PRESUDA PRVOSTUPANJSKOG SUDA (osmo prošireno vijeće)

17. prosinca 2008.(*)

„Državne potpore – Sporazumi koje su Valonska regija i zračna luka Charleroi Bruxelles Sud sklopili sa zrakoplovnom kompanijom Ryanair – Postojanje gospodarske pogodnosti – Primjena kriterija privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu"

U predmetu T-196/04,

Ryanair Ltd, sa sjedištem u Dublinu (Irska), koji su prvo zastupali D. Gleeson, A. Collins, *SC*, V. Power i D. McCann, *solicitors*, a zatim Power, McCann, *solicitors*, J. Swift, *QC*, J. Holmes, *barrister*, i G. Berrisch, odvjetnik,

tužitelj,

protiv

Komisije Europskih zajednica, koju zastupa N. Khan, u svojstvu agenta,

tuženika,

koju podupire

Association of European Airlines (AEA), koju zastupaju S. Völcker, F. Louis i J. Heithecker, odvjetnici,

intervenijent,

u vezi sa zahtjevom za poništenje Odluke Komisije 2004/393/EZ od 12. veljače 2004. o pogodnostima koje su Valonska regija i Brussels South Charleroi Airport odobrili zrakoplovnoj kompaniji Ryanair za poslovni nastan na Charleroiju (SL L 137, str. 1.),

PRVOSTUPANJSKI SUD EUROPSKIH ZAJEDNICA (osmo prošireno vijeće),

u sastavu: M. E. Martins Ribeiro, predsjednica, D. Šváby, S. Papasavvas, N. Wahl (izvjestitelj), i A. Dittrich, suci,

tajnik: K. Pocheć, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 12. ožujka 2008.,

donosi sljedeću

Presudu

Okolnosti spora

1 Tužitelj, Ryanair Ltd, prva je i vodeća niskobudžetna zrakoplovna kompanija u Europi. U Europi je bio predvodnik komercijalnog modela zvanog „*low cost*", koji se sastoji od smanjenja troškova i optimiziranja učinkovitosti u svim područjima rada kako bi se na svakom tržištu ponudile najniže cijene i tako privukao veliki broj putnika.

2 Ryanair je svoje poslovanje sa zračne luke Charleroi (Belgija) počeo u svibnju 1997. otvaranjem zračne veze za Dublin.

3 Tijekom 2000. godine započeti su pregovori u vezi s otvaranjem Ryanairove prve baze u kontinentalnoj Europi u Charleroiju.

4 Početkom studenoga 2001. Ryanair je sklopio dva odvojena sporazuma (u daljnjem tekstu: sporni sporazumi), jedan s Valonskom regijom, vlasnikom zračne luke Charleroi, drugi s Brussels South Charleroi Airport (BSCA), javnim poduzetnikom koji kontrolira Valonska regija koja od 4. srpnja 1991. upravlja tom zračnom lukom i iskorištava je u svojstvu koncesionara.

5 U skladu s prvim sporazumom, Valonska je regija, osim promjene radnog vremena zračne luke, odobrila Ryanairu popust reda veličine 50 % za pristojbe za slijetanje u odnosu na propisani iznos te se obvezala obeštetiti Ryanair za svaki gubitak dobiti koji izravno ili neizravno proizađe zbog promjene, donesene dekretom ili regulatornim aktom, bilo kojih taksi zračne luke ili radnog vremena zračne luke.

6 Sukladno drugom sporazumu, Ryanair se obvezao da će u zračnu luku Charleroi smjestiti dva do četiri zrakoplova i da će u razdoblju od petnaest godina dnevno obaviti minimalno tri rotacije po zrakoplovu. Nadalje se obvezao da će u slučaju Ryanairova „povlačenja znatnih sredstava" iz zračne luke vratiti ukupnu uplatu ili dio uplata BSCA-a (vidjeti točke 7. i 9. ove presude).

7 Što se tiče BSCA-a, on se obvezao doprinositi kad su u pitanju troškovi koje Ryanair snosi za otvaranje svoje baze. Taj je doprinos razložen kako slijedi:

– uplata koja može ići do 250 000 eura za troškove hotela i boravka osoblja Ryanaira;

– uplata od 160 000 eura po svakoj novootvorenoj ruti do maksimalno tri rute po zrakoplovu smještenom na Charleroiju, odnosno maksimalno 1 920 000 eura;

– uplata od 768 000 eura za troškove zapošljavanja i obuke zračnog osoblja raspoređenog na nova odredišta koja povezuje zračna luka Charleroi;

– uplata od 4 000 eura za kupnju uredske opreme;

– stavljanje na raspolaganje raznih lokala za tehničku ili uredsku namjenu „po minimalnom ili nikakvom trošku”.

8 Inače, na temelju tog sporazuma BSCA Ryanairu fakturira jedan euro po putniku za pružanje zemaljskih usluga, umjesto deset eura koliko iznosi objavljena pristojba za druge korisnike.

9 Naposljetku, BSCA i Ryanair osnovali su zajedničko trgovačko društvo Promocy čiji je cilj financirati promociju Ryanairovih djelatnosti na Charleroiju i promociju zračne luke Charleroi. Obje su se strane obvezale da će u istom omjeru sudjelovati u funkcioniranju Promocyja, prvo, ulaganjem od 62 500 eura u osnivački kapital trgovačkog društva i drugo, godišnjim doprinosom proračunu Promocyja u iznosu od četiri eura po putniku u odlasku.

10 Komisija nije obaviještena o tim mjerama.

11 Nakon što je primila prigovore i nakon informacija objavljenih u tisku, Komisija je dopisom od 11. prosinca 2002. [SG (2002) D/233141] obavijestila Kraljevinu Belgiju o svojoj odluci da protiv tih mjera pokrene postupak predviđen člankom 88. stavkom 2. UEZ-a. Između ostalog je objavom te odluke u *Službenom listu Europskih zajednica* 25. siječnja 2003. (SL C 18, str. 3.) pozvala zainteresirane stranke da iznesu svoje primjedbe o spornim mjerama.

12 Nakon što je analizirala komentare zainteresiranih stranaka i Kraljevine Belgije, Komisija je 12. veljače 2004. usvojila Odluku 2004/393/EZ o pogodnostima koje su Valonska regija i Brussels South Charleroi Airport odobrili zrakoplovnoj kompaniji Ryanair za poslovni nastan na Charleroiju (SL L 137, str. 1.) (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Pobijana odluka

13 U pobijanoj odluci Komisija, prvo, nakon opisa provedenog administrativnog postupka (uvodne izjave 1. do 6.), ukratko podsjeća na činjenice i procjenu sadržanu u odluci da se pokrene službeni ispitni postupak (uvodne izjave 7. do 15.). Potom iznosi primjedbe zainteresiranih stranaka (uvodne izjave 16. do 75.) i komentare Kraljevine Belgije (uvodne izjave 76. do 136.).

14 Kad Komisija ocjenjuje, u pravom smislu te riječi, sporne mjere, prvo ocjenjuje postojanje potpore u smislu članka 87. stavka 1. UEZ-a (uvodne izjave 137. do 250.).

15 Što se toga tiče, odbija da se načelo privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu primjenjuje na Valonsku regiju. U bitnom smatra da utvrđivanje pristojbi za slijetanje ulazi u zakonodavnu i regulatornu nadležnost Valonske regije i da se ne radi o gospodarskoj djelatnosti koja se može analizirati s obzirom na načelo privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu. Umjesto da djeluje u okviru svojih javnih ovlasti, Valonska regija se po mišljenju Komisije ponijela nezakonito i diskriminirajuće kad je Ryanairu, ugovorom privatnog prava, za razdoblje od petnaest godina dodijelila popust na visinu pristojbi zračne luke koji nije bio odobren drugim zrakoplovnim kompanijama. Komisija iz toga zaključuje da popust na pristojbe zračne luke i jamstvo naknade štete jesu pogodnost u smislu članka 87. stavka 1. UEZ-a (uvodne izjave 139. do 160.).

16 Za razliku od toga i unatoč teškoćama provedbe, Komisija pokušava procijeniti može li se smatrati da je kriterij privatnog ulagača ispunjen kad je riječ o mjerama koje je poduzeo BSCA (uvodne izjave 161. do 170.). Smatrajući da BSCA nije djelovao sukladno načelu privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu, Komisija je odlučila da pogodnosti koje je BSCA dodijelio Ryanairu jesu pogodnosti u smislu članka 87. stavka 1. UEZ-a (uvodne izjave 161. do 238.). Između ostalog ističe da u trenutku kad je donio odluku o svojem ulaganju „[BSCA] nije proveo koherentnu analizu u vezi sa svim hipotezama ugovora koji je planiran samo i jedino s Ryanairom". Time se BSCA izložio rizicima koje privatni ulagač koji djeluje u tržišnom gospodarstvu ne bi preuzeo. Ti se rizici tiču kako bitnih podataka poslovnog plana tako i drugih parametara vezanih za odnose između BSCA-a i Valonske regije (uvodne izjave 184. i 185.).

17 Budući da su, prema mišljenju Komisije, prisutni drugi kriteriji za utvrđivanje potpore, odnosno povezani s njezinim specifičnim karakterom (uvodne izjave 239. do 242.), za prijenos državnih sredstava u korist Ryanaira (uvodne izjave 243. do 246.) i utjecaj na unutarnju trgovinu u Zajednici i tržišno natjecanje (uvodne izjave 247. do 249.), Komisija zaključuje da „pogodnosti koje su Ryanairu dodijelili Valonska regija i BSCA jesu državne potpore".

18 Komisija osobito ističe da su predmetne pogodnosti, bilo da je riječ o onima koje je osigurao BSCA ili onima koje je osigurala Valonska regija, dodijeljene samo Ryanairu i da su stoga specifične. Između ostalog navodi da te pogodnosti, koje je izravno dodijelila Valonska regija u obliku jamstva naknade štete (koje po potrebi uključuje mobilizaciju regionalnih sredstava) i popusta na naknade za slijetanje (koji za državu podrazumijeva gubitak dobiti) i neizravno mobilizacijom sredstava BSCA-a, uključuju prijenos državnih sredstava u korist Ryanaira. Komisija naposljetku precizira da spomenute pogodnosti dodijeljene u obliku toga da država preuzme troškove korištenja koje obično podmiruje zrakoplovna kompanija, tržišno natjecanje ne narušavaju samo na jednoj ili više ruta i na određenom dijelu tržišta, nego na cijeloj mreži koju opslužuje Ryanair.

19 Drugo, Komisija ispituje mogu li se te potpore smatrati spojivima na osnovi izuzećâ predviđenih Ugovorom o EZ-u. Dolazi do zaključka da potpore koje je dodijelila Valonska regija nisu spojive sa zajedničkim tržištem. Rabati odobreni Ryanairu su diskriminirajući, protivni belgijskom pravu i načelu proporcionalnosti (uvodne izjave 263. do 266.).

20 Što se tiče potpora koje je uplatio BSCA, Komisija smatra da su sa zajedničkim tržištem spojive potpore za otvaranje novih linija čiji iznos ne premašuje 50 % troškova njihova pokretanja i čije je trajanje kraće od 5 godina. Za potpore koje premašuju te okvire Komisija zahtijeva vraćanje potpora koje je BSCA uplatio Ryanairu (uvodne izjave 267. do 344.).

21 Zaključno, Komisija podsjeća na svoje smjernice u vezi s politikom financiranja zračnih luka i zračnih veza (uvodne izjave 345. do 356.).

22 Izreka pobijane odluke glasi kako slijedi:

„*Članak prvi*

Potpora koju je provela [Kraljevina] Belgija ugovorom od 6. studenoga 2001. sklopljenim između Valonske regije i Ryanaira, u obliku popusta na iznos naknada za slijetanje zračne luke koji premašuje službenu tarifu utvrđenu člankom 3. Dekreta valonske vlade od 16. srpnja 1998. kojim se utvrđuju pristojbe koje se ubiru za korištenje zračnih luka u nadležnosti Valonske regije i opći rabati utvrđeni u članku 7. stavcima 1. i 2. spomenutog dekreta, nije spojiva sa zajedničkim tržištem, u smislu članka 87. stavka 1. Ugovora.

Članak 2.

Potpora koju je provela [Kraljevina] Belgija ugovorom od 2. studenoga 2001. sklopljenim između poduzetnika Brussels South Charleroi Airport (BSCA) i zrakoplovne kompanije Ryanair, u obliku rabata na cijene zemaljskih usluga u odnosu na službenu tarifu zračne luke, nije spojiva sa zajedničkim tržištem u smislu članka 87. stavka 1. Ugovora.

[Kraljevina] Belgija određuje iznos potpora za koji je moguće tražiti povrat tako da izračuna razliku između troškova korištenja koje snosi BSCA, a koji su povezani sa zemaljskim uslugama koje pruža Ryanair, i cijene fakturirane zrakoplovnoj kompaniji. Sve dok prag od dva milijuna putnika predviđen Direktivom 96/67/EZ nije dosegnut, [Kraljevina] Belgija može od tog iznosa oduzeti eventualan profit koji BSCA ostvaruje od svojih drugih, isključivo komercijalnih usluga.

Članak *3.*

[Kraljevina] Belgija će osigurati da su jamstva naknade štete, koja je ugovorom od 6. studenoga 2001. dodijelila Valonska regija u slučaju da Ryanair pretrpi gubitke uzrokovane time što Valonska regija koristi svoje regulatorne ovlasti, ništetna. Valonska regija naspram Ryanaira kao i drugih zrakoplovnih kompanija ima svu potrebnu slobodu u utvrđivanju naknada zračne luke, radnog vremena zračne luke ili drugih regulatornih odredaba.

Članak *4.*

Druge potpore koje je dodijelio BSCA, između ostalog u obliku doprinosa marketingu, jednokratnih poticaja i stavljanja na raspolaganje uredskih prostora, proglašene su spojive sa zajedničkim tržištem kao potpore za pokretanje novih linija podložno sljedećim uvjetima:

1. doprinosi se moraju odnositi na otvaranje nove linije i imat će ograničeno vrijeme trajanja. S obzirom na obuhvaćena odredišta unutar Europe, to vrijeme trajanja neće premašivati razdoblje od pet godina nakon otvaranja neke linije. Ti doprinosi neće se moći uplaćivati za liniju koja je u prethodnih pet godina otvorena kao zamjena za zatvaranje druge Ryanairove linije. Što se tiče budućnosti, potpore se neće moći dodijeliti ni za liniju koju je Ryanair upravo osigurao kao zamjenu za drugu liniju koju je prije pružao iz druge zračne luke smještene u zoni jednake gospodarske privlačnosti ili jednako naseljenoj zoni;

2. doprinosi za marketing, trenutačno utvrđeni na 4 eura po putniku, morat će biti opravdani razvojnim planom koji za svaku predmetnu liniju utvrđuje Ryanair i

potvrđuje BSCA. U tom će se planu pobliže objasniti nastali i prihvatljivi troškovi, koji će se morati ticati promidžbe linije, i to u cilju da nakon početnog razdoblja od pet godina postane održiva bez potpora. BSCA će također naknadno potvrditi stvarno nastale troškove pokretanja usluge za svaku zračnu liniju po isteku razdoblja od pet godina; BSCA-u će, prema potrebi, u toj zadaći pomoći nezavisni revizor;

3. kad je riječ o dijelu tih doprinosa koje je BSCA već uplatio, trebat će na istim načelima utemeljiti sličnu praksu za validaciju tih potpora;

4. jednokratni doprinosi plaćani paušalno prilikom dolaska Ryanaira na Charleroiju ili kod otvaranja svake linije moraju se vratiti, osim dijela koji [Kraljevina] Belgija može opravdati tako da je izravno povezan s troškovima koje je Ryanair stvorio na platformi zračne luke Charleroi i koji ima proporcionalan i poticajan karakter;

5. sve potpore koje koristi nova linija ne smiju nikad premašivati 50 % ukupnih troškova pokretanja, marketinga i jednokratnih troškova za dva predmetna odredišta, uključujući Charleroi. Isto tako, doprinosi uplaćeni za neko odredište ne mogu premašivati 50 % stvarnih troškova za to odredište. U tim će se procjenama posebna pozornost posvetiti linijama koje povezuju Charleroi s nekom velikom zračnom lukom, poput onih koje ulaze u kategorije A i B definirane u Mišljenju o planiranju Odbora regija od 2. srpnja 2003. o kapacitetima regionalnih zračnih luka, i poput onih utvrđenih u ovoj odluci, i/ili sa zračnom lukom koordiniranom ili potpuno koordiniranom u smislu Uredbe (EEZ) br. 95/93;

6. doprinose koje uplaćuje BSCA i za koje se po isteku početnog razdoblja od pet godina pokaže da premašuju tako određene kriterije, Ryanair mora vratiti;

7. dotacije koje su uplaćene, ako je to primjenjivo, za liniju Dublin-Charleroi na temelju [spornih ugovora], bit će vraćene;

8. [Kraljevina] Belgija uvest će nediskriminirajući sustav potpora kako bi osigurala jednako postupanje kad je riječ o zrakoplovnim kompanijama koje žele razvijati nove zrakoplovne usluge sa zračne luke Charleroi, prema objektivnim kriterijima utvrđenim ovom odlukom. […]" [neslužbeni prijevod]

Postupak i zahtjevi stranaka

23 Zahtjevom podnesenim tajništvu Prvostupanjskog suda 25. svibnja 2004. tužitelj je podnio ovu tužbu.

24 Aktom podnesenim tajništvu Prvostupanjskog suda 1. studenoga 2004. Association of European Airlines (AEA) zahtijevala je intervenciju u predmetni postupak u prilog Komisiji.

25 Dopisom koji je 14. siječnja 2005. uveden u tajništvu Prvostupanjskog suda tužitelj je zahtijevao da se u skladu s člankom 116. stavkom 2. Poslovnika Prvostupanjskog suda, određeni povjerljivi elementi isključe iz dostave postupovnih akata intervenijentu, te je u tu svrhu intervencijski podnesak ili dokumente o kojima je riječ dostavio u verziji koja nije povjerljiva.

26 Rješenjem od 20. travnja 2005. predsjednik četvrtog vijeća Prvostupanjskog suda dopustio je intervenciju AEA-a, uz pridržaj odluke o osnovanosti zahtjeva za povjerljivo postupanje. Intervenijent je podnio intervencijski podnesak, a druge su se stranke očitovale o njemu u zadanim rokovima. Intervenijent je obavijestio Prvostupanjski sud da nema prigovora na zahtjev za povjerljivost.

27 Na temelju članka 14. Poslovnika i na prijedlog četvrtog vijeća Prvostupanjski je sud, nakon što su stranke saslušane u skladu s člankom 51. spomenutog Poslovnika, odlučio vratiti predmet pred prošireno sudsko vijeće.

28 Budući da je sastav vijeća Prvostupanjskog suda promijenjen, sudac izvjestitelj imenovan je u osmo prošireno vijeće kojemu je slijedom toga dodijeljen ovaj predmet.

29 Na temelju izvještaja suca izvjestitelja, Prvostupanjski sud (osmo prošireno vijeće) odlučio je otvoriti usmeni postupak te je na temelju mjera upravljanja postupkom pozvao glavne stranke da u pisanom obliku odgovore na niz pitanja. Stranke su udovoljile tim zahtjevima u zadanim rokovima.

30 Stranke su na raspravi održanoj 12. ožujka 2008. iznijele izlaganja i odgovorile na pitanja koja je postavio Prvostupanjski sud.

31 Tužitelj zahtijeva od Prvostupanjskog suda da:

– poništi pobijanu odluku;

– naloži Komisiji snošenje troškova.

32 Komisija i intervenijent od Prvostupanjskog suda zahtijevaju da:

– odbije tužbu;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

Pravo

33 U prilog svojoj tužbi tužitelj iznosi dva tužbena razloga. Prvi proizlazi iz povrede obveze obrazlaganja predviđene člankom 253. UEZ-a. Drugim tužbenim razlogom tužitelj osporava da se predmetne mjere okvalificiraju državnom potporom i u vezi s tim poziva se na povredu članka 87. stavka 1. UEZ-a.

34 Prvostupanjski sud smatra da je prvo potrebno ispitati drugi tužbeni razlog. U okviru tog tužbenog razloga tužitelj ponajprije prigovara Komisiji da načelo privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu, što je primjeren kriterij da se ocijeni jesu li neke mjere potpore, nije primijenila, ili je loše primijenila na sve sporne mjere i u pogledu toga iznosi nekoliko prigovora. U bitnom ističe više argumenata koji se temelje na tome da Komisija, prvo, nije u okviru ispitivanja spornih mjera uzela u obzir činjenicu da Valonsku regiju i BSCA treba smatrati jednim subjektom, drugo, što je počinila pogrešku kad je odbila primijeniti načelo privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu na mjere koje je poduzela Valonska regija i, treće, što je spomenuto načelo pogrešno primijenila na BSCA.

35 Prije ispitivanja ovog tužbenog razloga Prvostupanjski sud smatra prikladnim prvo iznijeti određena pojašnjenja u vezi s pojmom državne potpore u smislu članka 87. stavka 1. UEZ-a, a vezano za prirodu i doseg nadzora koji u ovom slučaju mora provesti.

Uvodna očitovanja

36 Da bi se mjera mogla okarakterizirati kao potpora u smislu članka 87. stavka 1. UEZ-a, moraju biti ispunjene sve pretpostavke iz te odredbe. Mora se, kao prvo, raditi o intervenciji države ili intervenciji putem državnih sredstava. Kao drugo, ta intervencija mora biti takva da može utjecati na trgovinu među državama članicama. Treće, mora davati prednost svojem korisniku stavljajući pojedine poduzetnike ili pojedine proizvođače u povoljniji položaj. Kao četvrto, mora narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje (vidjeti presudu Prvostupanjskog suda od 22. veljače 2006., Le Levant 001 i dr./Komisija, T-34/02, Zb., str. II-267., t. 110., i navedenu sudsku praksu).

37 U ovom slučaju treba uzeti u obzir da tužitelj osporava samo uvjet koji se odnosi na postojanje pogodnosti.

38 U vezi s tim, iz sudske prakse proizlazi da termin „potpora" u značenju te odredbe nužno označava potpore dodijeljene izravno ili neizravno putem državnih sredstava ili potpore koje čine dodatni trošak za državu ili za tijela koja je država u tu svrhu imenovala ili osnovala (presude Suda od 7. svibnja 1998., Viscido i dr., C-52/97 do C-54/97, Zb., str. I-2629., t. 13., i od 22. studenoga 2001., Ferring, C-53/00, Zb., str. I-9067., t. 16.).

39 Između ostalog je odlučeno da, kako bi se ocijenilo je li državna mjera potpora, valja utvrditi ima li poduzetnik koji je koristi gospodarsku korist koju ne bi ostvario u normalnim tržišnim uvjetima (presude Suda od 11. srpnja 1996., SFEI i dr., C-39/94, Zb., str. I-3547., t. 60., i od 29. travnja 1999., Španjolska/Komisija, C-342/96, Zb., str. I-2459., t. 41.).

40 Naposljetku, potrebno je istaknuti da budući da je institut državne potpore, kako je definiran u Ugovoru, pravni institut te ga treba tumačiti na temelju objektivnih čimbenika. Zbog toga sudovi Zajednice načelno moraju, uzimajući u obzir kako konkretne elemente spora u kojem vode postupak tako i tehničku narav ili složenost ocjena koje je dala Komisija, provesti cjelovitu kontrolu glede pitanja ulazi li mjera u područje primjene članka 87. stavka 1. UEZ-a (presude Suda od 16. svibnja 2000., Francuska/Ladbroke Racing i Komisija, C-83/98 P, Zb., str. I-3271., t. 25., i Prvostupanjskog suda od 17. listopada 2002., Linde/Komisija, T-98/00, Zb., str. II-3961., t. 40.).

41 Za razliku od toga, treba podsjetiti da Komisijina ocjena pitanja zadovoljava li mjera kriterij privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu uključuje složenu gospodarsku ocjenu. Kad Komisija usvoji akt koji podrazumijeva takvu ocjenu, ona uživa velike diskrecijske ovlasti i sudski nadzor je ograničen na provjeru poštovanja postupovnih pravila i obrazloženja, nepostojanja pogrešne primjene prava, materijalne točnosti utvrđenih činjenica te nepostojanja pogrešne primjene prava i nepostojanja očitih pogrešaka u ocjeni činjenica ili zloporabe ovlasti. Točnije, nije na Prvostupanjskom sudu da ocjenu autora odluke zamijeni svojom ekonomskom ocjenom (vidjeti u tom

smislu rješenje Suda od 25. travnja 2002., DSG/Komisija, C-323/00 P, Zb., str. I-3919., t. 43., i presudu Prvostupanjskog suda od 11. srpnja 2002., HAMSA/Komisija, T-152/99, Zb., str. II-3049., t. 127., kao i navedenu sudsku praksu).

42 U svjetlu tih načela valja ispitati argumente stranaka, a na prvom mjestu pitanje koje se odnosi na primjenu načela privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu na mjere koje je poduzela Valonska regija.

Primjenjivost načela *privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu na mjere koje je poduzela Valonska regija*

43 Tužitelj u bitnom najprije tvrdi da su BSCA i Valonska regija bili jedan gospodarski subjekt. Stoga je prikladno da se načelo privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu primijeni na njih zajedno. Naime, prema mišljenju tužitelja, stranke su zamislile sporne sporazume kao jedan te isti skup financijskih mjera. Na Komisiji je da povezane mjere shvati kao dio jednog paketa, s ciljem da se ispita jesu li one državna potpora.

44 Tužitelj između ostalog tvrdi da, ako je dvojni pristup koji je Komisija prihvatila bio motiviran činjenicom da se načelo privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu ne može primijeniti na Valonsku regiju, Komisija je pogrešno zaključila, u svrhu isključenja primjene tog načela, da Valonska regija u ovom slučaju nije djelovala kao gospodarski subjekt nego u svojstvu regulatornog tijela.

45 Prvostupanjski sud smatra da prvo valja ispitati treba li u svrhu ispitivanja spornih mjera Valonsku regiju i BSCA smatrati jednim gospodarskim subjektom i, prema potrebi, ispitati je li, bez obzira na sličnost interesa Valonske regije i BSCA, Komisija mogla s pravom isključiti primjenu načela privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu na pogodnosti koje je dodijelila Valonska regija, jer je intervenciju Valonske regije u ovom slučaju smatrala izvršavanjem javnih ovlasti.

Postojanje jednog pravnog *subjekta „Valonska regija-BSCA"*

Argumenti stranaka

46 Tužitelj prigovara Komisiji što je za potrebe klasificiranja spornih mjera Valonsku regiju i BSCA shvatila kao odvojene subjekte. Ta je diferencijacija neprirodna budući da Valonska regija kontrolira BSCA, s kojim čini jedan gospodarski subjekt. Nadalje, ta diferencijacija ima važne posljedice na meritum analize jer je Komisiji omogućila da bez primjene načela privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu zadrži klasifikaciju potpora za pogodnosti koje je osigurala Valonska regija.

47 Tužitelj navodi da 95 % kapitala BSCA-a izravno ili neizravno drži Valonska regija [preko Société wallonne des aéroports (Sowaer) i Société de développement et de participation du bassin de Charleroi (Sambrinvest)]. Inače, sve članove upravnog vijeća BSCA-a imenovala je Valonska regija, kojoj su odgovorni. Tužitelj također ističe da su, tijekom cijelih pregovora koji su prethodili sklapanju spornih sporazuma, Valonska regija i BSCA djelovali na isti način kao što djeluju društvo majka i njezino društvo kći.

48 S obzirom na to da Valonska regija drži zračnu luku Charleroi, trebalo bi uzeti u obzir da Valonska regija i BSCA tvore jedan subjekt kad su posrijedi njihove „radnje” u pogledu zračne luke.

49 Stoga je pristup koji je primijenila Komisija neprirodan jer niječe uske veze koje postoje između Valonske regije i BSCA-a. Valonska regija u svojstvu vlasnika i BSCA u svojstvu korisnika zračne luke Charleroi, prema tužiteljevu mišljenju, djeluju kao jedan gospodarski subjekt. Stoga je Komisija trebala skupno ispitati mjere koje su Valonska regija i BSCA poduzeli u pogledu Ryanaira (vidjeti presudu Prvostupanjskog suda od 14. listopada 2004., Pollmeier Malchow/Komisija, T-137/02, Zb., str. II-3541., t. 50., oslanjajući se na presudu Suda od 12. srpnja 1984., Hydrotherm Gerätebau, 170/83, Zb., str. 2999., t. 11., kao i po analogiji presudu Prvostupanjskog suda od 29. lipnja 2000., DSG/Komisija, T-234/95, Zb., str. II-2603., t. 124.). Da je Komisija išla tim putem, njezine kritike u vezi s poslovnim planom BSCA-a ne bi bile potrebne.

50 Tužitelj u pogledu toga naglašava da tvrdnja, iz uvodnih izjava 153. i 161. pobijane odluke, prema kojoj postoji određen stupanj konfuzije što se tiče uloge Valonske regije i uloge BSCA-a, otkriva jedinstveno postupanje.

51 Komisija ističe da su ti prigovori bespredmetni; opća primjena načela privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu na Valonsku regiju i BSCA ne može dovesti u pitanje utemeljenost pobijane odluke. Naime, kad je Komisija analizirala poslovni plan, uzela je u obzir kako sporazume sklopljene s Valonskom regijom tako i s BSCA-om. Tako je pogodnosti koje proizlaze iz popusta dodijeljenog za pristojbe za slijetanje ocijenila u pogledu načela privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu. Komisija tvrdi da je dovoljno istaknula unutarnje slabosti poslovnog plana. To što se Valonska regija javlja u svojstvu vlasnika zračne luke stoga ne bi imalo nikakav utjecaj na tu analizu, osobito s obzirom na to da Valonska regija vodi brigu o troškovima za usluge održavanja i protupožarne usluge i s obzirom na limit doprinosa BSCA-a ekološkim fondovima. Jednako tako, to da se Valonska regija i BSCA smatraju jednim subjektom ionako ne bi imalo nikakav utjecaj na očekivani povrat predviđen poslovnim planom, s obzirom na to da popust na pristojbe za slijetanje nije donio nikakvu pogodnost Valonskoj regiji.

52 U fazi replike Komisija je dodala u spis nove dokumente koje je dobila od valonskih tijela, koji idu u prilog ocjeni prema kojoj je očekivani povrat, čak i kad se Valonska regija izjednači s privatnim ulagačem, bio nedovoljan s obzirom na povrat prema načelu privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu.

Ocjena Prvostupanjskog suda

53 Valja podsjetiti da je BSCA, kao što proizlazi iz spisa, javni poduzetnik koji kontrolira Valonska regija. Njegov je kapital velikim dijelom sačinjen od javnog kapitala. Točnije, kao što sama Komisija smatra, Valonska je regija u vrijeme predmetnih događaja izravno ili neizravno držala 96,28 % dionica BSCA-a. Dana 2. studenoga 2001. između BSCA-a i Ryanaira potpisan je ugovor kojim se predviđaju međusobne obveze.

54 Valonska je regija, što se nje tiče, vlasnik infrastrukture zračne luke Charleroi. Dana 6. studenoga 2001. sklopila je s Ryanairom sporazum, na temelju kojeg se Ryanairu obvezala, prvo, odobriti rabat na pristojbe za slijetanje i, drugo, naknadu štete u slučaju gubitaka koje bi spomenuta kompanija pretrpjela nakon što se, dekretom ili uredbom,

promijene takse zračne luke ili radno vrijeme zračne luke Charleroi. Valja naglasiti da taj sporazum, kao što je to uostalom Komisija navela u točki 21. dopisa kojim poziva zainteresirane strane da iznesu svoje primjedbe o spornim mjerama (vidjeti točku 11. ove presude), predviđa samo obveze Valonske regije prema Ryanairu.

55 Komisija je priznala, kako u odluci o pokretanju postupka tako i u pobijanoj odluci, gospodarske i pravne veze koje povezuju Valonsku regiju s BSCA-om, a osobito činjenicu da je BSCA subjekt koji je gospodarski ovisan o Valonskoj regiji.

56 Naime, Komisija je, u točki 80. dopisa kojim poziva zainteresirane strane da iznesu svoje primjedbe u pogledu spornih mjera (vidjeti točku 11. ove presude), kad je riječ o primjenjivosti načela privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu na ovaj slučaj, navela da su se „[u]loge [Valonske] Regije kao javnog tijela i BSCA-a kao poduzetnika koji upravlja zračnom lukom uvelike brkale, što u velikoj mjeri otežava primjenu tog načela". U tom dopisu Komisija je također istaknula, u točki 101., da se „[p]revladavajući utjecaj Valonske regije na BSCA [iščitava] ponajprije iz strukture dioničara" i da je „[p]rema načinu organizacije BSCA-a, prema njegovu statutu iz lipnja 2001., nadzor trgovačkog društva namijenjen dioničarima kategorije A, odnosno [Valonskoj] regiji i njezinim specijaliziranim trgovačkim društvima". Naposljetku, Komisija je inzistirala na činjenici da je„[p]revladavajući utjecaj Valonske regije na BSCA neporeciv kad se uzme u obzir kako su javna tijela oblikovala njegovo opće okruženje otkad je osnovan 1991."

57 Zaključak da Valonska regija i BSCA održavaju uske veze proizlazi i iz pobijane odluke. Komisija je stoga navela da je financijska struktura BSCA-a usko povezana s financijskom strukturom Valonske regije (vidjeti osobito uvodne izjave 161. do 166. i uvodnu izjavu 237. pobijane odluke), osobito kad je riječ o preuzimanju, na temelju koncesije, troškova usluga održavanja i protupožarnih usluga (vidjeti uvodne izjave 208. do 216. pobijane odluke). Također je istaknula, u dijelu posvećenom ispitivanju ima li u ovom slučaju prijenosa državnih sredstava, da je „BSCA javni poduzetnik koji Valonska regija kontrolira, na kojeg ima prevladavajući utjecaj i [da] mu se te mjere mogu pripisati" (vidjeti uvodnu izjavu 246. pobijane odluke).

58 Unatoč tim različitim utvrđenjima Komisija je predmetne mjere razmatrala odvojeno, ovisno o tom je li ih odobrila Valonska regija ili ih je odobrio BSCA.

59 Međutim, nužno je u okviru primjene kriterija privatnog ulagača razmotriti trgovačku transakciju u cjelini kako bi se provjerilo jesu li se državni subjekt i subjekt koji on nadzire, gledani zajedno, ponijeli kao racionalni subjekti u tržišnom gospodarstvu. Naime, Komisija u ocjeni spornih mjera ima obvezu voditi računa o svim relevantnim elementima i njihovom kontekstu (vidjeti u tom smislu presudu Prvostupanjskog suda od 6. ožujka 2003., Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen/Komisija, T-228/99 i T-233/99, Zb., str. II-435., t. 270.), uključujući presude koje se odnose na položaj jednog ili više tijela koja odobravaju sporne mjere.

60 Također, suprotno onom što tvrdi Komisija, gospodarske veze koje povezuju Valonsku regiju s BSCA-om nisu nerelevantne s obzirom na to da se ne može *à priori* isključiti da je Valonska regija ne samo sudjelovala u djelatnosti koju obavlja BSCA (vidjeti po analogiji presudu Suda od 10. siječnja 2006., Cassa di Risparmio di Firenze i dr.,

C-222/04, Zb., str. I-289., t. 112.), nego je također dobila financijsku kompenzaciju za odobravanje spornih mjera.

61 Dakle, u ovom slučaju treba zaključiti da je Valonsku regiju i BSCA trebalo smatrati jednim subjektom s ciljem primjene načela privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu. Također treba ispitati je li opravdano da je Komisija odbila primijeniti načelo privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu na mjere koje je poduzela Valonska regija, zbog specifične uloge koju je Valonska regija imala, odnosno zbog njezine navodne uloge regulatora.

Izjednačavanje Valonske *regije* sa zakonodavnim ili regulatornim tijelom i isključivanje primjene načela privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu na mjere koje je ona poduzela

– *Argumenti stranaka*

62 Tužitelj osporava odbijanje Komisije da mjere koje je Valonska regija dodijelila ispita s obzirom na načelo privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu. Tužitelj opovrgava argument na koji se u vezi s tim pozvala Komisija (uvodne izjave 139. do 160. pobijane odluke), prema kojem Valonska regija nije obavljala gospodarsku djelatnost kad je Ryanairu odobrila popust na takse za slijetanje i jamstvo za naknadu štete, nego je izvršavala svoje javne ovlasti primjenjujući svoje zakonodavne i regulatorne ovlasti.

63 Prvo, to je obrazloženje protivno sudskoj praksi. Tužitelj tvrdi da primjena načela privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu ovisi o prirodi gospodarske djelatnosti na koju se državne mjere odnose, a ne o svojstvu tijela koje odobrava mjere ili sredstvima koja ono aktivira da bi poduzetniku osiguralo gospodarsku dobit. Tužitelj navodi da iako načelo privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu možda nije primjenjivo kad javno tijelo djeluje izvršavajući svoje javne ovlasti, osobito kad nameće pristojbe ili socijalna davanja (presuda Suda od 22. svibnja 2003., Freskot, C-355/00, Zb., str. I-5263., t. 55. do 58. i 80. do 87.), to načelo ipak može biti primjenjivo u situaciji kad javna tijela ubiru parafiskalni namet.

64 U ovom slučaju, Komisija se u pobijanoj odluci ograničava na reproduciranje zakonskih odredaba na temelju kojih Valonska regija može odrediti pristojbe zračne luke. Ništa međutim ne omogućava da se shvati zašto je Komisija smatrala da Valonska regija nije djelovala u svojstvu vlasnika zračne luke, nego u svojstvu regulatornog tijela.

65 Tužitelj, nadalje, podsjeća da je tijekom administrativnog postupka istaknuo da je uplitanje Komisije u politiku definiranja cijena zračne luke Charleroi ekvivalentno diskriminaciji između javnih i privatnih zračnih luka protivnoj članku 295. UEZ-a. Kao odgovor na taj argument Komisija je u uvodnoj izjavi 157. pobijane odluke navela da je „Valonska regija mogla […] odlučiti da je na BSCA-u da pristojbu za usluge koje se pružaju korisnicima odredi poštujući određena načela i uvjete". Međutim prema mišljenju Komisije, da je Valonska regija djelovala na taj način, BSCA-ovo određivanje taksi za slijetanje bilo bi komercijalna aktivnost, a ne izvršavanje regulatornih ovlasti. Stoga ju je trebalo ocijeniti prema načelu privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu. Tužitelj međutim tvrdi, što se tiče prirode predmetnih djelatnosti, pa dakle i primjene načela privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu, da se takve djelatnosti ne

transformiraju iz „regulatornih” u „komercijalne” ili „gospodarske” samo zato što ih je regionalna vlast povjerila javnom poduzetniku koji joj pripada i kojeg ona kontrolira.

66 Kad je, konkretnije, riječ o smanjenju taksi za slijetanje, tužitelj navodi da stavljanje na raspolaganje infrastrukture zračne luke u korist zračnih prijevoznika čini gospodarsku djelatnost uređenu pravom Zajednice o tržišnom natjecanju (presuda Suda od 29. ožujka 2001., Portugal/Komisija, C-163/99, Zb., str. I-2613., t. 45., i presuda Prvostupanjskog suda od 12. prosinca 2000., Aéroports de Paris/Komisija, T-128/98, Zb., str. II-3929., t. 108. do 124.). Odobravanje rabata na pristojbe za slijetanje s ciljem privlačenja novih klijenata uobičajena je praksa u sektoru [državne potpore NN 109/98, Ujedinjena Kraljevina (Manchester Airport), 14. lipnja 1999., t. 8.].

67 Tužitelj podsjeća da je Komisija svoj argument utemeljila na činjenici da je Ryanair jedina kompanija u Charleroiju koja je uživala popust na pristojbe za slijetanje i jamstvo za naknadu štete. Komisija je iz toga zaključila da se „[č]lanak 87. Ugovora koji se dakle može primijeniti na slučaj u kojem pogodnost koja proizlazi iz odobravanja izuzeća od tarifnog sustava po općem pravu nije opravdana objektivnim gospodarskim razlozima” (uvodna izjava 140. pobijane odluke).

68 Međutim, prema mišljenju tužitelja, taj je argument pogrešan iz više razloga. Prvo, uvjeti ponuđeni Ryanairu nisu rezultat „izuzeća” koje su jednostrano odobrila javna tijela, nego rezultat trgovačkog pregovaranja. Ryanair naglašava da razina popusta koji je uspio dobiti (oko 36 %) premašuje raspon popusta (između 5 i 25 %) koji Valonska regija obično može odobriti sukladno lokalnoj regulativi. Drugo, popusti odobreni Ryanairu opravdani su jasnim objektivnim gospodarskim razmatranjima. Kako bi poboljšala svoju djelatnost, zračna luka Charleroi kontaktirala je više zrakoplovnih kompanija. Ryanair je naposljetku bio jedina kompanija koja je riskirala uvođenjem redovitih zračnih linija s tog aerodroma. Zbog preuzetih obveza Ryanairov položaj nije bio isti kao položaj drugih avioprijevoznika tada prisutnih na Charleroiju. U zamjenu za smanjenje cijene Ryanair se obvezao da će sedmerostruko umnožiti ukupan broj putnika koji se godišnje preveze sa zračne luke, a koji je tada iznosio 20 000 putnika. Ryanair je preuzeo rizik da bude prva kompanija koja nudi prijevoz tolikog broja putnika te tako postane glavni korisnik te regionalne, nedovoljno iskorištene i slabo poznate zračne luke. S obzirom na trajanje njegove obveze, Ryanair je također odustao od mogućnosti da se povuče sa Charleroija ako se pokaže da je njegova djelatnost nedovoljno isplativa. Treće, promjene koje je Valonska regija provela u korist Ryanaira nisu ni selektivne ni ograničene, nego su svakoj trećoj osobi dostupne po nediskriminirajućim uvjetima. Prošli sporazum s BSCA-om izričito predviđa da „ništa u trenutačnom ugovoru ne sprečava BSCA da posluje s drugim zrakoplovnim kompanijama ili prihvati zrakoplove drugih kompanija” (t. 4.2. spomenutog sporazuma). Osim toga, Valonska je regija priopćenjem za tisak u srpnju 2001. potvrdila da su pogodnosti odobrene Ryanairu dostupne drugim kompanijama koje žele započeti sličnu djelatnost.

69 Kad je riječ o jamstvu za naknadu štete koje je ponudila Valonska regija kao obeštećenje za eventualne promjene u njezinu zakonodavstvu, tužitelj ističe da je to jamstvo još manje državna potpora. Riječ je o komercijalnom dogovoru koji se može usporediti sa „stabilizacijskom klauzulom” koja je u skladu s praksom sektora. Naime, bilo bi nerazumno da se Ryanair angažira na tako dugo i preuzme tako velike komercijalne rizike, a da zauzvrat ne dobije jamstvo Valonske regije da ona neće

promijeniti uvjete sporazuma bez kompenzacija za obeštećenje. Spriječiti Valonsku regiju da sklapa takve sporazume značilo bi uskratiti joj način djelovanja koji je na raspolaganju drugim tržišnim subjektima. Tužitelj naglašava da je jamstvo za naknadu štete ograničene primjene i nimalo ne ograničava suverenu zakonodavnu nadležnost Valonske regije. Riječ je, dakle, samo o komercijalnoj obvezi kojoj je cilj osigurati trajnost planiranoga gospodarskog projekta.

70 Drugo, pristup koji je prihvatila Komisija je nedosljedan. S tim u vezi tužitelj naglašava jedno proturječje: Komisija je, s jedne strane, proglasila načelo privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu neprimjenjivim na Valonsku regiju, a, s druge strane, u svrhu ocjene provedivosti poslovnog plana BSCA-a u pogledu spomenutog načela, uzela je u obzir pogodnosti koje je dodijelila Valonska regija. Time što je Valonskoj regiji pripisala pogodnosti koje proizlaze iz rabata na pristojbe za slijetanje i jamstva za naknadu štete, Komisija je uspjela zaobići primjenu načela privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu i poteškoće analize koje ono uključuje.

71 Komisija odbacuje te prigovore.

72 Prvo, Komisija osporava tumačenje sudske prakse koje je primijenio tužitelj. Ocjenjuje da presuda Freskot, t. 63. *supra*, ide u prilog pobijanoj odluci. Podsjeća da je Sud odlučio da doprinos sustavu obveznog poljoprivrednog osiguranja nije „usluga" u smislu Ugovora, ponajprije zato što je davanje koje se ubire na osnovu tog sustava „uglavnom davanje koje nameće zakonodavac", zato što „ga ubire porezno tijelo", zato što je „[k]arakteristike tog davanja, uključujući njegovu stopu, također odredio zakonodavac" i zato što je „na nadležnim ministrima da odluče o eventualnoj prilagodbi stope". Te se ocjene mogu izravno prenijeti na ovaj slučaj.

73 Drugo, Komisija podsjeća da je u pobijanoj odluci prvi put primijenila načelo privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu na potporu koja se odnosi na zračnu luku. Tvrdi da načelo privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu nije u skladu sa smjernicama od 10. prosinca 1994. o primjeni članaka 87. i 88. UEZ-a i članka 61. Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru (EGP) na državne potpore u sektoru zrakoplovstva (SL C 350, str. 5.), prema kojima su javna ulaganja u infrastrukturu zračnih luka opća mjera gospodarske politike. Međutim, država ne može istodobno djelovati kao javna vlast i kao privatni ulagač. Komisija smatra da je distinkcija koju je napravila između infrastrukture zračne luke i upravljanja njome u skladu s dvojnim pristupom u analizi državnih potpora u zračnom sektoru, koji uključuje razlikovanje infrastruktura zračne luke od usluga zračne luke.

74 Treće, Komisija naglašava proturječje u argumentaciji tužitelja. Podsjeća da nije prigovorila da se u poslovnom planu nije vodilo računa o trošku ulaganja koje Valonska regija traži kako bi se poboljšala infrastruktura zračne luke i kako bi se odgovorilo na povećanje prometa koje je rezultat uvođenja Ryanaira. Ta su ulaganja pozamašna (93 milijuna eura, pri čemu je riječ samo o ulaganjima izravno povezanima s provedbom poslovnog plana). Nelogično je prigovarati Komisiji da na Valonsku regiju nije primijenila načelo privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu, kad se pobijana odluka ne odnosi na infrastrukturna ulaganja Valonske regije. Kad bi te infrastrukturne troškove trebalo uključiti u ocjenu s osnove načela privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu, oni bi samo još uvećali manjkavosti poslovnog plana.

75 Komisija poziva Prvostupanjski sud da zatraži od tužitelja da povuče svoje tužbene razloge iz okvira analize mjera koje je poduzela Valonska regija ili da objasni zašto je Valonska regija, kao ulagač u tržišnom gospodarstvu, realizirala ulaganja potrebna za provedbu poslovnog plana i da dokaže da je u pobijanoj ocjeni u vezi s tim počinjena očita pogreška u ocjeni.

76 Naposljetku, Komisija smatra da je pitanje je li vrijednost zračne luke trebala biti uzeta u obzir sigurno bilo spomenuto u zahtjevu, ali na način koji je suviše lakonski da bi se moglo smatrati da se pomaci po tom pitanju ne smiju u replici tumačiti kao novi tužbeni razlozi, nedopušteni na temelju članka 48. stavka 2. Poslovnika.

77 Kad je, konkretnije, riječ o popustu na takse za slijetanje, Komisija smatra da utvrđivanje pristojbi za slijetanje za pristup infrastrukturi ulazi u izvršavanje javnih ovlasti. Kraljevina Belgija nije osporavala da odobravanje rabata što se tiče tarife pristojbi za slijetanje zahtijeva usvajanje zakonodavnog akta. Međutim, u ovom slučaju, analiza je pokazala da time što je Ryanairu rabat odobrila ugovorom, Valonska regija nije postupila u skladu s primjenjivim pravom niti je poštovala svoje nadležnosti.

78 Ti su elementi potvrđeni neodvojivom vezom koja postoji između pristojbi za slijetanje i ekološkog fonda koji je utemeljila Valonska regija i u koji uplaćuje BSCA. Razvoj zračne luke ima pogubne učinke na okoliš, koje Valonska regija ne može zanemariti. Cilj je ekološkog fonda odgovoriti na taj cilj. Prema mišljenju Komisije, to dokazuje da je utvrđivanje pristojbi za slijetanje regulatorna aktivnost.

79 Prema mišljenju Komisije, Valonska regija zaobišla je regulatorne prepreke tako što je sklopila ugovor kojim se rabat na pristojbe zračne luke predviđa isključivo u korist Ryanaira. Da je upravljanje zračnom lukom prepušteno privatnom poduzetniku, Ryanair ne bi na davanja mogao dobiti popust koji bi se mogao usporediti s popustom koji je uživao.

80 Što se tiče jamstva za naknadu štete, Komisija smatra da ono ilustrira činjenicu da Valonska regija nije djelovala kao poduzetnik, nego kao javno tijelo koje svoju regulatornu ovlast primjenjuje kako bi predvidjelo okvir za jednu gospodarsku djelatnost. Neki poduzetnik ne bi bio u stanju dati takvo jamstvo, a za to ne bi ni osjetio potrebu. To jamstvo nema veze s jednostranom promjenom ugovora, koja je ionako isključena s obzirom na to da ugovor s Ryanairom nije predviđao tu mogućnost. Ono proizlazi izravno iz regulatornih ovlasti Valonske regije, koje su izvan područja primjene načela privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu, kao što potvrđuje članak 2. sporazuma zaključenog između Ryanaira i Valonske regije.

– *Ocjena Prvostupanjskog suda*

81 Valja podsjetiti da sporazum sklopljen između Valonske regije i Ryanaira, prvo, predviđa rabat na takse za slijetanje i, drugo, jamstvo za naknadu štete u slučaju promjene radnog vremena zračne luke ili visine „taksi” zračne luke.

82 Komisija u uvodnoj izjavi 160. pobijane odluke navodi sljedeće:

„Komisija zaključuje […] da načelo privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu nije primjenjivo na postupanje Valonske regije i da popust na naknade zračne luke i jamstvo

naknade štete čine pogodnost u smislu članka 87. stavka 1. [UEZ]. Te pogodnosti omogućuju Ryanairu da snizi svoje troškove poslovanja."

83 U donošenju tog zaključka Komisija je uzela u obzir sljedeće elemente:

– utvrđivanje taksi zračne luke ulazi u područje zakonodavne i pravne nadležnosti Valonske regije (uvodna izjava 144. pobijane odluke),

– utvrđujući visinu taksi zračne luke koju plaćaju korisnici za uporabu valonskih zračnih luka, Valonska regija osigurava okvir za gospodarsku djelatnost, ali ne djeluje kao poduzetnik (uvodne izjave 145. i 158. pobijane odluke),

– „pristojbe zračne luke" koje utvrđuje Valonska regija omogućuju financiranje prijenosa određenih sredstava: 65 % dodjeljuje se koncesionaru zračne luke (BSCA), a 35 % ekološkom fondu (uvodne izjave 146. do 150. pobijane odluke),

– Valonska regija prekršila je primjenjivu nacionalnu regulativu odobravanjem rabata Ryanairu ugovorom privatnog prava te se tako dovela u situaciju „brkanja ovlasti" (uvodna izjava 151. do 153. pobijane odluke),

– tvrdnja tužitelja prema kojoj se pobijanom odlukom provodi diskriminacija između „privatnih zračnih luka" i „javnih zračnih luka" nije utemeljena, s obzirom na različite načine određivanja pristojbi koji postoje u Europi (uvodne izjave 154. do 159. pobijane odluke).

84 Prije ispitivanja utemeljenosti tih razloga, Prvostupanjski sud smatra da je važno podsjetiti da, u svrhu određivanja je li državna mjera pogodnost u smislu članka 87. stavka 1. UEZ-a, treba utvrditi razliku između obveza koje država mora preuzeti kao poduzetnik koji obavlja neku gospodarsku djelatnost i obveza koje joj mogu pripadati kao javnoj vlasti (vidjeti u tom smislu, budući da je riječ o razlici koja se treba utvrditi između situacije u kojoj tijelo koje dodjeljuje potporu djeluje kao dioničar nekog trgovačkog društva i situacije u kojoj djeluje u svojstvu javnog tijela, presudu Suda od 14. rujna 1994., Španjolska/Komisija, C-278/92 do C-280/92, Zb., str. I-4103., t. 22., i od 28. siječnja 2003., Njemačka/Komisija, C-334/99, Zb., str. I-1139., t. 134.).

85 Iako u slučaju da država djeluje u svojstvu poduzetnika koji posluje kao privatni ulagač, njegovo ponašanje treba analizirati s obzirom na načelo privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu, primjenu spomenutog načela treba isključiti u slučaju kada on djeluje kao javna vlast. Naime, pod pretpostavkom da je tako, postupanje države nikad se ne može usporediti s postupanjem subjekta ili privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu.

86 Dakle, treba odlučiti radi li se u ovom slučaju o gospodarskom ili negospodarskom karakteru djelatnosti.

87 U vezi s tim, iz sudske prakse proizlazi da se gospodarskom djelatnošću smatra svaka djelatnost koja se sastoji od ponude proizvoda i usluga na određenom tržištu (presuda Suda od 16. lipnja 1987., Komisija/Italija, 118/85, Zb., str. 2599., t. 7., i presuda Aéroports de Paris/Komisija, t. 66. *supra*, t. 107.).

88 Međutim, suprotno onom što je Komisija navela u uvodnoj izjavi 145. pobijane odluke, valja uzeti u obzir da je Valonska regija djelovala u okviru djelatnosti gospodarske prirode. Naime, utvrđivanje iznosa pristojbi za slijetanje, kao i jamstvo za naknadu štete koje iz toga proizlazi, djelatnost je izravno povezana s upravljanjem infrastrukturom zračne luke, što je gospodarska djelatnost (vidjeti u tom smislu presudu Aéroports de Paris/Komisija, t. 66. *supra*, t. 107. do 109., 121., 122. i 125.).

89 Važno je u vezi s tim istaknuti da naknade zračne luke koje određuje Valonska regija treba smatrati naknadom za pružanje usluga unutar zračne luke Charleroi, bez obzira na činjenicu koju spominje Komisija u uvodnoj izjavi 147. pobijane odluke, da je izravna i očita veza između visine pristojbi i usluge koja se pruža korisnicima slaba.

90 Suprotno situaciji iz presude Freskot, t. 63. *supra*, naknade zračne luke treba analizirati kao *qui pro quo* za usluge koje pruža vlasnik ili koncesionar zračne luke. U uvodnim izjavama 147. do 149. pobijane odluke i sama Komisija priznaje da je, kako u ovom slučaju tako i u svojoj prethodnoj praksi odlučivanja, bilo prikladno te naknade smatrati „naknadama za uslugu", a ne „nametima".

91 Stoga stavljanje na raspolaganje zrakoplovnim kompanijama, od strane javnog tijela, infrastrukture zračne luke i njihovo upravljanje, u zamjenu za plaćanje pristojbe čiju je stopu slobodno odredilo to javno tijelo, mogu se smatrati djelatnostima gospodarske naravi; iako se takve djelatnosti dakako provode u javnom prostoru, one samo zbog te činjenice ne ulaze u područje izvršavanja javnih ovlasti. Naime, te se djelatnosti, zbog svoje prirode, svog predmeta i pravila kojima podliježu, ne povezuju s izvršavanjem ovlasti koje su tipično javne ovlasti (vidjeti, *a contrario*, presudu Suda od 19. siječnja 1994., SAT Fluggesellschaft, C-364/92, Zb., str. I-43., t. 30.).

92 Okolnost da je Valonska regija javno tijelo i vlasnik infrastrukture zračne luke koja je javno dobro ne može sama po sebi isključiti to da se u ovom slučaju Valonska regija može smatrati subjektom koji obavlja gospodarsku djelatnost (vidjeti u tom smislu presudu Aéroports de Paris/Komisija, t. 66. *supra*, t. 109.).

93 S tim u vezi Komisija je tijekom rasprave priznala da vlasnik javne zračne luke može djelovati i kao regulator i kao privatni investitor. Između ostalog navela je da iako BSCA ne djeluje u svojstvu posrednika između Valonske regije, kao vlasnika zračne luke Charleroi, i Ryanaira, kao klijenta spomenute zračne luke, Valonsku je regiju bilo moguće smatrati privatnim ulagačem u tržišnom gospodarstvu. Komisija međutim naglašava da je u ovom slučaju Valonska regija djelovala samo kao regulator, primjenjujući svoje regulatorne i porezne ovlasti. Komisija između ostalog ističe da su u vrijeme predmetnih događaja ovlasti Valonske regije u području utvrđivanja taksi zračne luke, među kojima su pristojbe za slijetanje letjelica, koje su jedine relevantne u ovom slučaju, bile predviđene Odlukom valonske vlade od 16. srpnja 1998. o utvrđivanju pristojbi koje se ubiru za korištenje zračnih luka koje su u nadležnosti Valonske regije (*Moniteur belge* od 15. rujna 1998., str. 29491.), kako je izmijenjena Odlukom valonske vlade od 22. ožujka 2001. (*Moniteur belge* od 10. travnja 2001., str. 11845.). Na temelju članka 8. te odluke, na savjetodavnoj je komisiji korisnikâ, sastavljenoj od jednog predstavnika ministarstva zaduženog za promet, od dva predstavnika trgovačkog društva koje je koncesionar zračne luke, od jednog predstavnika Opće uprave za promet Ministarstva infrastrukture i prometa i jednog

predstavnika korisnikâ zračne luke, da donese mišljenje o planovima promjene sustava pristojbi. Ti su elementi pokazatelji izvršavanja javnih ovlasti.

94 Prvostupanjski sud ipak smatra da se ta argumentacija ne može prihvatiti s obzirom na to da ne dovodi u pitanje činjenicu da je djelatnost iz ovog slučaja, odnosno utvrđivanje taksi zračne luke, usko povezana s korištenjem zračne luke Charleroi i njezinim upravljanjem, a to je djelatnost koju treba smatrati gospodarskom.

95 U tom pogledu treba istaknuti da je u uvodnoj izjavi 156. pobijane odluke Komisija navela sljedeće:

„Zračna luka uvijek ispunjava funkciju od javne koristi, što objašnjava da općenito podliježe nekim oblicima regulacije, čak i ako pripada privatnom poduzetniku i/ili on njome upravlja. Privatni upravitelji zračne luke mogu podlijegati toj regulaciji, a okvir njihovih ovlasti utvrđivanja pristojbi, zbog njihova monopolističkog položaja, često određuju propisi nacionalnih regulatora. Zato je moguće da nacionalni regulatori koji utvrđuju visinu pristojbi koja se ne smije premašiti („*price caps*”), tako određuju okvir pozicije prednosti zračnih luka u odnosu na njihove korisnike . U svakom slučaju nije točno tvrditi da je privatna zračna luka slobodna utvrditi svoje pristojbe a da ne podliježe nekim oblicima regulacije.”

96 Tako je Komisija, iako je odbila primijeniti načelo privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu na mjere koje je poduzela Valonska regija, s obzirom na regulatornu prirodu ovlasti koje izvršava, i sama istaknula da zračna luka uglavnom podliježe nekim oblicima regulacije, dodajući „čak i ako pripada privatnom poduzetniku i/ili on njome upravlja ”. Slijedom navedenog, obrazloženje koje se temelji na postojanju različitih načina utvrđivanja pristojbi zračne luke, samo po sebi ne isključuje primjenu načela privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu na pogodnosti koje je odobrila Valonska regija.

97 Kad je, između ostalog, riječ o razmatranju prema kojem Valonska regija krši primjenjive nacionalne pravne odredbe odobravanjem rabata Ryanairu ugovorom privatnog prava, čime se dovela u situaciju „brkanja ovlasti” (uvodne izjave 151. do 153. pobijane odluke), ni ono se ne može prihvatiti.

98 Naime, na Komisiji je da u svojem ispitivanju spornih mjera razlikuje djelatnosti gospodarske prirode od onih koje u strogom smislu ulaze u područje javnih ovlasti. Osim toga, usklađenost ponašanja davatelja potpore s nacionalnim pravom nije element koji treba uzeti u obzir kako bi se odlučilo je li davatelj potpore djelovao u skladu s načelom privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu ili odobrio gospodarsku pogodnost protivnu članku 87. stavku 1. UEZ-a. Činjenica da je neka djelatnost zakonski izuzeta iz tarifa utvrđenih u nekom propisu, ne znači da se ta djelatnost treba kvalificirati kao negospodarska.

99 Komisija se u prilog svojem pristupu u pobijanoj odluci, ne može pozivati na smjernice koje se odnose na primjenu članaka 87. i 88. UEZ-a i članka 61. Sporazuma o EGP-u na državne potpore u sektoru zrakoplovstva. Naime, te se smjernice ograničavaju samo na to da predviđaju da „[o]stvarenje infrastrukturnih projekata […] čini opću mjeru gospodarske politike koju Komisija ne može nadzirati na temelju pravila Ugovora koja se odnose na državne potpore”, ali istovremeno navode da „[K]omisija može […]

ocjenjivati radnje poduzete unutar zračnih luka od kojih kompanije mogu izravno ili neizravno imati koristi". Daleko od tog da potvrđuju stajalište Komisije, te smjernice podsjećaju da upravljanje zračnim lukama i utvrđivanje pristojbi koje je s tim povezano, čak i od strane javnih tijela, jesu gospodarska djelatnost za potrebe primjene prava tržišnog natjecanja.

100 Nadalje, važno je primijetiti da Komisija, navodeći da je „Valonska regija mogla […] odlučiti da je na BSCA-u da pristojbu za usluge koje se pružaju putnicima odredi poštujući određena načela i uvjete" (vidjeti uvodnu izjavu 157. pobijane odluke) ili pak priznajući da sustav promotivnih rabata na naknade zračnih luka nije sam po sebi protivan pravu Zajednice (uvodna izjava 159. pobijane odluke), sama priznaje da se odobravanje popusta na pristojbe zračne luke i jamstva za naknadu štete poput onih o kojima je riječ u ovom slučaju ne može povezati s izvršavanjem javnih ovlasti.

101 Sama okolnost da u ovom slučaju Valonska regija raspolaže ovlastima regulatorne prirode u području utvrđivanja pristojbi zračne luke ne isključuje potrebu da se sustav rabata na spomenute pristojbe ispita s obzirom na načelo privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu, pri čemu je moguće da takav sustav uvede privatni subjekt.

102 S obzirom na ta razmatranja, treba zaključiti da odbijanje Komisije da zajedno ispita pogodnosti koje su dodijelile Valonska regija i BSCA i da na mjere koje je poduzela Valonska regija primijeni načelo privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu, unatoč gospodarskim vezama koje spajaju ta dva subjekta, sadržava pogrešku koja se tiče prava.

103 Budući da ispitivanje svih predmetnih mjera zahtijeva primjenu načela privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu, ne samo na mjere koje je poduzeo BSCA nego i na mjere koje je poduzela Valonska regija, više ne treba ispitati posljednji dio tužbenog razloga koji se temelji na pogrešnoj primjeni načela privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu na BSCA. Naime, ne može se isključiti da je primjena spomenutog načela na cjelinu koju čine Valonska regija i BSCA dala različite rezultate.

104 Argument Komisije da reevaluacija svih spornih mjera s obzirom na načelo privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu rezultira još nepovoljnijim rezultatima za tužitelja, ne može se prihvatiti. Naime, kao što navodi tužitelj, odvojeno ispitivanje spornih mjera, ovisno o tom je li ih odobrila Valonska regija ili ih je odobrio BSCA, znatno je utjecalo na analizu Komisije u smislu da joj je omogućilo da mjere koje je poduzela Valonska regija klasificira kao državnu pomoć, a da ne primijeni načelo privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu. Međutim iz sudske prakse navedene u gore točki 41. ove presude proizlazi da primjena načela privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu na cijelu transakciju uključuje ispitivanje i složene gospodarske ocjene koje Prvostupanjski sud nije dužan provoditi. U pogledu toga važno je podsjetiti da, u okviru postupka za poništenje, Prvostupanjski sud odlučuje o zakonitosti ocjena koje je Komisija donijela u pobijanoj odluci. U okviru takvog postupka nije na Prvostupanjskom sudu da propituje promišljenost nekog ulaganja i da odlučuje o tome je li na planirano ulaganje privatni ulagač bio naveden u trenutku usvajanja pobijane odluke (vidjeti u tom smislu presudu Prvostupanjskog suda od 12. prosinca 2000., Alitalia/Komisija, T-296/97, Zb., str. II-3871., t. 170., i navedenu sudsku praksu).

105 Prema tome, s obzirom na pogrešku koja se tiče prava koju je počinila Komisija, tužbeni zahtjev tužitelja treba prihvatiti i pobijanu odluku poništiti, bez potrebe ispitivanja argumenata iznesenih u prilog prvom tužbenom razlogu.

Troškovi

106 Sukladno članku 87. stavku 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da Komisija nije uspjela u postupku, istoj valja naložiti snošenje troškova, sukladno zahtjevu tužitelja.

107 Sukladno članku 87. stavku 4. trećem podstavku Poslovnika, intervenijent će snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

PRVOSTUPANJSKI SUD (osmo prošireno vijeće)

proglašava i odlučuje:

1. Poništava se Odluka Komisije 2004/393/EZ od 12. veljače 2004. o pogodnostima koje su Valonska regija i Brussels South Charleroi Airport odobrili zrakoplovnoj kompaniji Ryanair za poslovni nastan na Charleroiju.

2. Komisiji se nalaže snošenje vlastitih troškova i troškova društva Ryanair Ltd.

3. Association of European Airlines (AEA) snosit će vlastite troškove.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 17. prosinca 2008.

[Potpisi]

---

* Jezik postupka: engleski

RAD