti u tom smislu osobito presude od 22. ožujka 1977., Iannelli & Volpi,74/76, EU:C:1977:51, t. 14. i od 23. studenoga 2023., Ryanair/Komisija, C-210/21 P, EU:C:2023:908, t. 83. i navedenu sudsku praksu).

43 Nadalje, u istoj je točki pobijane presude Opći sud naveo da je Komisija u uvodnoj izjavi 93. sporne odluke utvrdila da su četiri uvjeta prihvatljivosti korištenja predmetnom mjerom „neodvojivo povezana” s njom u smislu te sudske prakse.

44 Osim toga, Opći sud je u točki 23. te presude istaknuo da je Komisija u uvodnoj izjavi 95. sporne odluke navela da postoji poseban razlog za ispitivanje četvrtog od tih uvjeta prihvatljivosti, koji se odnosi na zahtjev minimalne naknade, i da je smatrala da taj zahtjev „nije svojstven cilju predmetne mjere” s obzirom na to da je njezin cilj u biti osigurati da poduzetnici korisnici te mjere jamče zaštitu minimalne naknade svojim zaposlenicima čija je domaća baza smještena u Italiji, u skladu s talijanskim pravom, prije nego što je zaključila da se usklađenost navedenog zahtjeva stoga također treba ocijeniti s obzirom na „druge relevantne odredbe prava Unije”.

45 Naposljetku, kao što je to navedeno u točki 25. pobijane presude, nakon što je u uvodnim izjavama 96. do 98. sporne odluke ocijenila spojivost zahtjeva minimalne naknade s obzirom na članak 8. stavak 1. Uredbe Rim I, Komisija je u uvodnoj izjavi 99. smatrala da se tim zahtjevom na prvi pogled poštuje zaštita koju ta uredba dodjeljuje zaposlenicima i ne predstavlja povredu drugih odredbi prava Unije.

46 U tom kontekstu žalitelj tvrdi da ocjena Općeg suda iz točke 24. pobijane presude sadržava pogrešku koja se tiče prava jer je ondje zaključeno da Komisija na taj način nije u dovoljnoj mjeri obrazložila spornu odluku u njezinim uvodnim izjavama 93. i 95., time što nije jasno i nedvosmisleno iznijela rasuđivanje koje ju je navelo na zaključak da je zahtjev minimalne naknade neodvojivo povezan s predmetnom mjerom i nije svojstven cilju te mjere.

47 S jedne strane, valja istaknuti da je, kad je riječ o odluci o neospornosti u pogledu mjere potpore u okviru postupka iz članka 108. stavka 3. UFEU-a, na Općem sudu da, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 35. ove presude, provjeri sadržava li sporna odluka razloge zbog kojih je Komisija smatrala da ne postoje ozbiljne poteškoće prilikom ocjene spojivosti predmetne mjere s unutarnjim tržištem.

48 Kao što to proizlazi iz točaka 38. do 40. i 45. ove presude, Komisija je navela razloge zbog kojih je smatrala da je to tako, odnosno da ta mjera ispunjava uvjete za primjenu članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a i da je proporcionalna šteti koja se namjerava naknaditi, a usto i da jedan od

uvjeta prihvatljivosti korištenja tom mjerom, za koji je Komisija smatrala da je potrebno ispitati s obzirom na odredbe prava Unije različite od onih koje se odnose na državne potpore, nije protivan nijednoj od tih odredbi.

49 Budući da Opći sud nije uzeo u obzir sve te elemente sporne odluke, njegova ocjena iz točke 24. pobijane presude proizlazi iz ispitivanja obrazloženja te odluke koje zanemaruje kriterij s obzirom na koji je trebalo ocijeniti dostatnost tog obrazloženja.

50 S druge strane, kao što je to istaknuto u točkama 41. do 44. ove presude, iz obrazloženja sporne odluke proizlaze razlozi zbog kojih je Komisija smatrala da zahtjev minimalne naknade valja ocijeniti s obzirom na odredbe prava Unije različite od onih koje se odnose na državne potpore, odnosno da taj zahtjev nije svojstven cilju predmetne mjere. Međutim, suprotno onomu što je Opći sud implicitno smatrao u točki 24. pobijane presude, od Komisije se ne može zahtijevati da pruži detaljnije obrazloženje u pogledu tog utvrđenja, to jest odnosa koji može postojati između njega i prethodnog utvrđenja prema kojem su svi uvjeti prihvatljivosti korištenja tom mjerom neodvojivo povezani s potonjom.

51 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 35. ove presude, obrazloženje odluke o neospornosti mjere potpore, donesene na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a, može biti sažeto.

52 Usto, iz odnosa uvodnih izjava 93. i 95. sporne odluke implicitno, ali nužno proizlazi da je Komisija smatrala da treba dodatno analizirati zahtjev minimalne naknade s obzirom na odredbe prava Unije različite od onih koje se odnose na državne potpore. Komisijino rasuđivanje stoga je dovoljno jasno i nedvosmisleno.

53 Važno je naglasiti da pitanje osnovanosti obrazloženja akta nije povezano s ocjenom dostatnosti tog obrazloženja. Stoga, čak i pod pretpostavkom da istodobno postojanje utvrđenja iz uvodnih izjava 93. i 95. sporne odluke sadržava pogrešku koja se tiče prava, ona se ne može sankcionirati na temelju obveze obrazlaganja predviđene člankom 296. drugim stavkom UFEU-a.

54 Iz prethodno navedenog proizlazi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 24. pobijane presude smatrao da sporna odluka, a osobito njezine uvodne izjave 93. i 95., ne ispunjava zahtjev obrazlaganja predviđen člankom 296. drugim stavkom UFEU-a.

55 Kao drugo, prvim dijelom drugog žalbenog razloga društvo Neos u bitnome prigovara Općem sudu da je počinio pogrešku koja se tiče prava time što je presudio, osobito u točkama 26., 27. i 34. pobijane presude, da je Komisija povrijedila svoju obvezu obrazlaganja jer nije objasnila zašto je jedina relevantna odredba – osim članaka 107. i 108. UFEU-a – u pogledu koje je trebala ispitati usklađenost zahtjeva minimalne naknade bio članak 8. Uredbe Rim I, a ne osobito članak 56. UFEU-a kojim se propisuje slobodno pružanje usluga.

56 U tom pogledu, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 41. ove presude, postupak predviđen člankom 108. UFEU-a nikada ne smije dovesti do rezultata koji bi bio suprotan posebnim odredbama UFEU-a. Tako potpora kojom se, kao takvom ili nekim od njezinih uvjeta, povređuju odredbe ili opća načela prava Unije ne može biti proglašena spojivom s unutarnjim tržištem.

57 S jedne strane, u ovom slučaju valja utvrditi da iako sporna odluka, osobito s obzirom na njezine uvodne izjave 96. do 99., sadržava detaljno ispitivanje usklađenosti zahtjeva minimalne naknade samo s obzirom na članak 8. Uredbe Rim I, iz toga ipak ne proizlazi, kao što je to pravilno primijetilo društvo Neos, da je riječ o jedinoj odredbi prava Unije za koju je Komisija smatrala da može biti relevantna u svrhu tog ispitivanja. Naime, Komisija je u uvodnoj izjavi 99. sporne odluke zaključila da je zahtjev minimalne naknade prima facie u skladu s Uredbom Rim I te da „ne predstavlja povredu drugih odredaba prava Unije”.

58 S druge strane, suprotno onomu što je Opći sud smatrao, među ostalim, u točkama 26., 27. i 34. pobijane presude, Komisijina obveza obrazlaganja ni u kojem slučaju ne podrazumijeva da se u svakom slučaju opravda izostanak izričitog ispitivanja spojivosti mjere potpore s obzirom na određene odredbe ili načela prava Unije različita od pravila o državnim potporama i da se stoga izjasni o njihovoj relevantnosti u svrhu takvog ispitivanja.

59 Naime, uzimajući u obzir iznimno velik broj odredbi i načela prava Unije koje se može povrijediti dodjelom potpore, od Komisije se ne može zahtijevati, a da se pritom ne ugrozi učinkovitost postupka predviđenog člankom 108. UFEU-a, odnosno mogućnost donošenja pozitivne odluke o potpori nakon faze prethodnog ispitivanja iz članka 108. stavka 3. UFEU-a i, stoga, bez pokretanja službenog istražnog postupka, da pruži posebno obrazloženje u pogledu svake od tih odredbi i načela, u ovom slučaju, u pogledu članka 56. UFEU-a.

60 U tom pogledu valja istaknuti, s obzirom na nužno uzimanje u obzir konteksta u svrhu ocjene zahtjeva obrazlaganja, u smislu sudske prakse navedene u točki 34. ove presude, da odluka kojom se mjera potpore proglašava spojivom s unutarnjim tržištem u okviru postupka predviđenog člankom 108. UFEU-a podrazumijeva – osobito ako, kao u ovom slučaju, iz njezina obrazloženja proizlazi da je Komisija ocijenila predmetnu mjeru potpore s obzirom na te odredbe ili načela – da ona te odredbe i načela ili nije smatrala relevantnima u pogledu te mjere ili je smatrala da oni, u svakom slučaju, nisu povrijeđeni.

61 Iz prethodno navedenog proizlazi da je Opći sud također počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točkama 26., 27. i 34. pobijane presude ocijenio da je Komisija povrijedila svoju obvezu obrazlaganja jer nije objasnila zašto je jedina relevantna odredba – osim članaka 107. i 108. UFEU-a – u pogledu koje je trebala ispitati usklađenost zahtjeva minimalne naknade, bio članak 8. Uredbe Rim I, a ne osobito članak 56. UFEU-a.

62 S obzirom na sva ta razmatranja, valja prihvatiti treći dio prvog žalbenog razloga i prvi dio drugog žalbenog razloga te, slijedom toga, ukinuti pobijanu presudu, a da pritom nije potrebno ispitati prigovor koji se temelji na iskrivljavanju činjenica istaknut u okviru potonjeg dijela ni druge dijelove tih žalbenih razloga.

Tužba pred Općim sudom

63 U skladu s člankom 61. prvim stavkom drugom rečenicom Statuta Suda Europske unije, u slučaju ukidanja odluke Općeg suda, Sud može sâm konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta.

64 To je ovdje slučaj s prvim dijelom četvrtog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja koju Komisija ima na temelju članka 296. drugog stavka UFEU-a jer ona nije ocijenila predmetnu mjeru, kada je konkretno riječ o zahtjevu minimalne naknade, s obzirom na određene odredbe ili načela prava Unije različite od onih kojima se posebno uređuju državne potpore, poput načela nediskriminacije, slobode poslovnog nastana i slobodnog pružanja usluga.

65 Naime, iz razmatranja u točkama 34. do 60. ove presude proizlazi da taj dio treba odbiti kao neosnovan.

66 Suprotno tomu, što se tiče drugog dijela četvrtog tužbenog razloga, kao i prvog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi načela nediskriminacije na temelju državljanstva, slobodnog pružanja usluga i slobode poslovnog nastana, drugog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a i očitoj pogrešci u ocjeni proporcionalnosti potpore s obzirom na štetu nastalu zbog pandemije bolesti COVID-19 i trećeg tužbenog razloga, koji se temelji na povredi Ryanairovih postupovnih prava zbog odbijanja pokretanja službenog istražnog postupka unatoč postojanju ozbiljnih sumnji u spojivost predmetne mjere s unutarnjim tržištem, stanje postupka ne dopušta odlučivanje o sporu.

67 Naime, ti tužbeni razlozi, koji se većinom odnose na osnovanost sporne odluke, koje Opći sud nije ispitao, podrazumijevaju provođenje složenih činjeničnih ocjena, u pogledu kojih Sud ne raspolaže svim potrebnim elementima.

68 Slijedom toga, predmet valja vratiti Općem sudu na ponovno odlučivanje o tužbenim razlozima navedenima u točki 66. ove presude, a o troškovima odlučiti naknadno.

Slijedom navedenog, Sud (četvrto vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Ukida se presuda Općeg suda Europske unije od 24. svibnja 2023., Ryanair/Komisija (Italija; program potpora; COVID-19) (T-268/21, EU:T:2023:279).**

2. **Predmet se vraća Općem sudu Europske unije na ponovno odlučivanje o prvom, drugom i trećem tužbenom razlogu, kao i o drugom dijelu četvrtog tužbenog razloga koji je istaknulo društvo Ryanair DAC.**

3. **O troškovima će se odlučiti naknadno.**

Potpisi