



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (deseto prošireno vijeće)

17. veljače 2021.*

„Državne potpore – Francusko tržište zračnog prijevoza – Moratorij na mjesečno plaćanje pristojbe za civilno zrakoplovstvo i pristojbe solidarnosti tijekom razdoblja od ožujka do prosinca 2020. u okviru pandemije bolesti COVID-19 – Odluka o neospornosti – Potpora namijenjena otklanjanju štete nastale zbog izvanrednog događaja – Slobodno pružanje usluga – Jednako postupanje – Kriterij posjedovanja licencije koju su izdala francuska tijela – Proporcionalnost – Članak 107. stavak 2. točka (b) UFEU-a – Obveza obrazlaganja”

U predmetu T-259/20,

Ryanair DAC, sa sjedištem u Swordsu (Irska), koji zastupaju E. Vahida, F.-C. Laprévotte, S. Rating i I.-G. Metaxas-Maranghidis, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju L. Flynn, S. Noë i C. Georgieva-Kecsmar, u svojstvu agenata,

tuženik,

koju podupire

Francuska Republika, koju zastupaju E. de Moustier, C. Mosser, A. Daniel i P. Dodeller, u svojstvu agenata,

intervenijent,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje Odluke Komisije C(2020.) 2097 *final* od 31. ožujka 2020. o državnoj potpori SA.56765 (2020/N) – Francuska – COVID-19: moratorij na plaćanje zrakoplovnih pristojbi namijenjen poduzetnicima javnog zračnog prijevoza,

OPĆI SUD (deseto prošireno vijeće),

u sastavu: M. van der Woude, predsjednik, A. Kornezov, E. Buttigieg (izvjestitelj), K. Kowalik-Bańczyk i G. Hesse, suci,

tajnik: S. Spyropoulos, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 23. rujna 2020.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: engleski

Presudu

Okolnosti spora

- 1 Francuska Republika prijavila je u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a 24. ožujka 2020. Europskoj komisiji mjeru potpore u obliku moratorija na plaćanje pristojbe za civilno zrakoplovstvo i pristojbe solidarnosti na zrakoplovnim kartama, koje se duguju na mjesečnoj osnovi, tijekom razdoblja od ožujka do prosinca 2020. (u daljnjem tekstu: predmetni program potpore).
- 2 Predmetnim programom potpore, čiji je cilj osigurati da zračni prijevoznici koji su nositelji operativne licencije izdane u Francuskoj na temelju članka 3. Uredbe (EZ) br. 1008/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. rujna 2008. o zajedničkim pravilima za obavljanje zračnog prijevoza u Zajednici (SL 2008., L 293, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 8., str. 164.) (u daljnjem tekstu: francuska licencija) mogu zadržati dovoljno likvidnosti do ukidanja ograničenja ili zabrana putovanja te do povrata uobičajene poslovne aktivnosti, odgađa se plaćanje tih pristojbi do 1. siječnja 2021. i zatim raspodjeljuje njihovo plaćanje na razdoblje od 24 mjeseca, odnosno do 31. prosinca 2022. Točan iznos pristojbi određuje se ovisno o broju prevezenih putnika i broju letova izvršenih iz francuske zračne luke. Usto, predmetni program potpora koristit će poduzetnicima javnog zračnog prijevoza koji su nositelji francuske licencije, što podrazumijeva da imaju „glavno poslovno sjedište” u Francuskoj (vidjeti točku 29. ove presude).
- 3 Komisija je 31. ožujka 2020. donijela Odluku C(2020) 2097 *final* o državnoj potpori SA.56765 (2020/N) – Francuska – COVID-19 – Moratorij na plaćanje zrakoplovnih pristojbi namijenjen poduzetnicima javnog zračnog prijevoza (u daljnjem tekstu: pobijana odluka), kojom je ona, nakon što je zaključila da predmetni program potpore predstavlja državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, ocijenila njegovu spojivost s unutarnjim tržištem i osobito s obzirom na članak 107. stavak 2. točku (b) UFEU-a.
- 4 U tom pogledu, kao prvo, Komisija je osobito smatrala da epidemija bolesti COVID-19 predstavlja izvanredni događaj u smislu članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a i da postoji uzročna veza između štete nastale zbog tog događaja i štete koja se nadoknađuje predmetnim programom potpore, s obzirom na to da se tim programom nastoji smanjiti kriza likvidnosti zračnih prijevoznika zbog pandemije bolesti COVID-19 pružanjem odgovora na novčane potrebe poduzetnika javnog zračnog prijevoza koji su nositelji francuske licencije.
- 5 Kao drugo, nakon što je podsjetila da iz sudske prakse Suda proizlazi da se može nadoknaditi samo gospodarska šteta koja je izravno nastala zbog izvanrednog događaja i da naknada ne može premašiti iznos te štete, Komisija je, na prvom mjestu, smatrala da je predmetni program potpore proporcionalan u odnosu na iznos očekivane štete, s obzirom na to da je iznos planirane potpore bio manji od poslovne štete koja se očekivala zbog krize koja proizlazi iz pandemije bolesti COVID-19.
- 6 Na drugom mjestu, Komisija je smatrala da je predmetni program potpore jasno utvrđen na nediskriminativan način s obzirom na to da su među korisnike programa bili uključeni svi zračni prijevoznici koji su nositelji francuskih licencija. U tom pogledu Komisija je istaknula da činjenica da je u ovom slučaju potpora dodijeljena u obliku moratorija na određene pristojbe koje terete i proračun zračnih prijevoznika koji su nositelji operativnih licencija koje su izdale druge države članice nije utjecala na njezinu nediskriminativnost, s obzirom na to da se predmetnim programom potpore jasno nastojalo nadoknaditi štetu koju su pretrpjeli zračni prijevoznici koji su nositelji francuskih licencija. Pokrivenost predmetnim programom potpore stoga ostaje proporcionalna s obzirom na njegov cilj nadoknađivanja štete nastale zbog pandemije bolesti COVID-19. Konkretno, predmetnim programom potpore doprinosi se očuvanju strukture zračnog sektora u pogledu zračnih prijevoznika koji su

nositelji francuskih licencija. Posljedično, Komisija je smatrala da su francuska tijela u toj fazi dokazala da se predmetnim programom potpore ne premašuje šteta koja je izravno nastala zbog krize uslijed pandemije bolesti COVID-19.

- 7 Komisija je stoga odlučila da neće istaknuti prigovore na predmetni program potpore, imajući u vidu obveze koje je preuzela Francuska Republika, a osobito obvezu da joj dostavi na odobrenje detaljnu metodologiju u pogledu načina na koji ta država članica namjerava za svakog korisnika naknadno odrediti iznos štete povezane s krizom nastalom zbog pandemije bolesti COVID-19.

Postupak i zahtjevi stranaka

- 8 Aktom podnesenim 8. svibnja 2020. tajništvu Općeg suda tužitelj je pokrenuo ovaj postupak.
- 9 Aktom koji je istog dana podnio tajništvu Općeg suda tužitelj je zatražio da se o podnesenoj tužbi odlučuje u ubrzanom postupku, u skladu s člancima 151. i 152. Poslovnika Općeg suda. Odlukom od 29. svibnja 2020. Opći sud (deseto vijeće) prihvatio je zahtjev za ubrzani postupak.
- 10 Komisija je 18. lipnja 2020. podnijela odgovor na tužbu tajništvu Općeg suda.
- 11 U skladu s člankom 106. stavkom 2. Poslovnika, tužitelj je 30. lipnja 2020. podnio obrazloženi zahtjev za održavanje rasprave.
- 12 Aktom podnesenim 20. srpnja 2020. tajništvu Općeg suda Francuska Republika zatražila je intervenciju u ovom postupku u potporu zahtjevu Komisije. Aktom podnesenim 28. srpnja 2020. tajništvu Općeg suda tužitelj je u skladu s člankom 144. stavkom 7. Poslovnika zatražio da se određeni podaci o broju rezervacija i očekivanom broju putnika, koji su sadržani u tužbi, njezinoj skraćenoj verziji i njezinim prilogima, ne priopće Francuskoj Republici. Stoga je priložio tužbu, skraćenu tužbu i njezine priloge u verzijama koje nisu povjerljive.
- 13 Na prijedlog desetog vijeća, Opći sud odlučio je na temelju članka 28. Poslovnika predmet uputiti proširenom sastavu suda.
- 14 Rješenjem od 5. kolovoza 2020. predsjednik desetog proširenog vijeća Općeg suda odobrio je intervenciju Francuske Republike te je privremeno ograničio dostavu tužbe, njezine skraćene verzije i njezinih priloga samo na verzije koje nemaju oznaku povjerljivosti, koje je podnio tužitelj, do mogućih očitovanja Francuske Republike o zahtjevu za povjerljivo postupanje.
- 15 Mjerom upravljanja postupkom od 6. kolovoza 2020. Francuskoj Republici odobreno je na temelju članka 154. stavka 3. Poslovnika podnošenje intervencijskog podneska.
- 16 Francuska Republika dostavila je 21. kolovoza 2020. tajništvu Općeg suda svoj intervencijski podnesak a da pritom nije podnijela prigovor u pogledu tužiteljeva zahtjeva za povjerljivo postupanje.
- 17 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
- poništi pobijanu odluku;
 - naloži Komisiji snošenje troškova postupka.
- 18 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

- 19 Francuska Republika zahtijeva utvrđenje nedopuštenosti tužbe u dijelu u kojem se njome osporava osnovanost ocjene potpore kao takve i njezino odbijanje u preostalom dijelu. Podredno zahtijeva da se tužba odbije u cijelosti.

Pravo

- 20 Valja podsjetiti da je Sud Europske unije ovlašten procijeniti, u skladu s okolnostima svakog slučaja, opravdava li dobro sudovanje odbijanje tužbe kao neosnovane, bez prethodnog odlučivanja o njezinoj dopuštenosti (vidjeti u tom smislu presude od 26. veljače 2002., Vijeće/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, t. 51. i 52. i od 14. rujna 2016., Trajektna luka Split/Komisija, T-57/15, neobjavljena, EU:T:2016:470, t. 84.). Stoga valja, osobito s obzirom na razmatranja koja su dovela do odobrenja provedbe ubrzanog postupka i važnost koja se pripisuje, kako za tužitelja tako i za Komisiju i Francusku Republiku, brzom odgovoru u pogledu merituma, najprije ispitati osnovanost tužbe, a da se prethodno ne odlučuje o njezinoj dopuštenosti.
- 21 Tužitelj je istaknuo četiri tužbena razloga u prilog svojoj tužbi. Prvi tužbeni razlog temelji se, u biti, na povredi načelâ nediskriminacije na temelju državljanstva i slobodnog pružanja usluga, drugi tužbeni razlog temelji se na očitij pogrešci u ocjeni prilikom ispitivanja proporcionalnosti predmetnog programa potpore s obzirom na štetu nastalu zbog pandemije bolesti COVID-19, treći tužbeni razlog temelji se na povredi postupovnih prava izvedenih iz članka 108. stavka 2. UFEU-a, a četvrti tužbeni razlog temelji se na povredi obveze obrazlaganja.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načelâ nediskriminacije na temelju državljanstva i slobodnog pružanja usluga

- 22 Prvi tužbeni razlog sastoji se, u biti, od četiriju dijelova, to jest povrede članka 18. UFEU-a, povrede načela proporcionalnosti, postojanja očite pogreške u ocjeni i povrede načela slobodnog pružanja usluga, koje je neopravdano prekršeno. Prije njihova ispitivanja treba provjeriti jesu li ispunjeni uvjeti iz članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a.
- 23 U skladu s člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a, „spojive [su] s unutarnjim tržištem [...] (b) potpore za otklanjanje štete nastale zbog prirodnih nepogoda ili drugih izvanrednih događaja”. U tom pogledu iz sudske prakse proizlazi da se ta odredba odnosi na potpore koje su spojive s pravom unutarnjeg tržišta pod uvjetom da ispunjavaju određene objektivne kriterije. Iz toga proizlazi da je Komisija dužna proglasiti takve potpore spojivima s unutarnjim tržištem ako su ti kriteriji ispunjeni pri čemu u tom pogledu ne raspolaže diskrecijskom ovlašću (presuda od 25. lipnja 2008., Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Komisija, T-268/06, EU:T:2008:222, t. 51.; vidjeti u tom smislu i presudu od 17. rujna 1980., Philip Morris/Komisija, 730/79, EU:C:1980:209, t. 17.).
- 24 Stoga se u smislu te odredbe može nadoknaditi samo gospodarska šteta koja je izravno nastala zbog prirodnih nepogoda ili drugih izvanrednih događaja. Dakle, između štete nastale zbog izvanrednog događaja i državne potpore mora postojati izravna veza te je nužna što je moguće točnija procjena pretrpljene štete (vidjeti presudu od 23. veljače 2006., Atzeni i dr., C-346/03 i C-529/03, EU:C:2006:130, t. 79. i navedenu sudsku praksu).
- 25 Komisija mora zatim provjeriti mogu li se predmetne mjere potpore koristiti za naknadu štete nastale zbog izvanrednih događaja te zabraniti opće mjere koje nisu povezane sa štetom koju su navodno izazvali takvi događaji (vidjeti u tom smislu presudu od 1. veljače 2018., Larko/Komisija, T-423/14, EU:T:2018:57, t. 38.). Također je potrebno da dotična država članica ograniči iznos naknade na ono što je nužno za naknadu štete koju su pretrpjeli korisnici predmetne mjere.

26 U ovom slučaju nije sporno da je pandemija bolesti COVID-19 izvanredni događaj u smislu članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a. U tom se pogledu u točki 29. pobijane odluke iznose kriteriji Komisijine prakse odlučivanja te se zatim navodi na koji način pandemija bolesti COVID-19 tomu odgovara. Iako tužitelj tomu nije proturječio, na raspravi je ipak tvrdio da su Komisija i Francuska Republika u svojim pismenima smatrale da se navedeni događaj sastoji od mjera ograničavanja prometa i ograničenja kretanja koje je ta država članica usvojila, a ne same pandemije. U biti, kao što to navodi Komisija u točki 35. odgovora na tužbu, uz pojašnjenje u bilješci br. 18, navedena pandemija i mjere koje su francuska tijela poduzela kako bi se s njome suočila smatraju se zajednički predmetnim izvanrednim događajem, kao što to proizlazi iz izričitog teksta točaka 15. i 50. pobijane odluke. Naime, navedene mjere, koje su iznimno ograničavajuće, osobito s obzirom na slobodu odlaska i dolaska, kako unutar Francuske tako i Europske unije, postoje samo zbog želje da se ograniči širenje pandemije. Pandemija je zahtijevala donošenje predmetnih mjera koje su, pak, proizvele učinke na zračne prijevoznike koji posluju na francuskom tržištu. Dakle, uzročno-posljedična veza između izvanrednog događaja i štete je neprekinuta. Uostalom, sličan pristup proizlazi iz sudske prakse. Tako je Opći sud u presudi od 25. lipnja 2008., *Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Komisija* (T-268/06, EU:T:2008:222, t. 49.), istaknuo da je Komisija pravilno navela da je zatvaranje zračnog prostora Sjedinjenih Američkih Država od 11. do 14. rujna 2001. izvanredni događaj te je zaključio da se izvanrednim događajima nisu smatrali samo napadi, nego i zatvaranje zračnog prostora.

27 Dakle, utvrđena je uzročno-posljedična veza, koja se zahtijeva člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a, između pandemije bolesti COVID-19 i mjera ograničavanja i ograničenja kretanja koje su donijela francuska tijela, s jedne strane, i gospodarske štete koju su pretrpjeli zračni prijevoznici koji posluju u Francuskoj, s druge strane, s obzirom na to da je na francuskom državnom području zračni prijevoz, osobito putnika (vidjeti točke 35. do 37. pobijane odluke) smanjen na gotovo nepostojeću razinu.

Prvi, drugi i treći dio prvog tužbenog razloga, koji se temelje na povredi članka 18. UFEU-a, povredi načela proporcionalnosti i postojanju očite pogreške u ocjeni

28 U ovom slučaju, kao prvo, predmetni program potpore sastoji se od odobravanja moratorija na plaćanje zrakoplovnih pristojbi u korist zračnih prijevoznika s francuskom licencijom, što podrazumijeva postojanje njihova „glavnog poslovnog sjedišta” u Francuskoj (vidjeti točku 29. ove presude). Taj je program vremenski ograničen jer se odnosi na iznos pristojbi, koji uobičajeno dopijeva mjesečno, za razdoblje od ožujka do prosinca 2020. Kao što to proizlazi iz točke 2. ove presude, izraz „francuska licencija” znači licencija koju su izdala francuska tijela u skladu s člankom 3. Uredbe br. 1008/2008.

29 Kao drugo, u skladu s člankom 2. točkom 26. Uredbe br. 1008/2008, glavno poslovno sjedište znači glavno sjedište ili registrirani ured zračnog prijevoznika Unije u državi članici unutar koje se izvode glavne financijske djelatnosti i provodi operativni nadzor nad zračnim prijevoznikom Unije, uključujući neprekinuto upravljanje plovidbenošću. Pojam glavnog poslovnog sjedišta u praksi odgovara društvenom sjedištu navedenog prijevoznika (vidjeti u tom smislu presudu od 18. ožujka 2014., *International Jet Management*, C-628/11, EU:C:2014:171, t. 66.). Stoga je točno, kao što to tvrdi tužitelj, da je u pogledu određene pravne osobe navedenom uredbom dopušteno osnivanje samo jednog glavnog poslovnog sjedišta i, slijedom toga, izdavanje samo jedne licencije od strane tijela države članice na čijem se državnom području nalazi to glavno poslovno sjedište. Međutim, zračni prijevoznik može steći više licencija osnivanjem više različitih pravnih osoba, na primjer osnivanjem društava kćeri.

30 S obzirom na ta pojašnjenja, valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, iz opće strukture Ugovora proizlazi da postupak predviđen u članku 108. UFEU-a ne smije nikada dovesti do rezultata koji bi bio suprotan posebnim odredbama Ugovora. Stoga Komisija ne može državnu potporu čiji su pojedini oblici u suprotnosti s drugim odredbama Ugovora proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem.

Također, Komisija ne može državnu potporu kojom se u nekim njezinim oblicima povređuju opća načela prava Unije, kao što je to načelo jednakog postupanja, proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem (presuda od 15. travnja 2008., Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, t. 50. i 51.).

- 31 U ovom slučaju, valja utvrditi da je posljedica kriterija prihvatljivosti koji podrazumijeva posjedovanje francuske licencije različito postupanje prema zračnim prijevoznicima s glavnim poslovnim sjedištem u Francuskoj, koji se mogu koristiti moratorijem koji je odobrila država, u odnosu na one koji imaju takvo poslovno sjedište u drugoj državi članici te na temelju slobodnog pružanja usluga i slobode poslovnog nastana posluju u Francuskoj, prema njoj ili iz nje, a ne mogu ostvariti takav moratorij.
- 32 Pod pretpostavkom da se, kao što to tvrdi tužitelj, ta razlika u postupanju može izjednačiti s diskriminacijom u smislu članka 18. prvog stavka UFEU-a, valja istaknuti da je prema toj odredbi zabranjena svaka diskriminacija na temelju državljanstva unutar područja primjene Ugovorâ „ne dovodeći u pitanje bilo koju njihovu posebnu odredbu”. Stoga valja provjeriti je li to različito postupanje dopušteno s obzirom na članak 107. stavak 2. točku (b) UFEU-a, koji je pravna osnova pobijane odluke. To ispitivanje podrazumijeva, s jedne strane, da cilj predmetnog programa potpore ispunjava zahtjeve potonje odredbe i, s druge strane, da načini dodjele potpore ne prekoračuju ono što je nužno za postizanje tog cilja.
- 33 Kao prvo, valja utvrditi da je općeniti cilj predmetnog programa potpore, u skladu s tekstem članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a, otklanjanje štete u sektoru zračnog prijevoza nastale zbog predmetnog izvanrednog događaja. Prema tome, poseban cilj predmetnog programa potpore nije održavanje strukture zračnog tržišta u Francuskoj kao takve, kao što to tvrdi tužitelj (početak točke 66. tužbe), nego, kao što to pravilno tvrdi Komisija, to da se odobrenjem moratorija smanje troškovi zračnih prijevoznika koji su snažno pogođeni mjerama ograničavanja prometa i ograničenja kretanja koje je donijela Francuska Republika radi suočavanja s pandemijom bolesti COVID-19 (vidjeti u tom pogledu točke 2. i 3. pobijane odluke, pod naslovom „Cilj mjere”) i, konkretno, to da se poreznom polugom odgodi plaćanje dviju predmetnih zrakoplovnih pristojbi koje se duguju za razdoblje od ožujka do prosinca 2020. u korist zračnih prijevoznika s francuskom licencijom, odnosno licencijom koja nije nacionalna, kao što to tužitelj nastoji tvrditi, nego je riječ o operativnoj licenciji Unije koju su izdala francuska tijela primjenom Uredbe br. 1008/2008. Budući da su u trenutku donošenja pobijane odluke te mjere ograničavanja prometa i ograničenja kretanja već dovele do prizemljenja velikog broja zrakoplova te se ta situacija zatim samo pogoršala, što je dovelo do zatvaranja zračnih luka na francuskom državnom području i otkazivanja gotovo svih predviđenih letova tijekom razdoblja najopsežnijeg ograničenja kretanja, mjerom kao što je to predmetni program potpore stvarno se smanjuje šteta koju trpe zračni prijevoznici koji posluju na predmetnom državnom području zbog ograničavanja prometa i ograničenja kretanja koje je odredila Francuska Republika.
- 34 Valja smatrati da cilj predmetnog programa potpore ispunjava uvjete iz članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a, s obzirom na to da je utvrđeno postojanje izvanrednog događaja u vezi sa štetom koju se predmetnim programom potpore nastoji popraviti i na to da se, konkretno, navedenim programom nastoje smanjiti troškovi zračnih prijevoznika na koje uvelike utječu mjere ograničavanja prometa i ograničenja kretanja koje je Francuska Republika usvojila radi suočavanja s pandemijom bolesti COVID-19.
- 35 Kao drugo, što se tiče ispitivanja prekoračuje li se načinima dodjele potpore ono što je nužno za postizanje cilja predmetnog programa potpore i ispunjavanje uvjeta iz članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a, valja navesti sljedeća razmatranja.
- 36 Na prvom mjestu, što se tiče prikladnosti predmetnog programa potpore, treba istaknuti da se načini primjene predmetnog programa potpore sastoje od privremenog prekida ubiranja pristojbi odobrenjem moratorija poduzetnicima koji ispunjavaju uvjete, odnosno onima koji su nositelji francuske licencije.

- 37 Slijedom toga, s jedne strane, naknada štete ne provodi se po ključu razlikovanja ovisno o samom državljanstvu oštećenika, nego se zapravo zahtijeva institucionalna veza s mjestom nastanka štete uzrokovane mjerama ograničavanja prometa i ograničenja kretanja, odnosno mjestom glavnog poslovnog sjedišta, s obzirom na to da je kriterij prihvatljivosti za predmetni program potpore izdavanje francuske licencije, kojom se pretpostavlja da se mjesto glavnog poslovnog sjedišta zračnog prijevoznika nalazi u Francuskoj. S druge strane, ta je veza u stvarnosti i vremenska jer, kao što to navodi tužitelj u točki 59. tužbe, nije jednostavno pribaviti licenciju druge države članice jer zračni prijevoznik tada ne treba samo prenijeti mjesto svojeg glavnog poslovnog sjedišta, nego i podnijeti novi zahtjev za operativnu licenciju, a pružanje usluga, pak, može prestati od danas do sutra. Stoga je uobičajeno da dotična država članica želi osigurati stabilnu prisutnost zračnih prijevoznika koji ispunjavaju uvjete za predmetni program potpore kako bi oni mogli biti prisutni na francuskom državnom području radi ispunjavanja odobrene odgode plaćanja pristojbi, a srednjoročni izostanak poreznih prihoda bio što manji mogući. Doista, kriterijem posjedovanja francuske licencije, što podrazumijeva prisutnost glavnog poslovnog sjedišta zračnih prijevoznika na francuskom državnom području, omogućuje se osiguranje njihove određene stabilne prisutnosti, barem upravne i financijske, tako da tijela države članice koja dodjeljuju potporu mogu nadzirati način na koji je primatelji koriste, što ne bi bio slučaj da je Francuska Republika usvojila drugi kriterij kojim bi se omogućilo da uvjete ispunjavaju zračni prijevoznici koji posluju na francuskom državnom području s licencijom koju je izdala druga država članica, poput tužitelja, s obzirom na to da je pružanje usluga, prema definiciji, nesigurnije u pogledu svojeg trajanja jer se može obustaviti u vrlo kratkom roku, ako ne i trenutačno.
- 38 Na drugom mjestu, načini dodjele potpore, koji imaju porezna obilježja, odražavaju mogućnost i obvezu francuskih tijela da izvrše financijski nadzor korisnika. Međutim, takva mogućnost i obveza postoje samo za zračne prijevoznike koji posjeduju francusku licenciju jer su, u skladu s obvezama koje osobito proizlaze iz članka 5. i članka 8. stavka 2. Uredbe br. 1008/2008, francuska tijela nadležna nadzirati samo njihovu financijsku situaciju, kao što je to navedeno u točki 46. pobijane odluke. Naime, u toj je točki određeno da se predmetnim programom potpore „također predviđa da će [o]pća uprava civilnog zrakoplovstva naknadno procjenjivati i utvrđivati poslovne gubitke po poduzetniku korisniku potpore na temelju ovjerenih i revidiranih poslovnih računa za 2020. koje podnosi svaki zračni prijevoznik koji je korisnik potpore” i da „će dodjela potpore biti uvjetovana dostavom dokaza potrebnih za izračun štete, koje moraju podnijeti poduzetnici javnog zračnog prijevoza”. Nasuprot tomu, francuska tijela na temelju navedene uredbe nemaju nikakvu nadležnost nadzirati financijsku situaciju zračnih prijevoznika koji nemaju francusku licenciju.
- 39 Na trećem mjestu, iako je Sud smatrao da u praksi pojam glavnog poslovnog sjedišta odgovara pojmu društvenog sjedišta (vidjeti točku 29. ove presude) i da se društveno sjedište može relativno brzo promijeniti, ne može se zanemariti da članak 2. točka 26. Uredbe br. 1008/2008 sadržava druga pojašnjenja, osobito ono koje se odnosi na činjenicu da se neprekinuto upravljanje plovidbenošću mora provoditi iz mjesta glavnog poslovnog sjedišta, odnosno, u ovom slučaju, u Francuskoj. To je razmatranje potkrijepljeno člankom 5. (koji se odnosi na financijske uvjete za izdavanje operativne licencije), člankom 7. (koji se odnosi na dokaz o dobrom ugledu) odnosno člankom 8. (koji se odnosi na valjanost operativne licencije) Uredbe br. 1008/2008. Tim se odredbama utvrđuju uzajamne regulatorne obveze između zračnih prijevoznika koji posjeduju francusku licenciju i francuskih tijela, kao i posebna i stabilna međusobna veza kojom se na prikladan način ispunjavaju uvjeti propisani člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a, kojima se zahtijeva da se potporom otklanjaju štete nastale zbog izvanrednih događaja. Štoviše, gubitak te veze s dotičnom državom članicom, koji bi se sastojao od prijenosa glavnog poslovnog sjedišta u drugu državu članicu, ne može se svesti na običnu promjenu društvenog sjedišta jer zračni prijevoznik mora, kao što je to sam tužitelj istaknuo u točki 59. tužbe, također poduzeti sve upravne korake u potonjoj državi kako bi dobio novu operativnu licenciju i ispuniti sve potrebne uvjete u tu svrhu, pri čemu je uspostava mjesta njegova novog glavnog poslovnog sjedišta tek jedan od elemenata.

- 40 Stoga je nedvojbeno da je donošenjem tog kriterija Francuska Republika u biti nastojala osigurati postojanje stalne veze sa zračnim prijevoznicima koji su korisnici moratorija, što se odražava u postojanju bitnog pravnog subjekta na njezinu tlu, odnosno njihova glavnog poslovnog sjedišta, koja, pak, ne bi u tom pogledu postojala u slučaju zračnih prijevoznika koji posluju na temelju licencije koju je izdala druga država članica, s obzirom na to da oni nisu podložni financijskom nadzoru i nadzoru dobrog ugleda, koje provode francuska tijela u smislu Uredbe br. 1008/2008, i u kojem slučaju ne postoji ta stabilna i posebna uzajamna veza između Francuske Republike i zračnih prijevoznika koji posjeduju njezinu operativnu licenciju.
- 41 Dakle, ograničavajući primanje potpore samo na zračne prijevoznike koji posjeduju francusku licenciju jer ih s francuskim gospodarstvom povezuju stabilne i uzajamne veze, predmetni program potpore prikladan je za postizanje cilja otklanjanja štete nastale zbog izvanrednih događaja u smislu članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a.
- 42 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da tužitelj pogrešno tvrdi da je, s obzirom na to da se njegovo glavno poslovno sjedište nalazi u Irskoj, da ima znatan udio tržišta putničkog prijevoza iz Francuske i prema Francuskoj od otprilike 7 %, da je u Francuskoj treći zračni prijevoznik i da sudjeluje u strukturi francuskog tržišta zračnog prometa od 1997. (točka 66. tužbe), Komisija počinila pogrešku u ocjeni isključivši zračne prijevoznike kao što je to tužitelj, s obzirom na to da dotična država članica ne raspolaže sredstvima koja bi u pogledu zračnih prijevoznika koji posluju s licencijom koju je izdala druga država članica omogućila provjere opisane u točki 46. pobijane odluke. Usto, taj se dio tržišta odnosi samo na putnički zračni prijevoz, isključujući teret, i po definiciji se odnosi na razdoblje prije izvanrednog događaja, a zapravo je riječ, prema sudskoj praksi navedenoj u točki 24. ove presude, o nužnosti što točnije procjene pretrpljene štete.
- 43 Na četvrtom mjestu, što se tiče proporcionalnosti predmetnog programa potpore, valja smatrati da je predmetna država članica primjenom kriterija francuske licencije, uzimajući pritom u obzir da države članice nemaju neograničena sredstva, kao što to pravilno ističe Komisija, ograničila pogodnost predmetnog programa potpore na zračne prijevoznike koji su najteže pogođeni mjerama ograničavanja prometa i ograničenja kretanja koje je ta ista država donijela i koje po definiciji imaju učinak na njezinu državnom području. Kao što to Komisija navodi u odgovoru na tužbu, Air France je 2019. ostvario 98,83 % svojih letova u Francuskoj, iz nje i prema njoj, Transavia.com 97,05 %, a Hop!, Aigle Azur, Air Corsica, Corsair, XL Airways France itd. 100 %. Nasuprot tomu, letovi u Francuskoj, iz nje i prema njoj tek su manji dio aktivnosti drugih prijevoznika, odnosno oni iznose, primjerice, 22,99 % za easyJet, 8,3 % za tužitelja, 18,93 % za Vueling airlines itd.
- 44 Ti podaci dokazuju da su zračni prijevoznici koji ispunjavaju uvjete razmjerno teže pogođeni nego što je to tužitelj, koji je, s obzirom na posljednje dostavljene podatke, ostvario samo 8,3 % svoje aktivnosti u Francuskoj, iz nje i prema njoj, u odnosu na 100 % za neke od prijevoznika koji ispunjavaju uvjete.
- 45 Na petom mjestu, tužitelj predlaže mogućnost alternativnog programa potpore koji bi se temeljio na odnosnim tržišnim udjelima zračnih prijevoznika. Tužitelj je na raspravi naveo druge moguće kriterije, kao što su to broj prevezenih putnika ili rute.
- 46 Međutim, prema sudskoj praksi, Komisija ne mora općenito odlučivati o svim alternativnim mjerama koje je moguće zamisliti jer iako predmetna država članica mora obrazloženo navesti razloge na temelju kojih je donesen predmetni program potpore, osobito u pogledu primijenjenih kriterija prihvatljivosti, ona nije dužna pozitivno dokazati da se nijednom drugom mogućom mjerom, koja je po definiciji hipotetska, ne može omogućiti bolje osiguranje cilja koji se želi postići. Budući da navedena država članica ne podliježe takvoj obvezi, tužitelj ne može osnovano tražiti od Općeg suda da naloži Komisiji da zamijeni nacionalna tijela u okviru te zadaće normativnog istraživanja kako bi se ispitala svaka moguća alternativna mjera (vidjeti u tom smislu presudu od 6. svibnja 2019., Scor/Komisija, T-135/17, neobjavljenu, EU:T:2019:287, t. 94. i navedenu sudsku praksu).

- 47 U svakom slučaju valja istaknuti da zbog razloga koji su navedeni u točkama 37. do 41. ove presude, proširenje predmetnog programa potpore na prijevoznike koji nemaju poslovni nastan u Francuskoj ne bi omogućilo toliko precizno postizanje cilja navedenog programa, bez opasnosti od prekomjerne naknade, jer, kao što je to istaknuto u točki 42. ove presude, zahtjev uzimanja u obzir sveukupnog zračnog prijevoza u vezi s Francuskom, u pogledu svoje raznovrsnosti i trajanja, ne bi bio jednako dobro osiguran donošenjem kriterija koje predlaže tužitelj pa ih Komisija opravdano nije odobrila.
- 48 Slijedom toga, usredotočujući predmetni program potpore na jedan od gospodarskih sektora na koji su najviše utjecale posljedice mjera ograničavanja prometa i ograničenja kretanja, odnosno na sektor zračnog prijevoza, te usmjeravajući se u okviru tog sektora na zračne prijevoznike s francuskom licencijom, predmetna država članica ispunila je zahtjev iz sudske prakse, na koji se podsjeća u točki 32. ove presude, te Komisija nije trebala sankcionirati to ograničenje, pod uvjetom da se tim kriterijem prihvatljivosti omogućuje osiguranje proporcionalnosti predmetnog programa potpore.
- 49 Dakle, Komisija je u pobijanoj odluci odobrila program potpore čiji je stvarni cilj otklanjanje štete nastale uslijed izvanrednog događaja pojave pandemije bolesti COVID-19 te mjera ograničavanja i ograničenja kretanja koje je donijela Francuska Republika kao odgovora na pandemiju, i koji u svojim načinima dodjele ne prekoračuje ono što je nužno za postizanje njegova cilja. Stoga valja utvrditi, s obzirom na načela navedena u točki 32. ove presude, da se posljedicama navedenog programa u smislu da su francuska tijela ograničila njegovo područje primjene na zračne prijevoznike koji posjeduju francusku licenciju ne povređuje članak 18. prvi stavak UFEU-a samo na osnovi toga da se tim programom daje prednost zračnim prijevoznicima koji imaju svoje glavno poslovno sjedište na francuskom državnom području.
- 50 Iz prethodno navedenog proizlazi da cilj predmetnog programa potpore ispunjava zahtjeve odstupanja iz članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a i da načini dodjele potpore ne prekoračuju ono što je nužno za postizanje tog cilja.
- 51 Slijedom toga, valja odbiti prvi, drugi i treći dio prvog tužbenog razloga a da pritom nije potrebno odlučiti o dopuštenosti priloga A.3.1. i A.3.2. tužbi, koji sadržavaju nalaze koje su sastavili tužiteljevi vještaci, a koje Komisija osporava.

Četvrti dio prvog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi načela slobodnog pružanja usluga, koje je neopravdano prekršeno

- 52 Tužitelj podsjeća, s jedne strane, da je ograničenje slobodnog pružanja usluga dopušteno ako je opravdano važnim razlogom od općeg interesa, nediskriminirajuće, nužno i proporcionalno cilju u općem interesu koji se želi postići i, s druge strane, da su ti uvjeti kumulativni pa je ograničenje neopravdano ako samo jedan od njih nije ispunjen. Tužitelj smatra da je to slučaj u ovom predmetu. Naime, predmetni program potpore prije svega je diskriminatoran jer se njime različito postupa prema zračnim prijevoznicima ovisno o državi članici koja je izdala njihovu operativnu licenciju Unije, iako su svi zračni prijevoznici Unije koji posluju u Francuskoj pretrpjeli štetu zbog pandemije bolesti COVID-19, koju se predmetnim programom potpore nastoji otkloniti, i čine dio strukture zračnog sektora, koju se navedenim programom nastoji očuvati. Nadalje, predmetni program potpore nije proporcionalan jer se njime prekoračuje ono što je nužno za postizanje njegova cilja, odnosno otklanjanja štete nastale zbog pandemije bolesti COVID-19 i očuvanja strukture zračnog sektora, s obzirom na to da bi se on mogao postići, a da se pritom ne povređuje slobodno pružanje usluga, na način da koristi svim zračnim prijevoznicima koji posluju u Francuskoj, neovisno o državi članici koja je izdala njihovu operativnu licenciju Unije, jednostavno uzimajući u obzir njihov sveukupni doprinos pristojbama na koje se odnosi predmetni program potpore.

- 53 Naposljetku, cilj u općem interesu koji se sastoji od nadoknađivanja gubitaka zračnog sektora zbog pandemije bolesti COVID-19 radi očuvanja njegove strukture ne čini nužnim to da se pomaže jedino zračnim prijevoznicima koji posjeduju francusku licenciju s obzirom na to da su zračni prijevoznici koji posluju u Francuskoj na temelju licencije koju je izdala druga država članica također važni za strukturu zračnog sektora u Francuskoj i cijeloj Uniji. Nasuprot tomu, činjenicom da se pomaže nacionalnim zračnim prijevoznicima uzrokuje se rascjepkanost unutarnjeg tržišta i uklanjanje konkurenata iz drugih država članica, oslabljuje se tržišno natjecanje, pogoršava se šteta nastala zbog pandemije bolesti COVID-19, u konačnici se narušava struktura zračnog sektora koja bi se predmetnim programom potpore trebala očuvati i ograničuju se prava prijevoznika Unije da slobodno pružaju usluge zračnog prijevoza na unutarnjem tržištu neovisno o tome koja im je država članica izdala licenciju.
- 54 Uvodno, u dijelu u kojem tužitelj svoj argument temelji na postojanju diskriminacije koja proizlazi iz predmetnog programa potpore i na njegovoj neproporcionalnosti, valja uputiti na razmatranja iz prvog, drugog i trećeg dijela prvog tužbenog razloga.
- 55 Što se tiče članka 56. UFEU-a, valja utvrditi da je na temelju članka 58. stavka 1. UFEU-a sloboda pružanja usluga u području prometa uređena odredbama glave koja se odnosi na promet, odnosno glave VI. UFEU-a. Dakle, u sustavu primarnog prava sloboda pružanja usluga u području prometa na taj je način podvrgnuta posebnom pravnom sustavu (presuda od 18. ožujka 2014., *International Jet Management*, C-628/11, EU:C:2014:171, t. 36.). Posljedično, članak 56. UFEU-a ne primjenjuje se na područje zračne plovidbe (presuda od 25. siječnja 2011., *Neukirchinger*, C-382/08, EU:C:2011:27, t. 22.).
- 56 Stoga se mjere liberalizacije usluga zračnog prijevoza mogu donijeti samo na temelju članka 100. stavka 2. UFEU-a (presuda od 18. ožujka 2014., *International Jet Management*, C-628/11, EU:C:2014:171, t. 38.). Doista, zakonodavac Unije donio je Uredbu br. 1008/2008 na temelju te odredbe, čiji je predmet upravo definirati uvjete primjene načela slobodnog pružanja usluga u sektoru zračnog prijevoza (vidjeti po analogiji presudu od 6. veljače 2003., *Stylianakis*, C-92/01, EU:C:2003:72, t. 23. i 24.). Međutim, valja utvrditi da tužitelj uopće ne ističe povredu te uredbe.
- 57 U svakom slučaju, iako se određivanjem opsega predmetnog programa potpore tužitelju oduzima pristup moratoriju Francuske Republike na naplatu predmetnih pristojbi, on ne dokazuje po čemu ga to isključenje može odvratiti od pružanja usluga iz Francuske i prema njoj. Tužitelj osobito nije utvrdio činjenične ili pravne elemente koji bi doveli do toga da se predmetnim programom potpore proizvode ograničavajući učinci koji bi prekoračivali one koji dovode do zabrane iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, ali koji su, kao što je to utvrđeno u okviru prvog, drugog i trećeg dijela prvog tužbenog razloga, ipak nužni i proporcionalni za otklanjanje štete nastale zbog izvanrednog događaja pandemije, u skladu sa zahtjevima iz članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a.
- 58 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da se nijedan od dijelova prvog tužbenog razloga ne može prihvatiti i da stoga taj tužbeni razlog treba odbiti.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na očitoj pogrešci u ocjeni prilikom Komisijina ispitivanja proporcionalnosti potpore s obzirom na štetu nastalu zbog bolesti COVID-19

- 59 Svojim drugim tužbenim razlogom tužitelj tvrdi da Komisija nije provela odgovarajuću ocjenu vrijednosti prednosti dodijeljene korisnicima potpore i da je stoga počinila očitu pogrešku u ocjeni.
- 60 U tom pogledu, tužitelj osobito podsjeća na to da je Komisija u pobijanoj odluci ocjenjivala proporcionalnost obujma potpore s obzirom na štetu nastalu zbog krize uslijed bolesti COVID-19 te je zaključila da je iznos obujma potpore iznosio 29,9 milijuna eura. Taj je iznos izračunan na način da

odražava iznos kamata koje bi korisnici potpore trebali platiti kako bi dobili novčani iznos koji je jednak iznosu pristojbi čije se plaćanje potporom odgađa. Međutim, takvo je rasuđivanje očito pogrešno u dvama pogledima.

- 61 Naime, kao prvo, iz točke 47. pobijane odluke proizlazi da se Komisijin izračun obujma potpore temelji na primjeni referentne stope Euribora (*Euro interbank offered rate*) uvećane za 1000 baznih bodova, koja u skladu s Obaviješću o reviziji metode za utvrđivanje referentnih i diskontnih stopa (SL 2008., C 14, str. 6.) odgovara kategoriji tržišne stope zajma zajmoprimcu s kreditnim rejtingom „loša financijska situacija/u teškoćama (CCC i niže)”, s niskom razinom osiguranja (kolaterala). Nadalje, tužitelj primjećuje, s jedne strane, da se taj izračun oslanja na nedokazanu pretpostavku da bi na tržištu i dalje bilo zajmodavaca koji bi u trenutačnim okolnostima bili spremni zračnim prijevoznicima koji ispunjavaju uvjete za potporu osigurati likvidnost po takvim stopama i, s druge strane, da Komisija ne objašnjava zašto bi ta pretpostavka bila razumna. Usto, tužitelj smatra da je druga vjerodostojna pretpostavka da nijedan zajmodavac na tržištu ne bi korisnicima predmetnog programa potpore osigurao likvidnost, što bi prema ustaljenoj Komisijinoj praksi odlučivanja podrazumijevalo da bi iznos potpore koji treba uzeti u obzir u svrhu naknade bio jednak nominalnom iznosu osigurane likvidnosti. Na temelju toga, stvarni iznos naknade koju treba uzeti u obzir bio bi puno veći i dosegnuo bi 200,1 milijuna eura.
- 62 Kao drugo, Komisijinim izračunom naknade uzima se u obzir prednost u pogledu likvidnosti, ali ne i druga vrsta prednosti koja se dodjeljuje korisnicima predmetnog programa potpore, odnosno konkurentna prednost koja proizlazi iz diskriminatorne prirode te potpore zbog činjenice da je korištenje predmetnog programa potpore ograničeno na zračne prijevoznike koji imaju operativnu licenciju Unije koju je izdala Francuska Republika. Naime, ta potpora osnažit će likvidnost tih zračnih prijevoznika upravo u trenutku kada će se promet ponovno pokrenuti, odnosno na očekivanom kraju krize nastale zbog pandemije bolesti COVID-19, na štetu njihovih konkurenata koji će i dalje morati plaćati iste pristojbe. Dakle, ta konkurentna prednost također ima vrijednost te će se za korisnike potpore odraziti u obliku stjecanja većih dijelova tržišta nego što bi ih drukčije mogli ostvariti.
- 63 Stoga tužitelj smatra da je Komisijino ispitivanje prikladnosti naknade štete zahvaćeno pogreškom jer je jedan od elemenata usporedbe između štete i njezine naknade podcijenjen. Usto, uvjeti povrata utvrđeni u zaključku pobijane odluke ne mogu otkloniti taj nedostatak jer se njima ne upućuje na vrijednost konkurentne prednosti dodijeljene korisnicima potpore.
- 64 Komisija, koju podupire Francuska Republika, osporava te argumente.
- 65 Najprije valja uputiti na prethodno iznesena razmatranja u odgovoru na prvi tužbeni razlog u pogledu proporcionalnosti predmetnog programa potpore (vidjeti točke 35. do 49. ove presude).
- 66 Nadalje, što se tiče prvog dijela drugog tužbenog razloga, koji se odnosi na postojanje očite pogreške u ocjeni i na povredu načela proporcionalnosti, a s obzirom na to da je Komisija pri određivanju iznosa predmetnog programa potpore uzela u obzir samo nominalni iznos koji proizlazi iz odgode poreznih pristojbi kao posljedice moratorija, što dovodi do toga da se iznosom predmetnog programa potpore prekomjerno nadoknađuje šteta nastala zbog izvanrednog događaja, valja utvrditi sljedeće elemente.
- 67 Kao prvo, tužitelj propušta navesti da se odgoda poreznih tereta koja proizlazi iz moratorija odnosi samo na zrakoplovne pristojbe, a ne na sve porezne pristojbe čiji su obveznici plaćanja zračni prijevoznici koji ispunjavaju uvjete. Međutim, budući da se porezi, kao što je to porez na dobit, plaćaju u 2020. na temelju rezultata za porezno razdoblje 2019., zračni prijevoznici koji ispunjavaju uvjete za predmetni program potpore i koji su porezni obveznici u Francuskoj zbog činjenice da tamo imaju glavno poslovno sjedište, dužni su nastaviti plaćati određene porezne terete koji ne obvezuju tužitelja, s obzirom na to da on djeluje kao pružatelj usluga iz druge države članice odnosno posredstvom slobode poslovnog nastana.

- 68 Kao drugo, kao što to Komisija navodi u pobijanoj odluci, iznos štete koju su pretrpjeli korisnici predmetnog programa potpore zbog izvanrednog događaja je, prema svemu sudeći, nominalno veći od ukupnog nominalnog iznosa predmetnog programa potpore (oko 680 milijuna eura u odnosu na 200,1 milijun eura), tako da element moguće prekomjerne naknade treba jasno odbiti.
- 69 Kao treće, iako tužitelj opravdano upućuje na moguću opreznost ili, u svakom slučaju, veliku razboritost bankarskih institucija u kontekstu pandemije, ne može se prihvatiti tvrdnja da su zajmovi tih institucija u potpunosti prestali biti dostupni. Osim činjenice da je teret dokazivanja na tužitelju, kao što to pravilno podsjeća Komisija, koji je stoga dužan dokazati neuvjerljivost Komisijine procjene, valja navesti da je tvrdnja da se prihvatljivim zračnim prijevoznicima ne bi odobrio nijedan zajam hipotetska. Možda je ta tvrdnja točna u odnosu na pojedine zračne prijevoznike koji su korisnici predmetnog programa potpore, ali ona ne može biti općenito valjana, a u svakom se slučaju ne može prihvatiti bez najmanje osnove dokaza koji joj ide u prilog. Vjerojatnije je da će ih bankarske institucije biti sklone podržati, odobravajući zajmove po stopama koje su za njih zanimljive. U tim se okolnostima čini razumno i prikladnom Komisijina pretpostavka u pogledu zajmova uvećanih ovisno o najvišoj marži koja proizlazi iz Obavijesti o reviziji metode za utvrđivanje referentnih i diskontnih stopa (1000 baznih bodova), koja odgovara situaciji u kojoj je zajmoprimac loše ocijenjen i raspolaže malim osiguranjem (kolateralom). Komisija stoga nije počinila pogrešku u ocjeni.
- 70 U svakom slučaju, ne može se prihvatiti argument prema kojem bi iznos štete, koja u pogledu zračnih prijevoznika s glavnim poslovnim sjedištem u Francuskoj proizlazi iz izvanrednog događaja bolesti COVID-19, mogao biti precijenjen dodjelom moratorija na zrakoplovne pristojbe u najmanju ruku zbog razloga navedenih u točki 68. ove presude, a neovisno o tome procjenjuje li se iznos predmetnog programa potpore na temelju izračuna kamata na iznos tih pristojbi, pri čemu se te kamate uvećavaju ovisno o trajanju odgode plaćanja, pa je riječ o iznosu od 29,9 milijuna eura ili se, pak, uzima u obzir njegova ukupna nominalna vrijednost, odnosno iznos od 200,1 milijun eura. Osim toga, usvojenim mjerama nadzora koje su navedene u točki 46. pobijane odluke upravo se nastoji spriječiti svaka opasnost od prekomjerne naknade te one nisu bile izvedive u pogledu pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, poput tužitelja.
- 71 Štoviše, valja dodati da je Komisija radi proglašenja predmetnog programa potpore spojivim s unutarnjim tržištem uzela u obzir obveze Francuske Republike da će joj dostaviti metodologiju, što predstavlja dodatno jamstvo otklanjanja svake opasnosti od prekomjerne naknade.
- 72 Dakle, prvi dio drugog tužbenog razloga treba odbiti.
- 73 Što se tiče drugog dijela drugog tužbenog razloga, dovoljno je navesti, kao što je to učinila Komisija, da se on ne može prihvatiti jer je protivan sudskoj praksi suda Unije u pogledu određivanja iznosa potpore, kako s aspekta procjene prednosti tako i u pogledu povrata iznosa nezakonite potpore koja je protivna unutarnjem tržištu. Prednosti „druge razine” ne treba uzeti u obzir jer su u stvarnosti previše hipotetski i složeni da bi ih se sa sigurnošću utvrdilo, što tužitelj nije mogao zanemariti s obzirom na tekst presude od 21. prosinca 2016., Komisija/Aer Lingus i Ryanair Designated Activity (C-164/15 P i C-165/15 P, EU:C:2016:990, t. 90. do 92.).
- 74 Zbog svih tih razloga, drugi tužbeni razlog treba odbiti.

Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja

- 75 U potporu četvrtom tužbenom razlogu tužitelj podsjeća da Komisija ima obvezu obrazlaganja na temelju članka 296. drugog stavka UFEU-a i da povreda te obveze opravdava poništenje pobijane odluke. Usto, Komisija mora na temelju prethodno navedene odredbe „jasno i nedvosmisleno” navesti rasuđivanje kojim se vodila prilikom donošenja predmetne mjere, tako da zainteresirane stranke i

nadležni sud Unije razumiju razloge zbog kojih je pobijani akt donesen. Ta obveza obrazlaganja u ovom je slučaju tim važnija jer je pobijana odluka donesena bez pokretanja formalnog istražnog postupka kojim se zainteresiranim osobama daje mogućnost da iznesu svoje argumente.

- 76 Doista, kao prvo, Komisija je povrijedila obvezu obrazlaganja, na prvom mjestu, time što nije ocijenila je li potpora nediskriminirajuća i poštuje li se njome načelo slobodnog pružanja usluga; na drugom mjestu, time što nije čak ni sažeto ocijenila vrijednost konkurentne prednosti dodijeljene zračnim prijevoznicima koji mogu koristiti potporu i, na trećem mjestu, time što nije obrazložila svoj izračun iznosa potpore.
- 77 Kao drugo, Komisija je također povrijedila obvezu pružanja odgovarajućeg obrazloženja. Naime, u pobijanoj se odluci priznaje da pristojbe za koje se potporom dodjeljuje moratorij također duguju i zračni prijevoznici kojima je operativnu licenciju Unije izdala druga država članica, ali se navodi i to da ta okolnost ne utječe na njezinu nediskriminativnost s obzirom na to da je jasan cilj mjere nadoknaditi štetu koju su pretrpjeli zračni prijevoznici koji su nositelji operativnih dozvola koje je izdala Francuska Republika. Međutim, to je proturječno jer se time tvrdi da potpora nije diskriminatorna jer je njezin glavni cilj diskriminacija. Usto, upućivanje u bilješki br. 23 pobijane odluke na presedan koji proizlazi iz njezine odluke od 12. ožujka 2002. u predmetu N 854/2001 – Ujedinjena Kraljevina – Potpora zračnim prijevoznicima zbog zatvaranja zračnog prostora, samo je neuspješan pokušaj pronalaska privida pravne osnove za ono što je od početka suštinski pogrešno rasuđivanje. Stoga je Komisijino rasuđivanje nepostojeće, tautološko odnosno proturječno. Naime, proturječnost između prijavljenih ciljeva, odnosno otklanjanja štete nastale zbog pandemije bolesti COVID-19 i očuvanja strukture zračnog sektora za zračne prijevoznike čija je operativna licencija Unije izdana u Francuskoj, te neproporcionalna i kontraproduktivna sredstva upotrijebljena za njihovo postizanje, odnosno dodjela diskriminatorne potpore, ne omogućuju zainteresiranim osobama ni Općem sudu razumijevanje koji je bio cilj predmetne mjere potpore, osim cilja da se iz programa potpore isključe zračni prijevoznici koji su nositelji operativne licencije Unije koju je izdala država članica različita od Francuske Republike.
- 78 Komisija osporava te argumente. Francuska Republika upućuje na odgovor na tužbu u tom pogledu.
- 79 Kao prvo, iako iz obrazloženja Unijina akta, koje se zahtijeva člankom 296. drugim stavkom UFEU-a, mora jasno i nedvosmisleno proizlaziti rasuđivanje njegova autora kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo razumijevanje opravdanja poduzete mjere i Sudu izvršavanje nadzora, ipak se time ne zahtijeva navođenje svih relevantnih pravnih ili činjeničnih elemenata. Poštovanje obveze obrazlaganja mora se, osim toga, ocjenjivati ne samo s obzirom na tekst akta nego i na njegov kontekst te na sva pravna pravila kojima se uređuje dotično područje (vidjeti presudu od 7. veljače 2018., *American Express*, C-304/16, EU:C:2018:66, t. 75. i navedenu sudsku praksu). Doista, u ovom je slučaju prisutan kontekst pandemije i iznimne hitnosti u kojem je Komisija razmotrila mjere koje su joj prijavile države članice te je donijela odluke koje se odnose na te mjere, među kojima je i pobijana odluka. U tom pogledu, iz točaka 1. i 3. ove presude proizlazi da je od prijave predmetnog programa potpore do donošenja pobijane odluke proteklo samo sedam dana.
- 80 Međutim, unatoč takvim iznimnim okolnostima, valja istaknuti da u ovom slučaju pobijana odluka sadržava 53. točke te jasno i razvidno omogućuje razumijevanje činjeničnih i pravnih razloga zbog kojih je Komisija odlučila ne isticati prigovore u pogledu predmetnog programa potpore.
- 81 Kao drugo, precizno su izneseni brojučani podaci koji služe kao osnova za određivanje cilja predmetnog programa potpore i načina njegova postizanja (moratorij na zrakoplovne pristojbe zračnih prijevoznika koji su nositelji francuske licencije). Konkretno, imajući u vidu tekst točke 3. pobijane odluke, valja utvrditi da tužitelj nije mogao pogrešno razumjeti cilj predmetnog programa potpore. Tvrdnja koja se odnosi na nemogućnost određivanja iznosa navedenog programa činjenično je neosnovana zbog

razloga koje je iznijela Komisija, odnosno zato što se u točki 47. i bilješki br. 22 pobijane odluke, u vezi s njezinim točkama 7. i 8., pružaju jasni razlozi koji omogućuju izračun iznosa od 29,9 milijuna eura.

- 82 Kao treće, što se tiče obrazloženja u vezi s prednostima „druge razine”, Komisija u tom pogledu nije uopće imala ikakvu obvezu jer se te prednosti nije trebalo razmatrati radi utvrđivanja iznosa potpore.
- 83 Kao četvrto, budući da je pobijana odluka donesena na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a, obrazloženje navedene odluke treba ispitati s obzirom na poštovanje uvjeta propisanih tom odredbom. Doista, obrazloženje pobijane odluke svjedoči o detaljnom poštovanju postojanja uvjeta iz sudske prakse, kako u pogledu kvalifikacije događaja kao „izvanrednog” tako i ispitivanja uzročne veze između tog događaja i štete koju su pretrpjeli korisnici predmetnog programa potpore.
- 84 Stoga, budući da je Komisija u pobijanoj odluci izložila razloge zbog kojih se predmetnim programom potpore ispunjavaju uvjeti iz članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a i, osobito, zbog čega je kriterij prihvatljivosti koji se odnosi na posjedovanje francuske licencije nužan, prikladan i proporcionalan, ona je ispunila obvezu obrazlaganja.
- 85 Stoga, četvrti tužbeni razlog valja odbiti.

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi postupovnih prava izvedenih iz članka 108. stavka 2. UFEU-a

- 86 Treći tužbeni razlog, koji se odnosi na zaštitu tužiteljevih postupovnih prava uslijed činjenice da Komisija nije pokrenula formalni istražni postupak unatoč navodnom postojanju ozbiljnih sumnji, u stvarnosti je podredne prirode za slučaj da Opći sud ne razmotri osnovanost ocjene potpore kao takve. Naime, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je cilj takvog tužbenog razloga omogućiti zainteresiranoj stranci da joj se u tom svojstvu dopusti podnošenje tužbe na temelju članka 263. UFEU-a, što bi joj inače bilo odbijeno (vidjeti u tom smislu presude od 24. svibnja 2011., Komisija/Kronoply i Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, t. 48. i od 27. listopada 2011., Austrija/Scheucher-Fleisch i dr., C-47/10 P, EU:C:2011:698, t. 44.). Međutim, Opći sud ispitao je prvi i drugi tužbeni razlog, koji se odnose na osnovanost ocjene potpore kao takve, pa takav razlog nema svoju navedenu svrhu.
- 87 Štoviše, valja utvrditi da taj tužbeni razlog nema samostalan sadržaj. Naime, u okviru takvog tužbenog razloga tužitelj se u svrhu očuvanja svojih postupovnih prava u okviru formalnog istražnog postupka može pozivati samo na razloge kojima se može dokazati da je ocjena informacija i elemenata kojima je Komisija raspolagala ili mogla raspolagati tijekom faze prethodnog ispitivanja prijavljene mjere trebala pobuditi sumnje u spojivost te prijavljene mjere s unutarnjim tržištem (vidjeti u tom smislu presude od 22. prosinca 2008., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, t. 81.; od 9. srpnja 2009., 3F/Komisija, C-319/07 P, EU:C:2009:435, t. 35. i od 24. svibnja 2011., Komisija/Kronoply i Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, t. 59.), kao što su to nedostatno ili nepotpuno Komisijino ispitivanje tijekom postupka prethodnog ispitivanja odnosno postojanje pritužbi trećih strana. Međutim, valja naglasiti da se trećim tužbenim razlogom sažeto ponavljaju argumenti istaknuti u okviru prvog i drugog tužbenog razloga a da se ne ističu posebni elementi koji se odnose na moguće ozbiljne poteškoće.
- 88 Iz tih razloga valja utvrditi da ne treba ispitati osnovanost tog tužbenog razloga, s obzirom na to da je Opći sud ispitao meritum tih tužbenih razloga.
- 89 Stoga valja odbiti tužbu u cijelosti, priznajući tužitelju pravo na traženo povjerljivo postupanje, s obzirom na to da Francuska Republika nije u tom pogledu podnijela nikakav prigovor.

Troškovi

- 90 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelj nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje vlastitih troškova kao i troškova Komisije, u skladu s njezinim zahtjevom, uključujući troškove nastale u okviru zahtjeva za povjerljivo postupanje.
- 91 Francuska Republika snosit će vlastite troškove u skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (deseto prošireno vijeće),

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Društvu Ryanair DAC nalaže se snošenje vlastitih troškova i troškova Europske komisije, u skladu s njezinim zahtjevom, uključujući troškove nastale u okviru zahtjeva za povjerljivo postupanje.

3. Francuska Republika snosit će vlastite troškove.

Van der Woude

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 17. veljače 2021.

Potpisi