



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
EVGENIJA TANCHEVA
od 4. srpnja 2019.¹

Predmet C-56/18 P

**Europska komisija
protiv**

Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia Kosakowo

„Žalba – Državna potpora – Članak 108. stavak 2. UFEU-a – Potpora za ulaganje – Operativna potpora – Infrastruktura zračne luke – Odluka kojom se potpora proglašava nespojivom s unutarnjim tržištem i kojom se nalaže njezin povrat – Poništenje Općeg suda – Bitan postupovni zahtjev – Postupovna prava zainteresiranih stranaka”

1. Europska komisija ovom žalbom zahtijeva ukidanje presude Općeg suda u predmetu T-263/15² u dijelu u kojem su njome poništeni članci 2. do 5. Odluke Komisije (EU) 2015/1586³. U toj je odluci Komisija ustanovila da su poljske općine Gdynia i Kosakowo društvu Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. (u daljnjem tekstu: PLGK) dodijelile državnu potporu koja je nespojiva s unutarnjim tržištem u odnosu na podmirivanje troškova ulaganja za prenamjenu vojne zračne luke Gdynia-Oksywie na sjeveru Poljske u civilne svrhe (u daljnjem tekstu: potpora za ulaganje) i operativnih troškova buduće zračne luke (u daljnjem tekstu: operativna potpora). Komisija je ispitala dodjeljivanje financijskih sredstava u ukupnoj vrijednosti od otprilike 207,48 milijuna poljskih zlota (otprilike 48,7 milijuna eura). Pobijana je odluka u istom predmetu zamijenila prethodnu Odluku Komisije 2014/883/EU⁴, koju je Komisija povukla.

2. U ovom se predmetu od Suda zahtijeva da osobito razmotri predstavlja li zahtjev da se od zainteresiranih stranaka traži da izraze svoja stajališta u okviru postupka državnih potpora nakon bitnih izmjena pravnog okvira bitan postupovni zahtjev (čija bi povreda prouzročila da odluka bude poništena neovisno o utjecaju koji bi takva izmjena mogla imati na odluku) ili, kao što ću zaključiti, takav zahtjev postoji isključivo ako bi ta bitna izmjena mogla imati takav utjecaj na odluku.

I. Okolnosti spora i pobijana odluka

3. Relativno složene okolnosti spora detaljno su opisane u točkama 1. do 25. pobijane presude. Za potrebe ove žalbe ograničit ću se na sljedeći sažetak.

1 Izvorni jezik: engleski

2 Presuda od 17. studenoga 2017., Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo/Komisija, EU:T:2017:820 (u daljnjem tekstu: pobijana presuda)

3 Odluka Komisije od 26. veljače 2015. o mjeri SA.35388 (13/C) (ex 13/NN i ex 12/N) – Poljska – Osnivanje trgovačkog društva Gdynia-Kosakowo airport (koja je priopćena pod brojem dokumenta C[2015] 1281) (SL 2015., L 250, str. 165; u daljnjem tekstu: poništena odluka)

4 Odluka Komisije od 11. veljače 2014. o mjeri SA.35388 (13/C) (ex 13/NN i ex 12/N) – Poljska – Osnivanje trgovačkog društva Gdynia-Kosakowo Airport (koja je priopćena pod brojem dokumenta C[2014] 759) (SL 2014., L 357, str. 51; u daljnjem tekstu: Odluka 2014/883)

4. Poljska je 7. rujna 2012. zbog pravne sigurnosti obavijestila Komisiju o planovima za financiranje navedenog projekta. Naknadno je potvrdila da je to financiranje već bilo neopozivo dodijeljeno.

5. Komisija je nastavno na svoju korespondenciju s Poljskom, na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a, odlukom od 2. srpnja 2013. pokrenula službeni istražni postupak i pozvala zainteresirane stranke da podnesu svoje primjedbe (Odluka C (2013.) 4045 *final* od 2. srpnja 2013. o mjeri SA.35388 (2013/C) (*ex* 2013/NN i *ex* 2012/N) – Poljska – Osnivanje trgovačkog društva Gdynia-Kosakowo Airport (SL 2013., C 243, str. 25.) (u daljnjem tekstu: odluka o pokretanju postupka). S obzirom na to da nije primila nikakve primjedbe od Poljske ili zainteresiranih stranaka, Komisija je 11. veljače 2014. donijela Odluku 2014/883 u kojoj je utvrdila da je državna potpora (potpora za ulaganje i operativna potpora) nespojiva s unutarnjim tržištem. Komisija je ispitala tu potporu na temelju odstupanja iz članka 107. stavka 3. točke (a) UFEU-a i Smjernica za nacionalne regionalne potpore za 2007.-2013. (SL 2006., C 54, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 3., str. 139.; u daljnjem tekstu: Smjernice o regionalnim potporama).

6. Općina Kosakowo i Gdynia su kao i društvo PLGK pred Općim sudom osporavale Odluku 2014/883 (predmeti T-215/14 i T-217/14). Poljska je intervenirala u oba predmeta. U međuvremenu je Okružni sud u Gdańsk-Polnocu 7. svibnja 2014. donio odluku kojom je proglasio stečaj društva PLGK te je zatražio njegovu likvidaciju. Komisija je 26. veljače 2015., tijekom postupka pred Općim sudom, povukla Odluku 2014/883 i zamijenila je pobijanom odlukom. Razlog tomu bio je to što je odlukom o pokretanju postupka utvrđeno da ulaganje u zgrade i opremu vatrogasaca, carinskih službenika, zaštitara u zračnoj luci, policijskih službenika i granične policije ne predstavlja državnu potporu te je Komisija zaključila da se to utvrđenje ne bi trebalo preispitivati u konačnoj odluci o mjeri.

7. U razdoblju između Odluke 2014/883 i pobijane odluke Komunikacija Komisije – Smjernice o državnim potporama zračnim lukama i zračnim prijevoznicima od 31. ožujka 2014. (SL 2014., C 99, str. 3.; u daljnjem tekstu: Smjernice iz 2014.) stupila je na snagu 4. travnja 2014., zamijenivši Smjernice za zračni prijevoz iz 2005. za potporu za ulaganje zračnim lukama (u daljnjem tekstu: Smjernice iz 2005)⁵. Komisija je u pobijanoj odluci utvrdila da načela tih smjernica nisu, prema točki 172. Smjernica iz 2014., bila primjenjiva na potporu za ulaganje koja je dodijeljena prije 4. travnja 2014., ali da su odmah bila primjenjiva na operativnu potporu.

8. Komisija je u uvodnoj izjavi 244. pobijane odluke navela da je svoju procjenu operativne potpore u uvodnoj izjavi 227. Odluke 2014/883 temeljila na tvrdnji da „dodjela operativne potpore u cilju osiguranja proved[b]e projekta ulaganja koji se koristi nespojivom potporom za ulaganja nije spojiva s unutarnjim tržištem”. Zračna luka Gdynia ne bi postojala bez nespojive potpore za ulaganje s obzirom na to da je u potpunosti financirana tom potporom, a operativna se potpora ne može dodijeliti za nepostojeću infrastrukturu zračne luke. Komisija je u uvodnoj izjavi 245. pobijane odluke zaključila da je taj zaključak iz Smjernica iz 2005. jednako tako valjan i u odnosu na Smjernice iz 2014. i dostatan da se može utvrditi da je operativna potpora koja je dodijeljena operateru zračne luke nespojiva s unutarnjim tržištem. Komisija se u uvodnim izjavama 246. i 247. pobijane odluke poziva na prvi uvjet spojivosti koji je utvrđen u Smjericama iz 2014. (u točki 113.) i Odluci 2014/883 te objašnjava da ako ta potpora nije spojiva sa Smjericama iz 2005. onda ne bi bila spojiva ni sa Smjericama iz 2014. Naposljetku, Komisija radi cjelovitosti u uvodnim izjavama 248. i 249. pobijane odluke analizira spojivost operativne potpore sa Smjericama o regionalnim potporama.

5 Komunikacija Komisije – smjernice zajednice za financiranje zračnih luka i potpora za započinjanje poslovanja zračnih prijevoznika koji lete iz regionalnih zračnih luka (SL 2005., C 312, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 22., str. 58.)

II. Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

9. Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 15. svibnja 2015. Gdynia i društvo PLGK (u ovoj žalbi zajedno: tuženici) pokrenuli su postupak protiv pobijane odluke. Poljska je intervenirala u potporu tužbi. Opći je sud pobijanom presudom prihvatio treći prigovor šestog tužbenog razloga Gdynie i društva PLGK kojim su prigovorili Komisiji da im je povrijedila postupovna prava kao zainteresiranim strankama (to jest na način da im je uskratila mogućnost da podnesu primjedbe u odnosu na primjenu novih Smjernica iz 2014.).

III. Žalba

A. Prvi i drugi žalbeni razlog

1. *Prvi dio prvog žalbenog razloga (pogrešna pravna kvalifikacija prava zainteresiranih stranaka da podnesu primjedbe)*

a) Sažetak argumenata stranaka

10. Komisija tvrdi da se njezino utvrđenje u pobijanoj odluci da je *operativna potpora* bila nespojiva s unutarnjim tržištem temeljilo na dva neovisna razloga. Glavni je razlog bio da je *potpora za ulaganje* sama po sebi bila nespojiva s unutarnjim tržištem, dok je neispunjavanje prvog uvjeta iz Smjernica iz 2014. (da operativna potpora pridonosi jasno definiranom cilju od zajedničkog interesa) bio tek drugi, dopunski razlog. Međutim, obrazloženje Općeg suda temeljilo se na pretpostavci da se nespojivost operativne potpore s unutarnjim tržištem isključivo temelji na primjeni Smjernica iz 2014.

11. U skladu s prvim dijelom prvog žalbenog razloga Opći je sud pogriješio u pravnoj kvalifikaciji prava „odnosn[ih] stran[aka] da podnesu svoje primjedbe” iz članka 108. stavka 2. UFEU-a na način koji je u suprotnosti s presudom od 8. svibnja 2008. u predmetu Ferriere Nord/Komisija (C-49/05 P, neobjavljena, EU:C:2008:259; u daljnjem tekstu: Ferriere Nord, točke 78. do 84.).

12. Komisija navodi da, s obzirom na to da Poljska nije podnijela tužbu protiv pobijane odluke na temelju povrede svojeg prava na obranu ili prava na kontradiktorni postupak, nije dopušteno da to sada ističe kao žalbeni razlog.

13. Komisija nadalje tvrdi da je Opći sud trebao, s obzirom na to da povreda prava zainteresiranih stranaka da podnesu primjedbe ne predstavlja bitan postupovni zahtjev, treći prigovor šestog tužbenog razloga proglasiti nedopuštenim i ne ispitivati taj tužbeni razlog po službenoj dužnosti.

14. Druge stranke u postupku tvrde da Komisija svojim pristupom umanjuje važnost prava na saslušanje zainteresiranih stranaka prije donošenja odluke. Tuženici smatraju da presuda od 11. prosinca 2008. u predmetu Komisija/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709; u daljnjem tekstu: Freistaat Sachsen, točka 56.) jasno navodi da kad dođe do promjene pravnog okvira prije donošenja odluke Komisija mora pozvati zainteresirane stranke da dostave primjedbe o spojivosti te potpore. Druge stranke u postupku smatraju da postoje važne činjenične i pravne razlike između predmeta Ferriere Nord i ovog predmeta. Odluka o pokretanju postupka i konačna odluka su u predmetu Ferriere Nord istovjetne. Osim toga, u tom su predmetu pravni okviri koji su dolazili jedan za drugim bili u biti istovjetni, što je omogućilo Sudu da zaključi da Komisija nije bila obvezna pozvati stranke da podnesu primjedbe.

15. Bitne razlike između pravnih okvira i obveze Komisije da na odgovarajući način definira parametre svoje procjene naposljetku su u ovome predmetu navele Opći sud da obvezu Komisije da zainteresiranim strankama dopusti da podnesu primjedbe odredi kao bitan postupovni zahtjev. Suprotno argumentima Komisije, obvezu pozivanja stranaka da iznesu primjedbe o promjenama pravnog okvira ne određuje utjecaj mogućih primjedbi na konačnu odluku, već bitna narav te izmjene.

16. Poljska vlada smatra da se pravo zainteresiranih stranaka da podnesu primjedbe u okviru službenog istražnog postupka mora ispitivati na općenitiji način kao ključni element dobrog sudovanja na temelju članka 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Komisija je u svojim postupcima dužna poštovati Povelju koja u tom pogledu Komisiji propisuje strože obveze od onih koje su postojale prije njezina stupanja na snagu. Poljska vlada smatra da je Sud u predmetu *Freistaat Sachsen* (točka 55.) smatrao da je dužnost Komisije da omogućiti zainteresiranim strankama da iznesu primjedbe bitan postupovni zahtjev. Nadalje, Sud je u točki 56. te presude naveo iznimku od tog načela u slučaju manje izmjene pravnog okvira prije donošenja odluke. Tu iznimku treba usko tumačiti te bi je u ovom predmetu, s obzirom na to da su Smjernice iz 2014. uvele bitnu izmjenu pravnog okvira, trebalo odbiti. Naposljetku, Komisija je svojim postupanjem povrijedila njezino pravo obrane kao države članice koja je adresat pobijane odluke.

b) Procjena

17. Opći se sud prvi put bavio pitanjem prava zainteresiranih stranaka da podnesu primjedbe u predmetu *Ferriere Nord*, točki 83., u kojem je zaključio da „Komisija nije donijela načela i kriterije za procjenu koji su mogli izmijeniti njezinu analizu na temelju novog okvira te da se u tim posebnim okolnostima nije zahtijevalo novo konzultiranje s dotičnim strankama u mjeri u kojoj vjerojatno ne bi promijenilo pobijanu odluku”. Ističem da je Sud izričito uputio na mogući učinak izmjene pravnog okvira na odluku.

18. Sud je zatim zauzeo stajalište u odnosu na ovo pitanje u predmetu *Freistaat Sachsen* u točkama 55. i 56. Sud nije u toj presudi izričito uputio na mogući učinak izmjene pravnog okvira u odnosu na odluku, ali je smatrao da „ako Komisija *odluči pokrenuti službeni istražni postupak* u odnosu na predloženu potporu, mora zainteresiranim strankama, uključujući dotičnim poduzećima, pružiti priliku da podnesu svoje primjedbe. To je pravilo u naravi bitnog postupovnog zahtjeva. [...] Proizlazi da u slučaju pravnih pravila, na temelju kojih je država članica priopćila predloženu promjenu potpore prije nego što je Komisija donijela svoju odluku, Komisija mora – s ciljem donošenja svoje odluke, kao što je i obvezna učiniti na temelju novih pravila – pozvati zainteresirane stranke da izraze svoja stajališta o spojivosti te potpore s tim pravilima. Situacija je drugačija samo ako nova pravna pravila ne sadržavaju nikakve bitne izmjene u odnosu na ona koja su ranije bila na snazi” (moje isticanje; u toj presudi Sud navodi presudu iz predmeta *Ferriere Nord*, točke 68. do 71.).

19. Ističem da se predmet *Freistaat Sachsen*, osobito u točki 56., bavio različitim pravnim pitanjima od onog o kojemu je riječ u predmetu *Ferriere Nord*. Prvonavedeni se predmet odnosio na pitanje je li Komisija povrijedila načelo zabrane povratnog djelovanja kad je odlučujući u tom predmetu primijenila Uredbu br. 70/2001. Ta je uredba u to vrijeme bila nova – i određivala je da su kategorije državne potpore u korist malih i srednjih poduzeća spojive s unutarnjim tržištem te ne podliježu obvezi obavješćivanja na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a. Stupila je na snagu nakon što je Komisija bila obaviještena o mjeri potpore. Komisija je pozvala zainteresirane stranke da dostave primjedbe o primjeni te uredbe pa bi stoga točku 56. presude u predmetu *Freistaat Sachsen* trebalo sagledati iz ove perspektive.

20. Smatram da je ovaj predmet sličan predmetu *Ferriere Nord* u kojem Komisija nije konzultirala zainteresirane stranke u odnosu na uvjete spojivosti iz smjernica koje su stupile na snagu prije donošenja pobijane odluke. Upravo u tom činjeničnom kontekstu Sud nije smatrao da je takvo konzultiranje imalo obilježje bitnog postupovnog zahtjeva.

21. Neovisno o predmetu Ferriere Nord, Opći je sud u pobijanoj presudi utvrdio da je činjenica propusta konzultiranja zainteresiranih stranaka o novim Smjernicama iz 2014. predstavljala povredu bitnog postupovnog zahtjeva čija je posljedica poništenje mjere zahvaćene tom povredom, pri čemu nije potrebno ispitati bi li rezultat postupka bio drukčiji da nema te postupovne nepravilnosti (točke 81. i 83.).

22. Kao što je objašnjeno u točki 2. ovog mišljenja, u ovome sam predmetu došao do zaključka da zahtjev konzultiranja zainteresiranih stranaka tijekom postupka postoji samo ako bi bitna izmjena pravnog okvira mogla imati učinak na konačnu odluku.

23. Naime, smatram da stajalište koje bi u potpunosti zanemarilo takav učinak ne bi bilo dosljedno sudskoj praksi Suda. Sud nastoji očuvati temeljni i stoga iznimni značaj zahtjeva koji ima obilježje bitnog postupovnog zahtjeva. Kao što je nezavisna odvjetnica Sharpston naglasila u svojem mišljenju u predmetu Španjolska/Komisija, C-114/17 P, EU:C:2018:309, točki 95., „Sud je utvrdio da povreda bitnog postupovnog zahtjeva dovodi do poništenja akta koji je obilježen tom povredom. [...] U [...] tom kontekstu, [...] bitni [su] samo postupovni zahtjevi koji su usko povezani s oblikovanjem i izražavanjem namjere tijela koje donosi akt. Njihovo je poštovanje u općem interesu. *Ti su zahtjevi toliko temeljni da svaka njihova povreda zahtijeva poništenje kasnijeg akta, neovisno o tome je li ishod postupka mogao biti drukčiji da se te zahtjeve poštovalo*”⁶.

24. Nadalje, kao prvo, važno je istaknuti da se čini da Opći sud u predmetima koji se odnose na državne potpore zanemaruje da zainteresirane stranke nemaju pravo obrane ili pravo na kontradiktornu raspravu s Komisijom, njihova je uloga samo pružiti sve podatke potrebne za usmjeravanje Komisije⁷.

25. Upravni postupak u području državnih potpora pokreće se samo protiv države članice koja je odgovorna za dodjelu potpore. Država članica također je adresat konačne odluke Komisije te to stoga opravdava njezin povlašteni status u odnosu na komunikaciju s Komisijom⁸ i osobito njezina prava pravične obrane⁹.

26. To je u suprotnosti s ograničenim postupovnim pravima zainteresiranih stranaka u predmetima koji se odnose na državne potpore: konzultiranja tih stranaka imaju za isključivi cilj od njih dobiti sve potrebne podatke kako bi Komisija svoje buduće odluke mogla temeljiti na svim relevantnim činjenicama¹⁰. Stoga je ključna uloga zainteresiranih stranaka da budu „izvor podataka” Komisiji¹¹. Naime, čak je i poljska vlada u svojim primjedbama priznala da pravo zainteresiranih stranaka da podnesu primjedbe „nije istovjetno” pravima obrane koja su dodijeljena dotičnoj državi članici.

6 Moje isticanje. Sud je odbio žalbeni razlog kao nedopušten te stoga nije odlučivao o meritumu. Mišljenje navodi presudu od 20. listopada 1987., Španjolska/Komisija, 128/86, EU:C:1987:447, t. 25.; mišljenje nezavisnog odvjetnika Fennellyja u predmetu Komisija/ICI, C-286/95 P i C-287/95 P, EU:C:1999:578, t. 22. do 26.; i presudu od 6. travnja 2000., Komisija/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, t. 42. i 52.

7 Vidjeti presude od 12. srpnja 1973., Komisija/Njemačka, 70/72, EU:C:1973:87, t. 19.; od 2. travnja 1998., Komisija/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, t. 59.; i od 24. rujna 2002., Falck i Acciaierie di Bolzano/Komisija, C-74/00 P i C-75/00 P, EU:C:2002:524 t. 80. do 83.

8 Vidjeti među ostalim presudu od 8. srpnja 2004., Technische Glaswerke Ilmenau/Komisija, T-198/01, EU:T:2004:222, t. 61. (Sud je odbio žalbu protiv ove presude).

9 Presuda od 18. studenoga 2004., Ferriere Nord/Komisija, T-176/01, EU:T:2004:336, t. 74.

10 Vidjeti među ostalim presude od 12. srpnja 1973., Komisija/Njemačka, 70/72, EU:C:1973:87, t. 19., i od 14. siječnja 2004., Fleuren Compost/Komisija, T-109/01, EU:T:2004:4, t. 41. Vidjeti u tom smislu također Ortiz Blanco, L. (ur.), EC Competition Procedure, 2. izd., 2006., Oxford, str. 840. i navedena sudska praksa.

11 Presude od 24. rujna 2002., Falck i Acciaierie di Bolzano/Komisija, C-74/00 P i C-75/00 P, EU:C:2002:524, t. 81. i 82.; i od 15. studenoga 2011., Komisija i Španjolska/Vlada Gibraltara i Ujedinjena Kraljevina, C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732, t. 180. i 181. Vidjeti također presude od 22. listopada 1996., Skibsværftsforeningen i drugi/Komisija, T-266/94, EU:T:1996:153, t. 256. (žalba nije podnesena); od 8. srpnja 2004., Technische Glaswerke Ilmenau/Komisija, T-198/01, EU:T:2004:222, t. 192. (Sud je odbio žalbu protiv ove presude); i od 2. srpnja 2015., Francuska i Orange/Komisija, T-425/04 RENV i T-444/04 RENV, EU:T:2015:450, t. 161. (žalba je odbijena).

27. Zainteresirane stranke stoga nemaju posebnu ulogu u postupku i jasno je da se ne mogu pozivati na jednako široka prava kao država članica koja je tuženik¹² – pravo na saslušanje u postupku je pravo koje se priznaje osobama protiv kojih je postupak pokrenut¹³. One se osobito ne mogu pozivati na pravo na raspravljanje pitanja s Komisijom na isti način kao što to može država članica¹⁴. Njihovo je jedino pravo da su povezane s upravnim postupkom u mjeri u kojoj je nužno za posebne okolnosti predmeta¹⁵.

28. Stoga kao što je Opći sud pravilno presudio, sudovi Unije ne mogu na temelju općih pravnih načela, kao primjerice prava na pošteno suđenje, prava na saslušanje, prava na dobro sudovanje ili prava na jednako postupanje, proširiti postupovna prava koja Povelja i sekundarno zakonodavstvo dodjeljuju zainteresiranim strankama u postupcima nadzora državne potpore¹⁶. Zbog toga je postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a *inter partes* postupak samo u odnosu na dotičnu državu članicu, a ne u odnosu na zainteresirane stranke¹⁷.

29. Kao drugo, potrebno je naglasiti da Opći sud nije u pobijanoj presudi presudio da je Komisija trebala pokrenuti novi službeni postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a. Umjesto toga, on samo prigovara Komisiji da je počinila bitnu povredu postupka time što nije omogućila zainteresiranim strankama da podnesu primjedbe o Smjernicama iz 2014.

30. Slažem se s Komisijom da iz točaka 55. i 56. predmeta Freistaat Sachsen proizlazi da je u odnosu na zainteresirane stranke u postupcima državne potpore nužno razlikovanje između „bitnog postupovnog zahtjeva” koji proizlazi iz članka 108. stavka 2. UFEU-a s jedne strane i postupovnih prava (koja nisu bitno povezana s izražavanjem Komisijine namjere u odluci temeljenoj na članku 108. stavku 2. UFEU-a) s druge¹⁸. Takva prava obuhvaćaju prava zainteresiranih stranaka da podnesu primjedbe o odredbama koje Komisija namjerava primijeniti kako bi procijenila dotičnu mjeru. Upravo se to pravo razmatralo u predmetu Ferriere Nord, ali ga Sud u toj presudi nije smatrao „bitnim postupovnim zahtjevom” (ovo priznaje čak i poljska vlada u točki 13. svojeg odgovora).

31. Naime, obveza Komisije da omogući zainteresiranim strankama da podnesu primjedbe o pokretanju službenog istražnog postupka predstavlja bitan postupovni zahtjev (Freistaat Sachsen, točke 55. i 56.). U ovom predmetu ona je ispunila tu obvezu objavljivanjem odluke o pokretanju postupka. S obzirom na to da se Komisija nije oslonila na nove činjenice, ona nije bila dužna ponovno pokrenuti službeni istražni postupak i ponovno pozvati zainteresirane stranke da podnesu primjedbe. Sud je smatrao da ako se tijekom postupka promijeni pravni okvir, a ta je izmjena u bitnome istovjetna te ne može izmijeniti početnu analizu koju je predložila Komisija, tada nije potrebno ponovno konzultirati zainteresirane stranke (Ferriere Nord, točke 79. do 83.) – i ovdje smo, kao što ću objasniti u nastavku, suočeni s istim scenarijem.

12 Presuda od 24. rujna 2002., Falck i Acciaierie di Bolzano/Komisija, C-74/00 P i C-75/00 P, EU:C:2002:524, t. 83.

13 Vidjeti među ostalim presudu od 18. studenoga 2004., Ferriere Nord/Komisija, T-176/01, EU:T:2004:336, t. 74.

14 Presude od 24. rujna 2002., Falck i Acciaierie di Bolzano/Komisija, C-74/00 P i C-75/00 P, EU:C:2002:524, t. 82. i od 15. studenoga 2011., Komisija i Španjolska/Vlada Gibraltara i Ujedinjena Kraljevina C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732, t. 181. Vidjeti također presudu od 8. srpnja 2004., Technische Glaswerke Ilmenau/Komisija, T-198/01, EU:T:2004:222, t. 61. i 192. (Sud je odbio žalbu protiv ove presude) i presudu od 6. studenoga 2012., Castelnou Energía/Komisija, T-57/11, neobjavljena, EU:T:2012:580, t. 115. (žalba nije podnesena).

15 Vidjeti među ostalim presudu od 6. ožujka 2003. u predmetu Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen/Komisija, T-228/99 i T-233/99, EU:T:2003:57, t. 125. (žalba nije podnesena).

16 Vidjeti presudu od 8. srpnja 2004., Technische Glaswerke Ilmenau/Komisija, T-198/01, EU:T:2004:222, t. 194. (Sud je odbio žalbu protiv ove presude).

17 Vidjeti među ostalim presude od 6. ožujka 2003., Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen/Komisija, T-228/99 i T-233/99, EU:T:2003:57, t. 168. (žalba nije podnesena); od 14. siječnja 2004., Fleuren Compost/Komisija, T-109/01, EU:T:2004:4, t. 43., i od 8. srpnja 2004., Technische Glaswerke Ilmenau/Komisija, T-198/01, EU:T:2004:222, t. 61. (Sud je odbio žalbu protiv ove presude).

18 Vidjeti također razlikovanje nezavisne odvjetnice Sharpston u njezinu mišljenju u predmetu Španjolska/Komisija C-114/17 P, EU:C:2018:309, t. 95. i 96.

32. Ako se u situaciji u kojoj se pravni okvir mijenja tijekom postupka (kao što je to ovdje bio slučaj) konzultiranje zainteresiranih stranaka može smatrati bitnim postupovnim zahtjevom, tada Sud u predmetu *Ferriere Nord* ne bi nastavio s analizom *učinka* novih zakonskih odredbi o utvrđenjima Komisije. Nadalje, takav bi zaključak doveo do priznavanja prava na obranu zainteresiranih stranaka, što bi bilo protivno sudskoj praksi koju sam prethodno naveo. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi, međutim, da bi čak i u takvom slučaju povreda prava obrane, koje predstavlja pravo snažnije od prava na iznošenje primjedbi, imala za posljedicu poništenje pobijane odluke samo ako bi se utvrdilo da bi u nedostatku te povrede postupak imao drukčiji ishod¹⁹.

33. Naime, ako bi se smatralo da obveza kao što je ova čini bitan postupovni zahtjev, što podrazumijeva automatsko poništenje odluke koja bi predstavljala povredu te obveze, mogli bismo se naći u situaciji u kojoj su prava zainteresiranih stranaka bolje zaštićena od istih prava samih stranaka postupka (naime, kako bi se utjecalo na poništenje odluke, povreda prava obrane mora načelno štetno utjecati na adresate odluke).

34. To je tako tim više s obzirom na to da bi bilo u suprotnosti sa sudskom praksom o pravima obrane *država članica* (koja predstavljaju veće pravo od prava na podnošenje primjedbi): na primjer, Sud je presudio da nije opravdano poništiti odluku koja je donesena nakon što je prethodna odluka bila poništena u odnosu na spojivost državne potpore iako nova odluka uzima u obzir uvjet o kojem se nije konzultirala država članica²⁰. Slično tomu, Sud je odlučio da odluka neće biti poništena unatoč činjenici da je uzeo u obzir argumente koje su predstavile zainteresirane stranke, a koji nisu bili podneseni dotičnoj državi članici na primjedbe²¹. Sud je u tim slučajevima izričito procijenio da je pobijana odluka mogla biti drukčija u slučaju da se Komisija suzdržala od primjenjivanja uvjeta koji se nisu dostavili državi članici kršeći na taj način njezina prava obrane.

35. Može se dodati da bi, ako bi Sud zanemario analizu učinka donošenja novih smjernica o odluci, to moglo dovesti do toga da se situacije kao što je ova ne uzimaju u obzir – iako je točno da se pravni okvir promijenio – pa je predmetna potpora bila operativna potpora i njezina se nespojivost nije temeljila na pravnom okviru koji je primjenjiv na tu vrstu potpore nego na nespojivosti glavne potpore koja podupire projekt zračne luke (potpora za ulaganje).

36. Pružanje predmetnog kapitala trebalo je obuhvatiti i troškove ulaganja (to jest prenamjenu zračne luke: potpora za ulaganje) kao i operativne troškove povezane s funkcioniranjem prenamijenjene zračne luke na početku njezina rada (operativna potpora).

37. Postupovni nedostatak koji je Opći sud utvrdio odnosio se samo na operativnu potporu.

38. Ovdje upućujem na tekst uvodne izjave 244. pobijane odluke (vidjeti točku 8. ovog mišljenja). Jasno je da je zaključak iz te uvodne izjave samostalan i ne ovisi ni na koji način o smjernicama Komisije. Valjan je i na temelju Smjernica iz 2014. i Smjernica iz 2005. pa čak i na temelju Smjernica za regionalne potpore.

39. Naime, u točki 85. pobijane presude Opći je sud uočio jasnu vezu između potpore za ulaganje i operativne potpore.

40. Međutim, potom je utvrdio određene nepreciznosti u odnosu na pravni okvir na kojemu se temeljila ta veza.

19 Presuda od 5. listopada 2000., Njemačka/Komisija, C-288/96, EU:C:2000:537, t. 101. i navedena sudska praksa

20 Presuda od 12. studenoga 1998., Španjolska/Komisija, C-415/96, EU:C:1998:533, t. 40. i 41.

21 Presuda od 5. listopada 2000., Njemačka/Komisija, C-288/96, EU:C:2000:537, t. 101. do 104. i navedena sudska praksa. Vidjeti također sudska praksu Općeg suda: presuda od 30. travnja 2014., Tisza Erőmű/Komisija, T-468/08, neobjavljena, EU:T:2014:235, t. 217. i navedena sudska praksa (žalba nije podnesena).

41. Prema mišljenju Općeg suda ta je nepreciznost proizašla iz razlike između pravnog okvira koji se spominje u uvodnoj izjavi 245. pobijane odluke i onog koji se spominje u uvodnim izjavama 227. i 228. Odluke 2014/883 kao i zbog načina na koji je potonja odluka sastavljena.

42. Iako se ovom žalbom ne osporava tu razliku, slažem se s Komisijom da razlika između pravnih okvira u konačnici nije relevantna u ovom slučaju s obzirom na to da se odluka o tome da se operativna potpora smatra nespojivom s unutarnjim tržištem temelji (prvenstveno) na načelu opće logike u skladu s člankom 107. UFEU-a, koji je u svakom slučaju primjenjiv.

43. Naime, u uvodnoj izjavi 244. pobijane odluke Komisija se pozvala na uvodnu izjavu 227. Odluke 2014/883 te je ponovila zaključak do kojeg je došla u toj odluci da „dodjela operativne potpore u cilju osiguranja proved[b]e projekta ulaganja koji se koristi nespojivom potporom za ulaganja *nije spojiva s unutarnjim tržištem*”. U sljedećoj rečenici uvodne izjave 244. Komisija je opravdala taj zaključak na sljedeći način: „Bez nespojive potpore za ulaganja zračna luka Gdynia ne bi postojala jer se trenutčno u potpunosti financira samo tom potporom, a operativna se potpora ne može dodijeliti za nepostojeću infrastrukturu zračne luke”.

44. Pretjerano službeni pristup Općeg suda u pobijanoj presudi bio je već kritiziran u akademskoj pravnoj teoriji²²: „unatoč razlikama [između različitih smjernica], Opći je sud previdio važnu činjenicu. Komisija je utvrdila da je potpora za zračnu luku Gdynia bila nespojiva s unutarnjim tržištem jer je financirala dvostruku i stoga nepotrebnu infrastrukturu. Obližnja zračna luka u Gdańsku nije radila s punim kapacitetom i nije bilo potrebe izgraditi drugu zračnu luku. Opći sud nije razmotrio bi li razlike u tekstu između Smjernica o regionalnim potporama i Smjernicama za zračni prijevoz mogle utjecati na različit zaključak Komisije da infrastruktura nije služila legitimnom cilju javnog poretka. Poljska mudro nije tvrdila da je imala ovlasti rasipati svoj novac. Što će se sad dogoditi? Komisija će vjerojatno ponovno pokrenuti službeni istražni postupak, riješiti problem uz pravnu osnovu procjene, razmotriti niz drugih pitanja koja je postavio Opći sud, kao što su različite analize poslovanja i potpore za ulaganje te ponovno donijeti negativnu odluku. Prilično je nezamislivo da će Komisija zaključiti da je ta potpora za suvišnu infrastrukturu nespojiva s unutarnjim tržištem”.

45. Treba dodati da je Komisija očito samo „alternativno” u pobijanoj odluci primijetila da je operativna potpora također bila nespojiva i u skladu sa Smjernicama iz 2014.

46. Rekao bih da je čak žalosno što je Komisija dala taj dodatni argument na koji se onda Opći sud usredotočio i (pogrešno) protumačio na način da zahtijeva poništenje pobijane odluke.

47. Smatram da je Komisija u pobijanoj odluci trebala temeljiti nespojivost operativne potpore s unutarnjim tržištem samo na obrazloženju koje je navedeno u uvodnim izjavama 244. i 245. te odluke (vidjeti točku 8. ovog mišljenja).

48. Točno je da to za sobom povlači pitanje zašto Komisija jednostavno nije ispravila prethodnu odluku umjesto što je donijela novu (koja je podrazumijevala novi postupak). To međutim, kao što je Komisija objasnila na raspravi, nije bila opcija u ovom slučaju s obzirom na to da je smanjenje pružanja sredstava zahtijevalo ponovno provođenje testa privatnog ulagača (kako bi se utvrdilo je li postojala gospodarska prednost).

²² Nicolaidis, P., *The Legal Basis of the (In)compatibility of Aid Must be Clear*, na utjecajnom blogu „State Aid Hub.eu” kojim upravlja lexion, <http://stateaidhub.eu/blogs/stateaiduncovered/post/9086>.

49. U odnosu na prethodno navedeno postavlja se također pitanje u kojoj fazi upravnog postupka stvarno nastaje bitan postupovni zahtjev? Kao što je Komisija istaknula na raspravi, to se događa u situaciji kad Komisija ima sumnju u odnosu na spojivost mjere potpore s unutarnjim tržištem. Komisija je od tog trenutka dužna objaviti odluku o pokretanju službenog istražnog postupka u Službenom listu. Stoga je prema toj objavi bitan postupovni zahtjev da sve zainteresirane stranke (konkurenti, primatelji potpore itd.) i sve države članice imaju mogućnost podnijeti primjedbe u odnosu na mjeru koju istražuje Komisija.

50. Stoga, ako tijekom postupka pred Komisijom dođe do izmjene pravnog okvira i ako je izmjena bitna i može utjecati na procjenu spojivosti mjere s unutarnjim tržištem, tada Komisija može pozvati države članice da podnesu primjedbe. Međutim, to može učiniti samo država članica (a ne zainteresirane stranke) i, što je još važnije, ta situacija ne predstavlja bitan postupovni zahtjev.

51. S obzirom na navedeno, tuženici u biti tvrde da je stajalište koje Komisija brani u suprotnosti s Poveljom i činjenicom da je Unija zajednica koja se temelji na vladavini prava te da umanjuje pravo zainteresiranih stranaka (posebno trgovačkog društva PLGK kao korisnika pomoći) i Poljske da podnesu primjedbe. Osim toga, smatraju da Povelja obvezuje Komisiju da uzme u obzir pravo na saslušanje zainteresiranih stranaka prije donošenja odluke o državnoj potpori.

52. Međutim, dovoljno je istaknuti da stupanje Povelje na snagu nije promijenilo narav prava koja su dodijeljena u skladu s člankom 108. stavkom 2. i 3. UFEU-a. Osim toga, kontrola državnih potpora nije upravni postupak pokrenut protiv korisnika potpore, a Poveljom se ne namjerava promijeniti narav nadzora državne potpore koji je ustanovljen UFEU-om ili trećim strankama dati pravo nadzora koje članak 108. UFEU-a ne omogućuje²³.

53. Druge stranke u postupku naposljetku tvrde da je upravna praksa Komisije u ovom slučaju u suprotnosti s onom iz drugih predmeta: pozivaju se na objavljivanje poziva Komisije za davanje primjedbi o Smjernicama iz 2014. na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a. Taj je poziv putem službenog istražnog postupka koji je pokrenula Komisija (SL 2014., C 113, str. 30.) upućen državama članicama i zračnim lukama koje su primile potporu. To je konzultiranje provedeno nakon što je donesena Odluka 2014/883, ali prije donošenja pobijane odluke. Druge stranke u postupku smatraju da činjenica da ni poljska vlada ni one nisu mogli iznijeti svoje primjedbe predstavlja diskriminaciju.

54. Smatram da to ne dovodi u pitanje moju prethodnu procjenu. Navedeni je poziv uobičajen postupak u sličnim situacijama te doprinosi dobrom upravljanju Komisije. U svakom slučaju, nije usporediv s ovom situacijom te ne predstavlja ni odluku o otvaranju nove službene istrage ni dopunu takve odluke.

55. Prvi dio prvog žalbenog razloga, u skladu s prethodno navedenim razlozima, treba prihvatiti.

²³ Vidjeti presude od 9. prosinca 2014., Netherlands Maritime Technology Association/Komisija, T-140/13, neobjavljena, EU:T:2014:1029, t. 60. i od 6. srpnja 2017., SNCM/Komisija, T-1/15, neobjavljena, EU:T:2017:470, t. 85. i 86.

2. Drugi dio prvog žalbenog razloga i drugi žalbeni razlog (pogrešno tumačenje i primjena sudske prakse iz predmeta Ferriere Nord i odluke Komisije)

a) Sažetak argumenata stranaka

56. U skladu s drugim dijelom prvog žalbenog razloga, čak i pretpostavljajući – kao što je to učinio Opći sud – da se nespojivost operativne potpore s unutarnjim tržištem temeljila samo na Smjernicama iz 2014. (*quod non*), Opći je sud pogrešno protumačio i primijenio predmet Ferriere Nord s obzirom na to da su odredbe koje su primijenjene pri procjeni operativne potpore bile u biti istovjetne onima koje su primijenjene u Odluci 2014/883, koja je donesena u skladu sa Smjernicama iz 2005. pa prema tome nikakve primjedbe o Smjernicama iz 2014. nisu u tom smislu mogle imati utjecaj na izreku odluke.

57. Kao prvo, Komisija tvrdi da je taj žalbeni razlog u svakom slučaju bio bespredmetan s obzirom na to da se pobijana odluka temelji na dva neovisna, već spomenuta, razloga. Kao drugo, čak i pod pretpostavkom da se pobijana odluka temeljila samo na Smjernicama iz 2014., Komisija smatra da je Opći sud trebao – u skladu s predmetom Ferriere Nord – u obzir uzeti činjenicu da su odredbe dotičnih Smjernica iz 2014. bile u bitnome istovjetne onima iz Smjernica iz 2005. Kao treće, prvi uvjet spojivosti s unutarnjim tržištem operativne potpore koja je dodijeljena zračnim lukama, o kojem je riječ u točki 113. Smjernica iz 2014. u bitnome je istovjetan onome iz Smjernica iz 2005. Naposljetku, tužitelji u svojoj tužbi osporavaju samo primjenjivost Smjernica iz 2014. bez primjedbi na to kako su se uvjeti koje one sadržavaju trebali primijeniti.

58. Druge stranke u postupku tvrde da je njihov tužbeni razlog bio dopušten pred Općim sudom, neovisno o mogućnosti da ga Opći sud odbije po službenoj dužnosti, s obzirom na to da je predstavljao jednostavno proširenje argumentacije iz tužbe. Nadalje, druge stranke u postupku tvrde da bitno različita priroda smjernica koje Komisija primjenjuje proizlazi iz (a) činjenice da se prve smjernice odnose na regionalnu potporu, a druge na sektorsku potporu, i (b) brojnih elemenata koji su prethodno navedeni. Naposljetku, Opći sud nije bio dužan analizirati jesu li izmjene pravnog okvira imale bitan utjecaj na posljedice pobijane odluke.

59. Poljska vlada tvrdi da je pobijana presuda pravilno utvrdila bitne izmjene Smjernica iz 2014. u odnosu na one iz 2005. Kao drugo, poljska vlada smatra da izmjena pravne osnove smjernica ima važan učinak. Naime, s obzirom na tekst članka 107. stavka 3. točke (a) UFEU-a u odnosu na članak 107. stavak 3. točku (c) UFEU-a, potonja je odredba dodala novi uvjet. Stoga Komisija s obzirom na Smjernice iz 2014. (koje su donesene na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a) treba uzeti u obzir moguća narušavanja tržišnog natjecanja koja su posljedica dodjeljivanja potpore, što je uvjet koji ne postoji u Smjernicama iz 2005. (koje su donesene u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (a) UFEU-a).

60. Svojim drugim žalbenim razlogom Komisija tvrdi da se utvrđenje Općeg suda u točki 89. pobijane presude da je pobijana odluka nezakonita temelji na pogrešnom obrazloženju nespojivosti operativne potpore s unutarnjim tržištem iz uvodne izjave 244. pobijane odluke, prema kojoj se to obrazloženje temeljilo na Smjernicama iz 2014. i Odluci 2014/883. Pogrešno tumačenje uvodne izjave 244. pobijane odluke bilo je rezultat pogrešnog tumačenja uvodne izjave 245. te odluke.

61. Izraz „u [...] skladu sa Smjernicama [...] iz 2014.“, koji se koristi u uvodnoj izjavi 245. pobijane odluke, ne znači da on proizlazi iz tih smjernica. Zamisao je da se na njega ne može utjecati primjenom odredbi Smjernica iz 2014. Iz uvodne izjave 245. pobijane odluke očito je da je, kao što je prethodno navedeno, nespojivost operativne potpore s unutarnjim tržištem koja proizlazi iz nespojivosti potpore za ulaganje neovisna o Smjernicama iz 2014. Blaga „nepreciznost“ u odnosu na Odluku 2014/883 koju je Opći sud istaknuo u točki 85. pobijane presude ne može dovesti u pitanje zakonitost gore navedenog zaključka iz pobijane odluke.

62. Komisija smatra da je Opći sud prekoračio tužbeni zahtjev zaključivši u točki 86. pobijane presude kako su zainteresirane stranke tijekom službenog upravnog postupka morale imati mogućnost istaknuti primjedbe u odnosu na spojivost operativne potpore. Kao što je Opći sud sam prepoznao u toj istoj točki, razlog tomu je to što opravdanje nespojivosti operativne potpore ne proizlazi iz Smjernica iz 2014. Naime, takav zaključak proizlazi samo iz članka 107. stavka 1. UFEU-a te utvrđenje da bi se do tog zaključka došlo u okviru prvih ili drugih smjernica, kao što je Opći sud odlučio u točki 87. pobijane presude, proizlazi iz pogreške u procjeni.

63. Druge stranke u postupku tvrde, kao prvo, da se drugi žalbeni razlog Komisije odnosi na točke 84. do 87. pobijane presude, dok je Opći sud te točke iznio samo podredno pa je stoga taj razlog bespredmetan. Kao drugo, druge stranke u postupku tvrde da je drugi žalbeni razlog nedopusšten s obzirom na to da se odnosi na činjenično pitanje. Kao treće, druge stranke u postupku smatraju da se nezakonitost pobijane odluke temelji na propustu konzultiranja zainteresiranih strana, a ne na razlozima koji opravdavaju nespojivost.

64. U odnosu na drugi žalbeni razlog, poljska vlada prigovara Komisiji što je pretpostavila sadržaj i opseg primjedbi koje bi vlada i zainteresirane stranke iznijele da su bile u mogućnosti to učiniti. Komisija osim toga u uvodnoj izjavi 245. pobijane odluke izričito upućuje na načela iz točke 113. Smjernica iz 2014., a u uvodnoj je izjavi 246. primijenila prvi uvjet koji je postavljen u toj točki Smjernica.

b) Procjena

65. S obzirom na to da je prvi dio prvog žalbenog razloga bio prihvaćen jer dužnost konzultiranja stranaka, u slučaju da je tijekom postupka došlo do bitne izmjene pravnog okvira, ne predstavlja bitan postupovni zahtjev, drugim dijelom prvog žalbenog razloga i drugim žalbenim razlogom Komisija od Suda zahtijeva da procijeni je li stvarno bila dužna u ovom predmetu poštovati obvezu konzultiranja zainteresiranih stranaka.

66. Tuženici ističu pitanje dopuštenosti drugog žalbenog razloga (vidjeti točku 63. i sljedeće ovog mišljenja). Međutim, s obzirom na to da je Komisija ovlaštena osporavati točke 81. do 88. pobijane presude, ti argumenti neće uspjeti. To je zato što Opći sud u njima odgovara na argumente Komisije koji se odnose na predmet *Ferriere Nord* i Opći sud, među ostalim, svoju argumentaciju temelji na toj sudskoj praksi. Stoga smatram da u ovom slučaju tumačenje koje je Opći sud iznio u pobijanoj odluci (i Odluci 2014/883) nije element koji je izvan sudskog nadzora Suda.

67. U skladu s obrazloženjem Općeg suda pravo na podnošenje novih primjedbi nastaje čim nove smjernice postanu primjenjive tijekom postupka u tijeku. Međutim, slažem se s Komisijom da bi, s obzirom na predmet *Ferriere Nord*, kako bi se utvrdilo postojanje povrede obveze Komisije da omogući zainteresiranim strankama da podnesu primjedbe u skladu s člankom 108. stavkom 2. UFEU-a, Opći sud morao utvrditi da se odluka kojom se operativna potpora utvrđuje nespojivom s unutarnjim tržištem temeljila samo na Smjernicama iz 2014. i da su one bitno izmijenile Smjernice iz 2005. (to jest, morao bi analizirati je li primjenjivost novih smjernica mogla imati posljedice *in concreto* za obrazloženje pobijane odluke).

68. Međutim, Opći sud nije takvo što učinio. Opći je sud umjesto toga, kako bi odbio argumente Komisije, samo *in abstracto* usporedio odredbe i pravnu osnovu Smjernica iz 2014. i 2005. (vidjeti točke 73. do 77. pobijane presude). Opći sud nije utvrdio ni da je prvi uvjet koji se odnosi na zajednički interes (koji je ispitan u uvodnoj izjavi 246. pobijane odluke) bio bitno drukčiji od uvjeta koji su utvrđeni u Smjernicama iz 2005. U točkama 76. i 84. pobijane presude Opći se sud samo oslonio na pravnu osnovu ta dva sustava kad je utvrdio da postoji poklapanje uvjeta koji su njima predviđeni.

69. Međutim, kao što je Komisija istaknula, Sud u predmetu Ferriere Nord nije u svojoj analizi stao na apstraktnoj usporedbi odredbi okvira iz 1994. i novog okvira iz 2001., kao što bi se moglo pomisliti nakon što se pročita točka 56. presude u predmetu Freistaat Sachsen. Sud se umjesto toga pozvao na novi okvir za 2001. koji je bio primijenjen u pobijanoj odluci i zatim ispitaio sadržava li bitne izmjene u odnosu na okvir iz 1994. Stoga se analiza Suda odnosila na nove odredbe okvira iz 2001. koji je Komisija primijenila u tom posebnom slučaju (vidjeti točke 78., 82. i 83. presude u predmetu Ferriere Nord). Iz toga slijedi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava u odnosu na gore navedenu sudsku praksu Suda.

70. Potrebno je, osim toga, uzeti u obzir posebnost ovog predmeta koja se razlikuje od predmeta Freistaat Sachsen i Ferriere Nord, to jest činjenicu da je pobijana odluka *zamijenila Odluku 2014/883*. Stoga je Opći sud svoju usporedbu trebao usmjeriti ne samo na odredbe koje su se primjenjivale iz tih dviju smjernica (kao što je bio slučaj u predmetu Ferriere Nord), već je to također trebao učiniti na temelju sadržaja dviju odluka Komisije u odnosu na operativnu potporu koja je bila dodijeljena društvu PLGK.

71. Iz pobijane odluke proizlazi (uvodne izjave 244. i 245.) da moguće primjedbe drugih stranaka u postupku *nisu mogle utjecati* na ishod postupka, niti su mogle utjecati na pobijanu odluku, a osobito ne na procjenu spojivosti operativne potpore s unutarnjim tržištem. To je zato što je njegova nespojivost bila posljedica potpore za ulaganje dodijeljene s ciljem preinake i početka rada zračne luke Gdynia-Kosakowo (vidjeti također uvodnu izjavu 246. pobijane odluke).

72. Slažem se s Komisijom da, kao što to proizlazi iz predmeta Ferriere Nord, kako bi se analizirao utjecaj povrede prava zainteresiranih stranaka da iznesu primjedbe o novim smjernicama *u obzir treba uzeti element sadržaja odluke koja je donesena (objektivni kriterij)*, a ne samo zaključak do kojeg je Komisija mogla doći na temelju novih smjernica (*subjektivni kriterij*), kao što su to tvrdili poljska vlada i Opći sud (točka 83. pobijane presude).

73. Osim toga, čak i ako bi se analiza temeljila na takvim primjedbama (*quod non*), iz pisanih očitovanja drugih stranaka u postupku proizlazi da njihove primjedbe o Smjernicama iz 2014. ne mogu imati nikakav utjecaj na rezultat postupka koji se odnosi na spojivost operativne potpore s unutarnjim tržištem.

74. Kao što smo prethodno vidjeli u odnosu na pogrešno tumačenje Općeg suda obrazloženja nespojivosti operativne potpore, iz uvodne izjave 244. pobijane odluke jasno proizlazi da je prvenstveni razlog za tu nespojivost činjenica da je sama potpora za ulaganje bila proglašena nespojivom.

75. Međutim, kao što je sam Opći sud naveo u točki 86. pobijane presude, nespojivost operativne potpore koja se temelji na nespojivosti potpora za ulaganja ne proizlazi iz uvjeta koji je izričito naveden u Smjernicama o regionalnim potporama ili Smjernicama iz 2014. Osim toga, s obzirom na to da Smjernice iz 2014. nisu bile primjenjive na potporu za ulaganje čija se nespojivost ne osporava, primjena Smjernica iz 2014. na operativnu potporu jednostavno nije mogla promijeniti ishod pobijane odluke.

76. Stoga iz prethodnih razmatranja proizlazi da drugi dio prvog žalbenog razloga i drugi žalbeni razlog treba prihvatiti. Prema tome, treba poništiti pobijanu presudu i treba odbiti treći prigovor šestog tužbenog razloga u prvom stupnju kao neosnovan i u svakom slučaju bespredmetan. Predmet treba u skladu s tim vratiti Općem sudu kako bi ispitaio drugih pet tužbenih razloga.

B. Treći žalbeni razlog (točka 1. izreke presude je neproporcionalna)

77. Komisija tvrdi – podredno, u slučaju da Sud odbije prethodne žalbene razloge – da je točka 1. izreke pobijane presude, koja u potpunosti poništava članke 2. do 5. pobijane presude, neproporcionalna i da je Opći sud pogrešno utvrdio da je pobijana odluka nedjeljiva. Druge stranke u postupku i poljska vlada u bitnome tvrde da treći žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

78. S obzirom na to da prvi i drugi žalbeni razlog treba prihvatiti, a treći je žalbeni razlog istaknut samo podredno, smatram da nije potrebno da ga Sud razmotri.

IV. Zaključak

79. Iz ovih razloga predlažem Sudu da:

- (i) poništi presudu od 17. studenoga 2017. u predmetu T-263/15, Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo/Komisija;
- (ii) odbije treći prigovor šestog tužbenog razloga u prvom stupnju kao neosnovan i, u svakom slučaju bespredmetan;
- (iii) predmet vrati Općem sudu radi ispitivanja preostalih pet tužbenih razloga; i
- (iv) odluči o troškovima naknadno.