



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE
od 26. siječnja 2023.¹

Predmet C-320/21 P

**Ryanair DAC
protiv**

Europske komisije

„Žalba – Državne potpore – Članak 107. stavak 2. točka (b) UFEU-a – Švedska – COVID-19 – Državno jamstvo za produljivu kreditnu liniju – Odluka Europske komisije o neospornosti”

I. Uvod

1. Dva dana nakon što je Svjetska zdravstvena organizacija (SZO) kvalificirala epidemiju bolesti COVID-19 kao pandemiju, odnosno 13. ožujka 2020., Europska komisija izdala je komunikaciju² kojim je, primjenjujući „koordinirani europski odgovor”, namjeravala izravno reagirati na veliki gospodarski šok za Europsku uniju koji je prouzročila zdravstvena kriza. U toj komunikaciji Komisija je navela da će upotrijebiti sve instrumente koji su joj na raspolaganju za ublažavanje posljedica pandemije, a posebno omogućavanja državama članicama da odlučno djeluju na koordiniran način, korištenjem pune fleksibilnosti predviđene propisima o državnim potporama. Komisija je također naglasila da glavni fiskalni odgovor na koronavirus mora dolaziti iz nacionalnih proračuna država članica te da pravila o potporama omogućuju državama članicama da poduzmu brze i učinkovite mjere za pomoć poduzetnicima. Komisija je 19. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o privremenom okviru za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji COVIDA-19³. U tim instrumentima Komisija je zagovarala, među ostalim, da države članice mogu primijeniti posebna izuzeća od zabrane državnih potpora koja se Ugovorom predviđaju za krizne situacije, poput članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a⁴ i članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a⁵. U tom kontekstu, razne države članice su u korist zračnih prijevoznika koji posluju na njihovom državnom području donijele mjere potpore u vidu pojedinačnih potpora ili programa potpora. Europska komisija proglasila je te mjere – koje su se, ovisno o slučaju, temeljile na članku 107. stavku 2. točki (b) UFEU-a ili

¹ Izvorni jezik: talijanski

² Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskoj investicijskoj banci i Euroskupini – Koordinirani gospodarski odgovor na pandemiju covid-19, COM(2020) 112 *final*

³ SL 2020., C 91 I., str. 1.

⁴ U skladu s člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a, „[s]jedeće su vrste potpora spojive s unutarnjim tržištem: [...] potpore za otklanjanje štete nastale zbog prirodnih nepogoda ili drugih izvanrednih događaja”.

⁵ U skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a, „[s]jedeće se vrste potpora mogu smatrati spojivima s unutarnjim tržištem: [...] potpore za promicanje provedbe važnog projekta od zajedničkog europskog interesa ili za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu neke države članice”.

članku 107. stavku 3. točki (b) UFEU-a – spojivima s unutarnjim tržištem, pri čemu nije u vrlo kratkom roku pokrenula formalni istražni postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a. Grupa Ryanair pobijala je pred Općim sudom velik dio tih odluka. Opći sud odbio je do danas sve osim tri tužbe koje je prihvatio zbog nedostataka u obrazloženju, pri čemu je održao na snazi učinke poništenih odluka⁶. Pred Sudom je trenutačno u tijeku osam žalbenih postupaka koje je pokrenula grupa Ryanair.

2. Žalбом na koju se odnosi ovo mišljenje, društvo Ryanair DAC (u daljnjem tekstu: Ryanair ili žalitelj) zahtijeva od Suda da ukine presudu od 14. travnja 2021., Ryanair/Komisija (SAS, Švedska; COVID-19)⁷ (u daljnjem tekstu: pobijana presuda), kojom je Opći sud odbio zahtjev koji je to društvo podnijelo na temelju članka 263. UFEU-a radi poništenja Odluke Komisije C(2020) 2784 *final* od 24. travnja 2020.⁸ (u daljnjem tekstu: osporavana odluka) o državnoj potpori koju je Kraljevina Švedska dodijelila zračnom prijevozniku SAS AB (u daljnjem tekstu: SAS).

II. Činjenice, postupak pred Općim sudom, pobijana presuda, postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

3. Činjenice na kojima se temelji tužba pred Općim sudom opisane su u točkama 1. do 3. pobijane presude, i to kako slijedi.

4. Komisija je 11. travnja 2020. na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a odobrila mjeru potpore u obliku programa jamstava za zajmove određenim zračnim prijevoznicima (u daljnjem tekstu: švedski program potpore) koji je Kraljevina Švedska prijavila 3. travnja 2020.⁹. Dana 21. travnja 2020. Kraljevina Švedska prijavila je Komisiji, u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, mjeru potpore u obliku jamstva za produljivu kreditnu liniju u najvećem iznosu od 1,5 milijardi švedskih kruna (SEK) (otprilike 137 milijuna eura) u korist društva SAS jer je to društvo imalo teškoća pri dobivanju zajmova od kreditnih institucija u okviru švedskog programa potpora (u daljnjem tekstu: sporna mjera). Ta mjera, čiji je cilj bio djelomično obešteti društvo SAS za štetu nastalu zbog otkazivanja odnosno promjena u rasporedu njegovih letova nakon uvođenja ograničenja putovanja u kontekstu pandemije bolesti COVID-19, proglašena je spojivom s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a.

5. Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 19. lipnja 2020., društvo Ryanair pokrenulo je postupak protiv osporavane odluke. Francuskoj Republici, Kraljevini Švedskoj i društvu SAS odobrena je intervencija u potporu Komisijinim zahtjevima. U prilog svojoj tužbi društvo Ryanair istaknulo je pet tužbenih razloga, od kojih se prvi temeljio na tvrdnji da je Komisija povrijedila zahtjev da potpore koje se odobravaju na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a ne mogu biti namijenjene otklanjanju štete koju je pretrpio samo jedan oštećenik, drugi na tvrdnji da se predmetna mjera ne temelji na članku 107. stavku 2. točki (b) UFEU-a i na činjenici da je Komisija pogrešno smatrala da je predmetna mjera proporcionalna s obzirom na štetu koja je društvu SAS nastala zbog pandemije bolesti COVID-19, treći na tvrdnji da je Komisija povrijedila različite odredbe koje uređuju liberalizaciju zračnog prijevoza u Uniji, četvrti na tvrdnji da je

⁶ Riječ je o presudama od 19. svibnja 2021., Ryanair/Komisija (KLM; COVID-19) (T-643/20, EU:T:2021:286), od 19. svibnja 2021., Ryanair/Komisija (TAP; COVID-19) (T-465/20, EU:T:2021:284) i od 9. lipnja 2021., Ryanair/Komisija (Condor; COVID-19) (T-665/20, EU:T:2021:344).

⁷ T-379/20, EU:T:2021:195

⁸ Odluka o državnoj potpori SA.57061 (2020/N) – Švedska – Naknada štete koju je društvu SAS uzrokovala pandemija bolesti COVID-19

⁹ Odluka C(2020) 2366 *final* o državnoj potpori SA.56812 (2020/N) – Švedska – COVID-19: program jamstava za zajmove u korist zračnih prijevoznika

Komisija povrijedila njegova postupovna prava odbijajući pokrenuti službeni istražni postupak unatoč postojanju ozbiljnih poteškoća, te peti na tvrdnji da je Komisija povrijedila članak 296. drugi stavak UFEU-a. Opći sud odbio je pobijanom presudom sve tužbene razloge koje je istaknulo društvo Ryanair i tužbu u cijelosti, naložio je društvu Ryanair snošenje vlastitih troškova i troškova Komisije te je presudio da će Francuska Republika, Kraljevina Švedska i društvo SAS snositi vlastite troškove.

6. Aktom podnesenim tajništvu Suda 21. svibnja 2021. društvo Ryanair podnijelo je žalbu na koju se odnosi ovo mišljenje. Zajednička rasprava s predmetom C-321/21, Ryanair/Komisija¹⁰, koji se odnosi na mjeru sličnu spornoj mjeri koju je društvu SAS dodijelila Danska, održana je 14. rujna 2022., a na njoj su društvo Ryanair, Komisija, društvo SAS, Švedska i Francuska iznijeli svoja usmena očitovanja.

7. Društvo Ryanair zahtijeva od Suda da, kao glavno, ukine pobijanu presudu, poništi osporavanu odluku i Komisiji naloži snošenje troškova te, podredno, da ukine pobijanu presudu, vrati predmet Općem sudu na ponovno odlučivanje i odredi da će se o troškovima prvostupanjskog i žalbenog postupka odlučiti naknadno. Komisija zahtijeva od Suda da odbije žalbu i žalitelju naloži snošenje troškova. Društvo SAS zahtijeva od Suda da odbije žalbu i društvu Ryanair naloži snošenje troškova. Švedska i Francuska zahtijevaju od Suda da odbije žalbu.

III. O žalbi

8. U prilog svojoj žalbi društvo Ryanair ističe šest žalbenih razloga od kojih se prvi odnosi na pogrešku koja se tiče prava koju je Opći sud počinio jer je odbio žaliteljev argument da potpore koje se dodjeljuju na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a nisu namijenjene otklanjanju štete koju je pretrpio samo jedan oštećenik, drugi na pogrešku koja se tiče prava i iskrivljavanje činjenica prilikom primjene članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a te načela proporcionalnosti s obzirom na štetu koju je pandemija bolesti COVID-19 prouzročila društvu SAS, treći na pogrešku koja se tiče prava koju je Opći sud počinio jer je odbio argument društva Ryanair u pogledu povrede načela nediskriminacije, četvrti na pogrešku koja se tiče prava i okolnost da je Opći sud iskrivio činjenice kad je odbio argument društva Ryanair o povredi slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, peti na pogrešku koja se tiče prava i iskrivljavanje činjenica u pogledu toga da nije pokrenut formalni istražni postupak, te šesti koji se odnosi na pogrešku koja se tiče prava i iskrivljavanje činjenica u pogledu postojanja nedostatka u obrazloženju.

A. Prvi žalbeni razlog

9. Prvim žalbenim razlogom, koji se odnosi na točke od 22. do 27. pobijane presude, žalitelj prigovara Općem sudu da je pogrešno tumačio članak 107. stavak 2. točku (b) UFEU-a kad je smatrao da se tom odredbom države članice ovlašćuju da donose pojedinačne mjere potpore.

10. Opći sud je u pobijanoj presudi na temelju dvaju razloga odbio sličan argument koji je društvo Ryanair istaknulo u prvostupanjskom postupku. S jedne strane, u točkama 22. i 23. pobijane presude Opći sud naglasio je da države članice uopće nisu obvezne odobriti potpore za otklanjanje štete nastale zbog izvanrednog događaja u smislu članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a. S druge strane, u točki 24. pobijane presude taj je sud pojasnio da potpora može biti

¹⁰ Iako se ovo mišljenje odnosi samo na predmet C-320/21 P, napominjem da su razlozi koje je društvo Ryanair istaknulo u predmetu C-321/21 P u biti istovjetni.

namijenjena otklanjanju štete nastale zbog izvanrednog događaja, u skladu s člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a, neovisno o činjenici da se njome ta šteta ne nadoknađuje u potpunosti. Stoga je Opći sud u točki 25. te presude zaključio da države članice nisu obvezne ukloniti cjelokupnu štetu nastalu zbog izvanrednog događaja, tako da također ne mogu biti obvezne ni odobriti potpore svim oštećenicima.

11. Žalitelj tvrdi da nijedan od dvaju razloga na kojima se temelji pobijana presuda ne pruža odgovor na prigovor koji je istaknuo u okviru svojeg prvog tužbenog razloga. Naime, pitanje na kojem se temelji taj prigovor nije pitanje je li Švedska trebala dodijeliti više potpora ili je bila dužna otkloniti cjelokupnu štetu nastalu zbog pandemije, nego pitanje može li država članica donijeti mjeru potpore u skladu s člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a za samo jednog poduzetnika koji je odabran proizvoljno, pri čemu se isključuju svi drugi poduzetnici koji posluju na tom tržištu. Društvo Ryanair naglašava da tumačenje članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a na način da se njime dopuštaju samo programi potpora, a ne pojedinačne mjere, proizlazi iz njegova teksta i njegove svrhe. Naime, ako dotična država članica intervenira u korist samo jednog poduzetnika, narušava se isključivo kompenzacijska logika te odredbe i odobrava se postizanje ciljeva opće politike koji nisu povezani s tom logikom i koji zahtijevaju drukčiju pravnu osnovu za opravdanje potpore. Očito je da je u takvoj situaciji oslabljena izravna veza između prirodne nepogode ili izvanrednog događaja, pretrpljene štete i dodijeljene potpore, a ona je jedan od uvjeta primjene članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a. Društvo Ryanair ističe da je Komisija prihvatila njegovo tumačenje članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a u svojoj praksi odlučivanja prije izbijanja pandemije bolesti COVID-19, odnosno u kontrolnom popisu za države članice o potporama koje su namijenjene otklanjanju štete nastale zbog prirodnih nepogoda¹¹ i u obrascu za prijavu iz članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a¹², što su tekstovi u kojima se isključivo upućuje na programe potpora.

12. Podsjećam da se odredbama članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a pojašnjava da su „potpore za otklanjanje štete nastale zbog prirodnih nepogoda ili drugih izvanrednih događaja” spojive s unutarnjim tržištem. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, budući da je riječ o odstupanju od općeg načela nespojivosti državnih potpora s unutarnjim tržištem iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, članak 107. stavak 2. točku (b) treba tumačiti usko¹³. Stoga se u skladu s tom odredbom može nadoknaditi samo gospodarska šteta koja je izravno nastala zbog prirodnih nepogoda ili drugih izvanrednih događaja¹⁴.

13. Može li država članica donijeti pojedinačnu mjeru potpore u skladu s člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a¹⁵ kad je događaj kojim se opravdava državna intervencija utjecao na cijeli gospodarski sektor u kojem, u sustavu tržišnog natjecanja s drugim poduzetnicima, posluje poduzetnik koji je korisnik potpore te, ako je odgovor potvrđan, pod kojim uvjetima?

¹¹ Dostupan na sljedećoj internetskoj stranici: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/disaster_aid_checklist_it.pdf

¹² Dostupan na sljedećoj internetskoj stranici: [Notification_template_107_2_b_PUBLICATION.pdf](#) (europa.eu)

¹³ U pogledu članka 92. stavka 2. točke (b) Ugovora, vidjeti među ostalim presudu od 23. veljače 2006., *Atzeni i dr.* (C-346/03 i C-529/03, EU:C:2006:130, t. 79. i navedena sudska praksa).

¹⁴ Presuda od 9. lipnja 2011., *Comitato „Venezia vuole vivere” i dr./Komisija* (C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, EU:C:2011:368, t. 175. i navedena sudska praksa)

¹⁵ U ovom slučaju ističem da iako sporna mjera nije donesena u okviru programa potpora, i iz osporavane odluke (uvodna izjava 6.) i iz pobijane presude (točka 88.) ipak proizlazi da je sporna mjera dio nacionalnog pravnog okvira koji pod određenim uvjetima omogućuje pristup sličnim mjerama svim zračnim prijevoznicima koji imaju pravo na švedski program potpore. Stoga postoji barem neizravna veza između tog programa i sporne mjere.

14. To je u biti pravno pitanje u središtu prigovora koji je društvo Ryanair istaknulo pred Općim sudom i na koje je taj sud potvrdno odgovorio uz obrazloženje koje se pojednostavnjeno može sažeti na sljedeći način. Budući da država članica može odlučiti, s jedne strane, hoće li priznati kompenzacijske mjere u skladu s odredbom o kojoj je riječ i, s druge strane, unutar kojih granica će obešteti oštećene poduzetnike, ona također može odlučiti hoće li to provesti uspostavljanjem programa potpora ili će intervenirati samo u korist jednog poduzetnika. Na temelju onoga što proizlazi iz točaka 22. do 27. pobijane presude, jedino ograničenje te slobode priznate državama članicama bilo bi ispunjavanje uvjeta glede postojanja događaja koji se smatra prirodnom nepogodom ili izvanrednim događajem u smislu članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a, postojanja uzročne veze između tog događaja i nadoknađene štete, te nepostojanja prekomjerne naknade. Nužna posljedica tog rasuđivanja jest da se državi članici priznaje potpuna diskrecijska ovlast prilikom odabira poduzetnika korisnika potpore u slučaju kad odluči dodijeliti pojedinačnu potporu.

15. Odmah napominjem da smatram da je društvo Ryanair u pravu kada tvrdi da se nijedan od dvaju argumenata na kojima se temelji odbijanje njegova prvog tužbenog razloga, ne odnosi na bit prigovora koji je ono istaknulo u prvostupanjskom postupku, ni ako se ti argumenti razmatraju zasebno, a ni zajedno. Smatram da obrazloženje iz točaka od 22. do 24. pobijane presude odstupa od logike. Naime, iz činjenice da za države članice ne postoji obveza da donesu mjere potpore u smislu članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a i, ako ih donesu, da moraju osigurati da njima bude nadoknađena cjelokupna šteta, logički (i, u svakom slučaju, ne nužno) ne proizlazi da se ta odredba može upotrijebiti kao pravna osnova za donošenje potpore koje su ograničene na samo jednog poduzetnika kada su oštećeni svi poduzetnici koji posluju na tržištu o kojem je riječ.

16. Smatram da navedeno ne dovodi u pitanje činjenicu da je Opći sud pravilno zaključio da se člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a dopuštaju takve potpore. Naime, ništa u tekstu ili svrsi te odredbe ne omogućuje da se takve potpore isključe iz područja primjene navedene odredbe. Iako je očito da je donošenje programa intervencije u potporu svim gospodarskim subjektima u sektoru koji je pretrpio štetu, u svakom slučaju najprikladniji instrument za svrhu koja se nastoji postići tom odredbom, a to je da se državama članicama omogući da otklone tržišne nedostatke koje su prouzročili određeni štetni događaji, samo to utvrđenje ne dopušta da se isključi mogućnost da dotična država članica intervenira i mjerama čiji je cilj obeštećenje samo jednog od tih gospodarskih subjekata.

17. Međutim, da bi narušavanje tržišnog natjecanja koje nastaje zbog navedenih mjera bilo prihvatljivo i da bi se te mjere mogle smatrati spojivima s unutaršnjim tržištem na temelju izuzeća iz članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a, smatram da nije dovoljno da te mjere ispunjavaju tri uvjeta za primjenu te odredbe, a to su posebna priroda događaja, uzročna veza između tog događaja i štete te nepostojanje prekomjerne naknade, nego je također potrebno da odabir korisnika odgovara svrsi tog izuzeća, kako se navodi u točki 16. ovog mišljenja, te da taj odabir nije proizvoljan ili vođen samo namjerom da se pogoduje jednom poduzetniku u odnosu na njegove konkurente, osobito kad je riječ o poduzetniku koji se već nalazio u poteškoćama prije nego što je nastupio događaj o kojem je riječ, ili pak o neuspješnom poduzetniku. Naime, područje primjene članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a treba ostati ograničeno na slučajeve koji se uklapaju u logiku na kojoj se temelji ta odredba, ne samo zato što to nalaže potreba uskog tumačenja iznimki od načela zabrane potpora koja se navodi u prvom stavku tog članka, nego i zato što izuzeće sadržano u toj odredbi djeluje *de jure* i stoga isključuje Komisijino izvršavanje

diskrecijske ovlasti¹⁶. S obzirom na navedeno i suprotno onomu što očito smatra društvo Ryanair, kompenzacijska logika članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a ne isključuje to da odabir korisnika mjere donesene u prethodno opisanim okolnostima ne može biti vođen posebnim ciljevima koji se odnose na gospodarsku djelatnost koju obavlja gospodarski subjekt ili na njegova posebna obilježja, kao što su to, primjerice, cilj da se podrži poduzetnik koji u uobičajenim uvjetima osigurava uslugu od općeg javnog interesa ili poduzetnik koji je bitan u pogledu zapošljavanja i stoga društvene stabilnosti, što su sve ciljevi koji su u skladu sa svrhom instrumenta intervencije koji je na raspolaganju državama članicama za otklanjanje posljedica događaja predviđenih tom odredbom i koji, u kontekstu izvanredne situacije poput one koja je nastala zbog pandemije bolesti COVID-19, još više dobivaju na važnosti.

18. Zbog navedenih razloga smatram da nije uvjerljivo obrazloženje sadržano u točkama od 22. do 27. pobijane presude u kojem se naglašava isključivo sloboda manevarskog prostora koju imaju države članice. Međutim, budući da je zaključak iz točke 27. te presude pravilan i da razlozi koji opravdavaju odabir društva SAS kao korisnika sporne mjere proizlaze iz ispitivanja proporcionalnosti te mjere koje je proveo Opći sud, predlažem Sudu da odbije prvi žalbeni razlog te da dopuni obrazloženje pobijane presude u prilog tom zaključku, na način kako je to prethodno pojašnjeno.

B. Drugi žalbeni razlog

19. U okviru drugog žalbenog razloga društvo Ryanair ističe osam zasebnih prigovora kojima osporava to što je Opći sud odbio njegov drugi tužbeni razlog. Konkretno, prvi od tih prigovora odnosi se na točke od 31. do 36. pobijane presude u kojima je Opći sud ispitao i odbio prvi dio tog tužbenog razloga kojim se osporavao zaključak da se sporna mjera temeljila na članku 107. stavku 2. točki (b) UFEU-a. Ostalih šest prigovora odnose se na točke od 39. do 66. pobijane presude u kojima je Opći sud ispitao i odbio drugi dio navedenog tužbenog razloga kojim se osporavala proporcionalnost sporne mjere u odnosu na štetu koju je pretrpjelo društvo SAS.

1. Prvi prigovor

20. Prvim prigovorom iz drugog žalbenog razloga društvo Ryanair prigovara Općem sudu da je utvrdio da je članak 107. stavak 2. točka (b) UFEU-a valjana pravna osnova za odobravanje sporne mjere, koja je podredna švedskom programu potpora koji je prethodno odobren na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a¹⁷. Društvo Ryanair smatra da se tvrdnja iz točke 34. pobijane presude da se UFEU-u ne protivi istodobna primjena njegova članka 107. stavka 2. točke (b) i članka 107. stavka 3. točke (b) ako su ispunjeni uvjeti za svaku od tih dviju odredbi, osobito kada činjenice i okolnosti koje dovode do ozbiljnog poremećaja u gospodarstvu u smislu drugonavedene odredbe proizlaze iz izvanrednog događaja, protivi i uvjetu uskog tumačenja izuzeća iz članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a i uvjetu primjene tog izuzeća vezanog uz postojanje izravne veze između štete i potpore. Rezultat tumačenja Općeg suda jest sjedinjenje dviju odredbi u jedinstveni „krizni sustav” u okviru kojeg se jedna ili druga pravna osnova mogu alternativno primjenjivati, a ispunjavanje uvjeta primjene svake od tih odredbi nužno je ublaženo.

¹⁶ Vidjeti presudu od 17. rujna 1980., Philip Morris Holland/Komisija (730/79, EU:C:1980:209, t. 17.). U tom pogledu valja pojasniti da Komisijino utvrđenje da odabir korisnika pojedinačne potpore odobrene u skladu s člankom 107. stavkom 2. UFEU-a nije bio proizvoljan ne proizlazi iz izvršavanja diskrecijske ovlasti te institucije, nego se odvija u granicama provedbe pravne kvalifikacije.

¹⁷ Isto kao i švedskim programom potpore, spornom mjerom predviđala se bankarska garancija u korist društva SAS koja nije prelazila iznos od 1,5 milijardi švedskih kruna.

21. Prije svega ističem da u ovom slučaju nije relevantno to što se mjere koje su poduzete na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) i članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a kumulativno primjenjuju na iste korisnike. Naime, iz uvodnih izjava 4. do 6. osporavane odluke jasno proizlazi, s jedne strane, da su švedska tijela odlučila koristiti pojedinačne mjere potpore u skladu s prvonavedenom odredbom nakon što je kontinuirano pogoršavanje financijske situacije zračnih prijevoznika pokazalo da su neki od tih prijevoznika nailazili na poteškoće u dobivanju kreditu pod uvjetima propisanim odlukom o odobravanju švedskog programa potpore i, s druge strane, da su navedenim mjerama mogli pristupiti samo zračni prijevoznici koji su bili potencijalni korisnici tog programa i koji su nailazili na takve poteškoće. Stoga, kad u točki 34. pobijane presude navodi istodobnu primjenu članka 107. stavka 2. točke (b) i članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, Opći sud samo upućuje na mogućnost da država članica istodobno primijeni oba instrumenta koja pružaju te odredbe kako bi otklonila posljedice na tržište koje je prouzročio takav izvanredni događaj.

22. Imajući u vidu navedena pojašnjenja, smatram da ne postoji nikakva prepreka priznavanju mogućnosti takve istodobne primjene, također ni u konkretnim okolnostima ovog slučaja u kojem postoji nedvojbeno poveznica između dviju mjera o kojima je riječ, kako s obzirom na subjekte korisnike tako i s obzirom na vrstu predviđene intervencije. Čini mi se da nisu odlučujući argumenti koje je društvo Ryanair istaknulo u suprotnom smislu. Naime, s jedne strane, kad mjera koja je donesena u skladu s člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a ispunjava sve uvjete za primjenu izuzeća predviđenog tom odredbom, kako su prethodno pojašnjeni, ne postavlja se pitanje široke primjene tog izuzeća čak i kad ta mjera, zajedno s drugima, doprinosi utvrđivanju opsega državne intervencije kao odgovora na kriznu situaciju do koje je došlo zbog izvanrednog događaja. S druge strane, čak i kad bi se priznalo da se spornom mjerom, istodobno s kompenzacijskom svrhom koja je svojstvena instrumentu predviđenom člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a, nastoji postići i cilj iz članka 107. stavka 3. točke (b) zadnje rečenice UFEU-a, što je cilj koji je uostalom u skladu sa svrhom tog instrumenta, ne vidim kako to može doprinijeti ublažavanju veze koja nužno treba postojati između štete i potpore u skladu s prvonavedenom odredbom.

23. Zbog navedenih razloga predlažem Sudu da odbije prvi prigovor iz drugog žalbenog razloga kao neosnovan.

2. Drugi prigovor

24. Drugim prigovorom iz drugog žalbenog razloga društvo Ryanair ističe da je Opći sud u točki 40. pobijane presude pogrešno tumačio presudu od 11. studenoga 2004., Španjolska/Komisija¹⁸, koja se navodi u toj točki, jer je u ocjenu rizika od prekomjerne naknade koji se ne navodi u toj presudi uključio „kriterij vjerojatnosti” (*likelihood test*). Prema mišljenju društva Ryanair, kad je mjera namijenjena nadoknađivanju buduće štete, kao u ovom slučaju, treba smatrati da su nespojive s unutarnjim tržištem sve potpore koje mogu premašiti pretrpljenu štetu, neovisno o stupnju vjerojatnosti od pojave prekomjerne naknade. Predviđanje mehanizma povrata prekomjerno isplaćenih potpora nije dovoljno kako bi se izbjeglo to da se poduzetniku korisniku potpore dodijeli neopravdana prednost, iako je ona privremena.

25. Prema mojem mišljenju, taj prigovor treba odbiti. Kao prvo, smatram da se žaliteljeva argumentacija, koja je u biti semantičke prirode, temelji na pogrešnom shvaćanju smisla koji treba pridati izrazima koje je upotrijebio Opći sud. Točno je da se u engleskoj verziji točke 40.

¹⁸ C-73/03, neobjavljena, EU:C:2004:711, u daljnjem tekstu: presuda Španjolska/Komisija

pobijane presude, koja je jedina vjerodostojna, upotrebljava izraz *likely to* koji uvodi ideju vjerojatnosti. Međutim, smatram da i iz teksta te točke i iz njezina konteksta, zajedno sa svim razlozima iz pobijane presude koji se odnose na analizu drugog dijela drugog tužbenog razloga, jasno proizlazi da Opći sud ni na koji način nije namjeravao uvesti test vjerojatnosti rizika od prekomjerne naknade niti još manje uzdići takav test na kriterij razgraničenja područja primjene članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a. Kao drugo, ističem da se točke 40. i 41. presude Španjolska/Komisija, na koje upućuje Opći sud, odnose na dokaz postojanja izravne veze između gubitaka koje su navodno pretrpjeli korisnici mjere i dodijeljene potpore – koji bi trebalo pružiti dostavom podataka o usporedbi vrijednosti gubitaka i iznosa mjere potpore – a ne na ocjenu postojanja rizika od prekomjerne naknade jer je to faza koja dolazi nakon faze utvrđivanja navedene veze. Stoga Opći sud iz tih točaka nije mogao izvesti deduktivan zaključak o primjeni testa čiji je cilj utvrditi stupanj vjerojatnosti da predviđene mjere nadilaze pretrpljenu štetu kako bi se isključila primjena članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a. Naprotiv, čini mi se da je namjera Općeg suda bila naglasiti potrebu da se iz područja primjene članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a izuzmu mjere u pogledu kojih se ne može utvrditi postojanje poveznice između opsega pretrpljene štete i iznosa potpore, kojom bi se mogla isključiti mogućnost prekomjerne naknade.

26. U svakom slučaju, čak i kad bi se točka 40. pobijane presude tumačila na način na koji to želi društvo Ryanair, valja utvrditi da je Opći sud u svojoj analizi sporne mjere iz točaka od 45. do 57. te presude zaključio, s jedne strane, da je, uzimajući u obzir promjenjivu prirodu izvanrednog događaja, što predstavlja pandemija bolesti COVID-19, i nužno *pro futuro* kvantifikaciju prouzročene štete i iznosa potpore koja je dodijeljena, Komisija u osporavanoj odluci dovoljno precizno izložila metodu izračuna čiji je cilj bio procijeniti štetu koju je pretrpjelo društvo SAS i izbjeći plaćanja koja bi nadilazila tu štetu te, s druge strane, da društvo Ryanair nije pružilo dokaz da takva metoda izračuna može dovesti do prekomjerne naknade te štete. Osim toga, Opći je sud u točki 57. pobijane presude utvrdio da je Komisija, u svakom slučaju, procijenila da je šteta koju je pretrpjelo društvo SAS ipak bila veća od iznosa zajamčenog spornom mjerom te da društvo Ryanair nije iznijelo nijedan dokaz koji bi mogao dovesti u pitanje takvu procjenu. Suprotno onomu što se čini da smatra društvo Ryanair, ti zaključci ni na koji način ne podrazumijevaju utvrđivanje moguće prekomjerne naknade, iako ona nije vjerojatna, dok je Opći sud od samog početka isključio okolnost da je dostavljen dokaz o postojanju rizika od toga da plaćanja nadilaze štetu koju je pretrpjelo društvo SAS.

3. Treći, četvrti i peti prigovor

27. Trećim, četvrtim i petim prigovorom, koje ću ispitati zajedno, društvo Ryanair ističe razne povrede koje se tiču prava te okolnost da je Opći sud u točkama 46. do 50. pobijane presude očito iskrivio činjenice i dokaze. U tim točkama Opći sud zaključio je da, kao prvo, „uzimajući u obzir okolnosti slučaja obilježene izvanrednim događajem u smislu članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a, što predstavlja pandemija bolesti COVID-19, njegovu promjenjivu prirodu i nužno *pro futuro* kvantifikaciju prouzročene štete i iznosa potpore koja je konačno dodijeljena, valja smatrati da je Komisija u pobijanoj odluci dovoljno precizno izložila metodu izračuna čiji je cilj bio procijeniti štetu koju je pretrpjelo društvo SAS” (točka 46.), kao drugo, utvrdio je da tužitelj nije podnio nijedan dokaz na temelju kojeg bi se moglo utvrditi da metoda izračuna, kako je definirana u osporavanoj odluci, omogućuje isplatu državne potpore koja je viša od štete koju je stvarno pretrpjelo društvo SAS (točke 47. i 48.) i, kao treće, naveo je da, iako metoda koju je odredila Komisija ne omogućuje da se u potpunosti izbjegne to da procjena štete uključi i posljedice odluka koje je donijelo društvo SAS, a koje nisu izravno povezane s pandemijom

bolesti COVID-19, tužitelj nije podnio nijedan dokaz na temelju kojeg bi se moglo utvrditi da bi se prihodi društva SAS vjerojatno smanjili tijekom razdoblja od ožujka 2020. do veljače 2021. u odnosu na razdoblje od ožujka 2019. do veljače 2020., čak i da nije bilo te pandemije (točka 49.).

28. Trećim prigovorom iz drugog žalbenog razloga društvo Ryanair ističe da, ako se odlukom kojom Komisija odobrava potporu u skladu s člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a pravilno ne definira metoda izračuna štete koju treba nadoknaditi, ne postoji jamstvo da neće doći do prekomjerne naknade, a mehanizmom *ex post* procjene zamjenjuje se *ex ante* procjena koju treba provesti Komisija. U ovom slučaju, rizik od prekomjerne naknade osobito je visok, a potpora koju je odobrila Komisija predstavlja bjanko ček koji je društvo SAS imalo više od godinu dana, odnosno do prvog izvješća o stvarnim gubicima koji je Švedska trebala dostaviti u lipnju 2021.

29. Četvrtim prigovorom iz drugog žalbenog razloga društvo Ryanair tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava jer je na žalitelja sustavno prebacivao teret dokazivanja, dok je u području potpora na Komisiji da podnese dokaze o spojivosti potpore. U svakom slučaju, tvrdi da je Općem sudu dostavio dostatne dokaze da u ovom slučaju postoji rizik od prekomjerne naknade.

30. Naposljetku, petim prigovorom iz drugog žalbenog razloga društvo Ryanair prigovara Općem sudu da nije izveo potrebne zaključke iz utvrđenja sadržanog u točki 49. pobijane presude, u skladu s kojim metoda koju je odredila Komisija nije omogućavala da se u potpunosti izbjegne to da procjena štete uključuje i posljedice odluka koje je donijelo društvo SAS, a koje nisu izravno povezane s pandemijom bolesti COVID-19, pri čemu je na žalitelja prebacio nemoguć teret dokazivanja suprotnih činjenica.

31. Podsjećam da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u skladu s člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a moguća nadoknada samo gospodarske štete koja je izravno nastala zbog prirodnih nepogoda ili drugih izvanrednih događaja¹⁹. Iz toga slijedi da treba postojati izravna veza između štete koju su prouzročili navedeni događaji i državne potpore te da je potrebna što je moguće preciznija procjena gubitaka koje su pretrpjeli korisnici te potpore²⁰. Ako se ti gubici još uvijek ne mogu u potpunosti i točno kvantificirati zbog toga što, primjerice, izvanredni događaj o kojem je riječ ne nastupa u točno određeno vrijeme, nego je trajne i promjenjive prirode, Komisija treba primijeniti analizu koja nužno treba biti prospektivna i temeljiti se na sustavu izračuna koji je istodobno fleksibilan, kako bi se mogao prilagoditi razvoju situacije, te dovoljno precizan i pouzdan kako bi omogućio da se isključi rizik od prekomjerne naknade. Osim toga, vremenska primjena tog sustava izračuna treba biti pod stalnim i potpunim Komisijinim nadzorom.

32. Iz osporavane odluke proizlazi da je cilj sporne mjere bio djelomično obešteti društvo SAS za štetu nastalu zbog otkazivanja odnosno promjena u rasporedu njegovih letova nakon uvođenja ograničenja putovanja u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 (vidjeti uvodne izjave 9. i 61. osporavane odluke). Prilikom ocjene spojivosti sporne mjere s unutarnjim tržištem, Komisija je pojasnila da švedska tijela nisu još mogla precizno kvantificirati štetu koju je pretrpjelo društvo SAS niti iznos potpore, s obzirom na to da je kriza koja je nastala zbog te pandemije još bila u tijeku (uvodne izjave 64. i 68. osporavane odluke). Slijedom toga, procijenjenu štetu trebalo je analizirati na temelju „opće metodologije” čiji se kriteriji opisuju u uvodnoj izjavi 65. osporavane odluke. Ta šteta utvrđena je kao „gubitak dodane vrijednosti” koji je odgovarao gubitku prihoda, korigiranog profitnom maržom društva SAS, umanjenom za izbjegnute troškove. Gubitak

¹⁹ Presuda od 9. lipnja 2011., Comitato „Venezia vuole vivere” i dr./Komisija (C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, EU:C:2011:368, t. 175. i navedena sudska praksa)

²⁰ Vidjeti u tom smislu presudu od 23. veljače 2006., Atzeni i dr. (C-346/03 i C-529/03, EU:C:2006:130, t. 79.).

prihoda sastojao se od razlike između očekivanih prihoda u slučaju da nije bilo pandemije, izračunanih na temelju prihoda ostvarenih u razdoblju od ožujka 2019. do veljače 2020. koje je neposredno prethodilo izbijanju pandemije, i prihoda ostvarenih u razdoblju krize od ožujka 2020. do veljače 2021. Izbjegnuti troškovi odnosili su se na troškove koje bi društvo SAS imalo da na njegovo poslovanje nije utjecala pandemija (primjerice, troškovi goriva ili pristojbe zračnih luka). Upravo opisanu opću metodologiju trebalo je dopuniti „detaljnou metodologijou” koju su se švedska tijela obvezala dostaviti Komisiji najkasnije do 31. prosinca 2020., kako bi je Komisija prethodno odobrila. Točnu kvantifikaciju štete koju je pretrpjelo društvo SAS trebalo je tek naknadno provesti nezavisno tijelo. U tom pogledu, švedska tijela obvezala su se da će Komisiji dostaviti *ex post* procjenu te štete i podatke o iznosu zajamčene potpore najkasnije do 30. lipnja 2021. Švedska su se tijela također obvezala da će zatražiti povrat svake prekomjerno nadoknađene štete ako *ex post* procjena štete pokaže da je došlo do prekomjerne naknade (vidjeti uvodnu izjavu 38. osporavane odluke). Osim toga, Komisija je provela privremenu procjenu štete koju je pretrpjelo društvo SAS, koja je izračunana uzimajući u obzir smanjenje zračnog prometa između 50 % i 60 % u razdoblju od ožujka 2020. do veljače 2021. u odnosu na razdoblje od ožujka 2019. do veljače 2020. (vidjeti uvodnu izjavu 66. osporavane odluke). Komisija je u svakom slučaju smatrala da je ta šteta, koja je procijenjena na iznos od 5 do 15 milijardi švedskih kruna, veća od ukupnog iznosa potpore (vidjeti uvodnu izjavu 68. osporavane odluke).

33. Naime, smatram da okolnosti navedene u točki 46. pobijane presude – koje žalitelj ne osporava i koje se odnose, konkretno, na promjenjivu prirodu izvanrednog događaja u obliku pandemije bolesti COVID-19, zajedno s izvanvremenskim i sveopćim karakterom krize i potrebom hitnog donošenja mjera intervencije u potporu najviše pogođenim sektorima, kao što je to konkretno sektor zrakoplovstva – uvelike opravdavaju način postupanja u uzastopnim fazama koji je primijenila Komisija i koji se sastoji od utvrđivanja osnovnih kriterija metode izračuna štete koju je pretrpjelo društvo SAS i privremene procjene iznosa te štete kako bi se *a priori* isključilo postojanje konkretnog rizika od prekomjerne naknade, pri čemu se točna kvantifikacija te štete provodi naknadno.

34. U tom kontekstu, smatram da sama činjenica da je Komisija prihvatila da se švedskim tijelima prepusti utvrđivanje detaljnih elemenata načina izračuna koji se primjenjuju u svrhu te kvantifikacije – s obzirom na sve okolnosti koje obilježavaju ovaj slučaj i na razliku između privremeno procijenjenog iznosa štete koju treba nadoknaditi te najvišeg iznosa potpore – ne omogućuje zaključak da se ta institucija odrekla svoje dužnosti da ocijeni spojivost sporne mjere s unutarnjim tržištem, kao što to tvrdi društvo Ryanair. U tom pogledu, kao što to pravilno napominju Komisija i francuska vlada, detaljna metodologija koju su se švedska tijela obvezala dostaviti Komisiji trebala je podlijegati prethodnom Komisijinu odobrenju te je ona stoga mogla provjeriti usklađenost te metodologije s „općou metodologijou” sadržanom u osporavanoj odluci i eventualno izmijeniti njezine elemente te nadzirati konkretnu primjenu mjere ponovnom ocjenom rizika od prekomjerne naknade. Stoga smatram da, protivno tvrdnjama društva Ryanair, ne postoji nikakvo proturječje između tvrdnje iz točke 46. pobijane presude da je Komisija u osporavanoj odluci dovoljno precizno utvrdila metodu izračuna štete koju je pretrpjelo društvo SAS, i uvodne izjave 35. te odluke u kojoj Komisija potvrđuje obvezu Švedske da joj do 31. prosinca 2020. dostavi metodu upotrijebljenu za kvantifikaciju te štete. Osim toga, s obzirom na, s jedne strane, tu obvezu i, s druge strane, na privremenu kvantifikaciju navedene štete koju je provela Komisija i iz koje je proizlazilo da je opseg te štete u svakom slučaju bio veći od maksimalnog iznosa jamstva koje su švedska tijela odobrila društvu SAS, neosnovana je tvrdnja društva Ryanair da se osporavanou odlukou do 30. lipnja 2021., datuma prve *ex post* procjene štete, u biti odobravao bjanko ček u korist društva SAS.

35. Na temelju navedenog smatram da treći prigovor iz drugog žalbenog razloga treba odbiti kao neosnovan.

36. Smatram da kao nedopušten treba isto tako odbaciti i četvrti prigovor iz istog žalbenog razloga, kojim društvo Ryanair prigovara Općem sudu prebacivanje tereta dokazivanja. U tom pogledu, podsjećam da je Opći sud u pobijanoj presudi smatrao, s jedne strane, da je metodologija izračuna koju je utvrdila Komisija, zajedno s obvezama koje je preuzela Švedska te s obzirom na privremenu kvantifikaciju gubitaka koje je društvo SAS pretrpjelo zbog posljedica pandemije, omogućavala najprecizniju procjenu štete koju je trebalo nadoknaditi spornom mjerom, ako se uzmu u obzir okolnosti pod kojima je ta mjera prijavljena i odobrena. S druge strane, u točkama 47. do 49. te presude Opći sud odbio je kao nedovoljno specificirane ili bespredmetne argumente koje je društvo Ryanair istaknulo kako bi osporilo to da je navedena metodologija prikladna da bi se isključilo postojanje stvarne prekomjerne naknade. U tim okolnostima, žalitelj navedenim prigovorom zapravo osporava ocjenu iz pobijane presude u pogledu relevantnosti ili dostatnosti argumenata i dokaza koje je istaknuo kako bi osporio zaključak Općeg suda o tome da su elementi sadržani u osporavanoj odluci prikladni kako bi se isključio rizik od prekomjerne naknade i općenito o valjanosti Komisijine ocjene o spojivosti sporne mjere s unutarnjim tržištem. No, iako se društvo Ryanair poziva na iskrivljavanje dokaza, ono ipak ne navodi ni koje je dokaze Opći sud iskrivio ni način na koji ih je iskrivio, nego se u biti samo ponovno poziva na iste argumente koje je istaknulo u točkama od 55. do 60. tužbe pred Općim sudom. U tim se argumentima, uz iznimku argumenta iz točke 58. koji sadržava samo popis okolnosti koje Komisija nije utvrdila ili nije dovoljno precizno obrazložila u osporavanoj odluci, samo upućuje na sudsku praksu o članku 107. stavku 2. točki (b) UFEU-a ili praksu primjene te odredbe koju je razvila Komisija. Stoga četvrti prigovor ne ispunjava zahtjeve dopuštenosti koji proizlaze iz članka 256. UFEU-a, članka 58. prvog stavka Statuta Suda Europske unije i članka 168. stavka 1. točke (d) Poslovnika Suda, kako se tumače u sudskoj praksi²¹.

37. Naposljetku, kad je riječ o petom prigovoru u kojem se društvo Ryanair poziva na pogrešku koja se tiče prava sadržanu u točki 49. pobijane presude, tu točku također treba tumačiti s obzirom na utvrđenje iz točaka 45. i 46. pobijane presude da je metoda izračuna štete koju je pretrpjelo društvo SAS, a koju je izložila Komisija, s obzirom na sve obveze koje su preuzela švedska tijela i s obzirom na posebne okolnosti povezane s pandemijom bolesti COVID-19, ispunjavala kriterije preciznosti utvrđene sudskom praksom te je pružala dovoljno jamstava da neće doći do prekomjerne naknade. Stoga i taj prigovor treba odbiti kao neosnovan.

4. Šesti prigovor

38. Šestim prigovorom iz drugog žalbenog razloga, koji se odnosi na točku 51. pobijane presude, žalitelj ističe pogrešku koja se tiče prava koju je Opći sud počinio jer je, upućujući samo na točku 25. te presude, odbio argument koji je žalitelj iznio u okviru drugog tužbenog razloga i u skladu s kojim je Komisija u osporavanoj odluci trebala uzeti u obzir štetu koju su pretrpjeli drugi zračni prijevoznici u Švedskoj. Žalitelj smatra da, u okolnostima poput onih u ovom predmetu, načelo u skladu s kojim potpora treba proporcionalno odgovarati šteti zahtijeva da se ta šteta mora procjenjivati ne samo na razini korisnika potpore, nego i na razini njegovih konkurenata, te da je stoga u ovom slučaju bilo potrebno provesti procjenu utjecaja sporne mjere na druge zračne prijevoznike. U svakom slučaju, društvo Ryanair smatra da Opći sud ne može tvrditi, kao što je to

²¹ Vidjeti presudu od 28. travnja 2022., Changmao Biochemical Engineering/Komisija (C-666/19 P, EU:C:2022:323, t. 73. i 74. te navedena sudska praksa).

učinio u točkama 82. i 84. pobijane presude, da je sporna mjera opravdana jer je društvo SAS pretrpjelo veću štetu s obzirom na njegov položaj na tržištu, te odbiti uzeti u obzir taj položaj u trenutku procjene proporcionalnosti potpore u odnosu na štetu.

39. Valja istaknuti da je u točki 51. pobijane presude Opći sud odgovorio na vrlo detaljan argument koji je društvo Ryanair istaknulo u drugom dijelu svojeg drugog tužbenog razloga. Nakon što je istaknulo da osporavana odluka ne sadržava nikakvu procjenu štete koju su pretrpjeli drugi zračni prijevoznici koji su poslovali u Švedskoj, društvo Ryanair u tom je argumentu, iznesenom u nekoliko redaka jedine točke akta kojim je pokrenut postupak pred Općim sudom, samo uputilo na tumačenje članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a koje je to društvo zagovaralo u okviru svojeg prvog tužbenog razloga, prema kojem izvanredni događaj u smislu članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a po definiciji utječe na sve gospodarske subjekte određenog sektora, a ne samo na jednog od njih, pri čemu iz takvog tumačenja izvodi Komisijinu obvezu da pojasni razloge zbog kojih je samo društvo SAS pretrpjelo štetu kao posljedica ograničenja povezanih s pandemijom bolesti COVID-19. Stoga Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kad je, odgovarajući na navedeni argument, zaključio da je dovoljno uputiti na obrazloženje kojim je u točki 25. pobijane presude taj sud odbio, prema mojem mišljenju s pravom, tumačenje članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a na koje se društvo Ryanair oslonilo u okviru svojeg prvog tužbenog razloga.

40. U tim okolnostima žalitelj također ne može Općem sudu prigovoriti da je u točki 51. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava time što je prilikom ocjene proporcionalnosti sporne mjere odbio pridati značaj „utjecaju potpore na druge zračne prijevoznike” i „konkurentskoj situaciji” društva SAS. Naime, s jedne strane, iz točke 39. ovog mišljenja proizlazi da se žalitelj nije pozvao na potrebu da se uzmu u obzir te okolnosti u okviru argumenta koji je odbijen u navedenoj točki 51. S druge strane, kao što je to pravilno naglasila Komisija, ta je točka dio ispitivanja proporcionalnosti sporne mjere u odnosu na štetu koju treba nadoknaditi koje je proveo Opći sud i čiji je cilj jedino da se ocijeni postoji li rizik od prekomjerne naknade, a ne dio drukčijeg ispitivanja nužnosti, prikladnosti i proporcionalnosti te mjere u odnosu na cilj koji se nastoji postići. Međutim, ističem da je društvo Ryanair u okviru osmog prigovora iz drugog žalbenog razloga, koji se odnosi na jedan drugi dio obrazloženja pobijane presude, istaknulo djelomično sličnu argumentaciju koja će se analizirati u okviru ispitivanja tog prigovora.

41. Na temelju prethodnih razmatranja smatram da i šesti prigovor iz drugog žalbenog razloga treba odbiti kao neosnovan.

5. Sedmi prigovor

42. Sedmim prigovorom iz drugog žalbenog razloga, koji se odnosi na točke 60. i 61. pobijane presude, žalitelj u biti prigovara Općem sudu jer je utvrdio da je dovoljno to što su se švedska tijela obvezala da će izvršiti *ex post* povrat potpore u slučaju da sporna mjera, eventualno zajedno s drugim mjerama, uključujući one koje su dodijelila strana tijela, premašuje štetu koju je stvarno pretrpjelo društvo SAS. Društvo Ryanair smatra da prilikom ocjene postojanja rizika od prekomjerne naknade Komisija treba uzeti u obzir sve dokaze kojima raspolaže u trenutku kad donosi odluku na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a. U ovom slučaju Komisija je trebala uzeti u obzir, posebno, program potpora koji je već uvela Kraljevina Norveška²² i u pogledu kojeg je društvo SAS ispunjavalo uvjete prihvatljivosti.

²² Koji je nadzorno tijelo EFTA-e odobrilo 30. ožujka 2020. na temelju članka 61. stavka 3. točke (b) Sporazuma o EGP-u, koji odgovara članku 107. stavku 3. točki (b) UFEU-a (u daljnjem tekstu: norveški program potpora).

43. U dijelu u kojem prigovara Općem sudu da nije utvrdio da Komisija nije ocijenila eventualnu kumulaciju sporne mjere s tim programom, prigovor o kojem je riječ očito je neosnovan. Naime, suprotno onomu što tvrdi žalitelj, iz točaka 60. i 61. pobijane presude proizlazi da je Opći sud smatrao da je Komisija uzela u obzir navedeni program kako prilikom ocjenjivanja postoji li *a priori* konkretan rizik od prekomjerne naknade, tako i kada je utvrdila da postaje unaprijed predviđeni mehanizmi kojima se može osigurati *a posteriori* uklanjanje eventualne prekomjerne naknade do koje bi došlo zbog kumuliranja sporne mjere s drugim mjerama, među kojima je i norveški program potpora. Što se tiče ostalog, smatram da taj prigovor treba proglašiti nedopuštenim. Naime, žalitelj samo ponavlja tvrdnje koje je iznio u prvostupanjskom postupku a da pritom ne pojašnjava zašto zaključak iz točke 61. pobijane presude sadržava pogrešku koja se tiče prava ili očitu pogrešku u ocjeni, niti pojašnjava na koji je način Komisija trebala uzeti u obzir norveški program potpora. Ako se utvrdi da su unatoč svemu tvrdnje društva Ryanair dopuštene i da ih treba shvatiti na način da to društvo tvrdi da je Opći sud trebao zaključiti da je pogrešno utvrđeno da je sporna mjera spojiva s unutarnjim tržištem unatoč riziku od prekomjerne naknade koji je postojao zbog toga što se društvo SAS moglo koristiti norveškim programom potpora, slažem se s Komisijom koja je smatrala da taj argument treba odbiti i da je Opći sud pravilno smatrao da je u takvim okolnostima, koje karakterizira nesigurnost u pogledu budućeg pristupa društva SAS norveškom programu potpora, obveza koju su preuzela švedska tijela u pogledu *ex post* povrata potpore koja je eventualno prekomjerno isplaćena zbog kumuliranja sporne mjere s drugim mjerama, prikladna i dovoljna.

44. Slijedom prethodnih razmatranja, smatram da i sedmi prigovor iz drugog žalbenog razloga treba djelomično odbiti kao neosnovan, a djelomično odbaciti kao nedopušten.

6. Osmi prigovor

45. Osmi prigovor iz drugog žalbenog razloga odnosi se na točke 62. do 64. pobijane presude. U tim točkama Opći sud odbio je argument koji je društvo Ryanair istaknulo u okviru drugog dijela drugog tužbenog razloga, kojim je to društvo tvrdilo da je prilikom ocjene spojivosti sporne mjere s unutarnjim tržištem Komisija trebala uzeti u obzir – među kriterijima za usporedbu štete i naknade koju treba provesti u skladu s člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a – također i konkurentsku prednost koju društvo SAS ostvaruje zbog diskriminatornosti te mjere. Konkretno, upućivanjem po analogiji na presudu od 21. prosinca 2016., Komisija/Aer Lingus i Ryanair Designated Activity²³ (u daljnjem tekstu: presuda Aer Lingus) Opći sud istaknuo je u točki 63. pobijane presude da „u svrhu ocjene spojivosti potpore s unutarnjim tržištem prednost koja je tom potporom dodijeljena njezinu korisniku ne uključuje moguću gospodarsku korist koju on ostvari korištenjem te prednosti”.

46. Žalitelj pred Sudom tvrdi da je uzimanje u obzir prethodno opisane konkurentске prednosti „ključno” kako bi se utvrdilo „prekoračuje li određena potpora ono što je nužno za postizanje utvrđenog cilja”. Žalitelj također osporava relevantnost presude Aer Lingus koja se odnosila na određivanje iznosa potpore koja je proglašena nespojivom s unutarnjim tržištem u svrhu njezina povrata, a ne na usporedbu prednosti koja se osigurava potporom i štete koju je izravno prouzročio izvanredni događaj u smislu članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a.

47. Prije svega, naglašavam da jedan dio argumentacije koju je društvo Ryanair iznijelo u okviru prigovora o kojem je riječ otvara pravno pitanje koje se, prema mojem mišljenju, razlikuje od pitanja iz odgovarajućeg prigovora istaknutog pred Općim sudom. Naime, dok u tužbi u

²³ C-164/15 P i C-165/15 P, EU:C:2016:990, t. 92.

prvostupanjskom postupku žalitelj ističe samo da je neuzimanje u obzir konkurentne prednosti koja proizlazi iz činjenice da je društvo SAS jedini zračni prijevoznik kojem je dodijeljena potpora u skladu s člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a spriječilo pravilnu usporedbu između štete i naknade²⁴, društvo je u žalbi prvi put dovelo u vezu taj propust s ocjenom proporcionalnosti sporne mjere u odnosu na cilj koji se nastoji postići. Međutim, pod pretpostavkom da se isticanjem tog argumenta društvo Ryanair namjeravalo pozvati na to da u osporavanoj odluci ne postoji ocjena učinaka sporne mjere na tržišno natjecanje, taj prigovor ipak nije dopušten jer, s jedne strane, predstavlja novi razlog koji se ne može istaknuti u žalbenom postupku i, s druge strane, jer u svakom slučaju ne ispunjava zahtjeve jasnoće i preciznosti koji se nalažu člankom 168. stavkom 1. točkom (d) Poslovnika Suda.

48. Stoga ću samo odgovoriti na odnosni prigovor u dijelu u kojem se Općem sudu prigovara da nije smatrao potrebnim da se prilikom utvrđivanja prednosti dodijeljene spornom mjerom i ocjene rizika od prekomjerne naknade uzme u obzir prethodno pojašnjena konkurentna prednost. U tom pogledu žalitelj s pravom navodi da je u okviru takve ocjene na Komisiji da uzme u obzir sve faktore koji mogu utjecati na izravnu uzročnu vezu između izvanrednog događaja, pretrpljenih gubitaka i dodijeljene potpore, poput, konkretno, iznosa koje je poduzetnik korisnik potpore primio na ime naknade štete pretrpljene zbog tog događaja ili kao posljedica drugih javnih intervencija za potporu poduzetnicima koje su poduzete nakon tog događaja. Naime, navedeni faktori utječu na opseg gubitaka koje je stvarno pretrpio taj poduzetnik na način da ga umanjuju. Međutim, to ne znači da je Komisija prilikom utvrđivanja vrijednosti potpore dodijeljene navedenom poduzetniku dužna uzeti u obzir, pod uvjetom da se može lako i točno odrediti, vrijednost koja odgovara, s jedne strane, sekundarnim prednostima povezanim s dodjelom potpore i, s druge strane, eventualnom financijskom koristi koju taj poduzetnik može ostvariti korištenjem potpore. Naime, vrijednost navedenih sekundarnih prednosti ne može se samostalno kvantificirati, dok je Sud u pogledu eventualne financijske koristi u točki 92. presude *Aer Lingus*, na koju Opći sud upućuje po analogiji u točki 63. pobijane presude, pojasnio da obveza predmetne države članice da korištenjem povrata ukine potporu koja je nespojiva s unutarnjim tržištem i da na taj način ponovno uspostavi stanje koje je prethodilo dodjeli potpore, „podrazumijeva povrat prednosti koja je [potporom] nastala za korisnika, a ne povrat eventualne ekonomske koristi koju je on ostvario korištenjem te prednosti”. Suprotno onomu što ističe društvo Ryanair, takvo upućivanje relevantno je barem u dijelu u kojem je društvo Ryanair u tužbi prepoznalo posebnu konkurentnu prednost na koju se to društvo poziva i koja se odnosi na to da je društvo SAS steklo mogućnost da poveća svoj tržišni udio nakon što prestanu ograničenja povezana s pandemijom²⁵. S obzirom na ta pojašnjenja, ako se isključe sekundarne i neizravne prednosti navedene u točki 48. ovog mišljenja, čini mi se da „konkurentna prednost” na koju upućuje žalitelj nije ništa drugo nego financijska i selektivna korist koja se spornom mjerom dodjeljuje društvu SAS i koja dovodi do narušavanja tržišnog natjecanja zbog toga što to društvo stavlja u povoljniji položaj u odnosu na konkurentne zračne prijevoznike. Kao što to proizlazi iz Obavijesti Komisije o primjeni članaka [107.] i [108. UFEU-a] na državne potpore u obliku jamstava²⁶, na koju se upućuje i u osporavanoj odluci (vidjeti uvodne izjave 17. i 18.) i u pobijanoj presudi (vidjeti točku 54.), takva se korist u slučaju jamstva u načelu izračunava kao razlika između tržišne cijene jamstva i stvarno plaćene cijene²⁷. Naime, upravo se na takav izračun Komisija oslonila u uvodnoj izjavi 68. osporavane odluke za određivanje iznosa

²⁴ Kad u drugom dijelu drugog tužbenog razloga govori o „proporcionalnosti potpore”, društvo Ryanair upućuje na nužnu podudarnost između naknade i pretrpljenih gubitaka te na uzročnu vezu između tih gubitaka i izvanrednog događaja u smislu članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a.

²⁵ Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu u kojem je donesena presuda *Aer Lingus* (C-164/15 P i C-165/15 P, EU:C:2016:515, t. 62.).

²⁶ SL 2008., C 155, str. 10., u daljnjem tekstu: Obavijest iz 2008.

²⁷ Vidjeti t. 4.2. Obavijesti iz 2008.

potpore dodijeljene spornom mjerom kako bi isključila postojanje prekomjerne naknade a da pritom nije odbacila mogućnost da, s obzirom na tržišne uvjete i poteškoće koje je društvo SAS imalo u ishođenju kredita, treba smatrati da taj iznos odgovara iznosu zajma ostvarenog na temelju državnog jamstva. U tim okolnostima, kad je u točki 64. pobijane presude zaključio da je Komisija pravilno uzela u obzir prednost dodijeljenu društvu SAS, koja proizlazi iz predmetne mjere, i da joj se ne može prigovoriti da nije utvrdila postojanje moguće financijske koristi koja proizlazi iz te prednosti, Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava koju društvo Ryanair ističe u osmom prigovoru iz njegova drugog žalbenog razloga. Stoga i taj prigovor treba odbiti kao neosnovan.

7. Zaključci o drugom žalbenom razlogu

49. Budući da sam zaključio da treba odbiti sve prigovore koje je žalitelj istaknuo u prilog drugom žalbenom razlogu, smatram da taj žalbeni razlog treba odbiti u cijelosti.

C. Treći žalbeni razlog

50. U okviru trećeg žalbenog razloga, koji se odnosi na točke 70. do 89. pobijane presude, društvo Ryanair ističe razne pogreške koje se tiču prava i okolnost da je Opći sud očito iskrivio činjenice kad je odbio prvi dio njegova trećeg tužbenog razloga i kad je u točki 89. pobijane presude zaključio da je sporna mjera bila opravdana i da ne povređuje načelo nediskriminacije, iako se koristi od sporne mjere predviđaju samo za društvo SAS.

51. Kao prvo, Opći sud odbio je u pobijanoj presudi žaliteljevu tvrdnju da je cilj predmetne mjere, uz djelomično otklanjanje štete koju je društvo SAS imalo zbog pandemije bolesti COVID-19, bilo i očuvanje povezanosti Švedske, „dostupnosti unutar Skandinavije” ili švedskog gospodarstva (točke 74. i 75.) te održavanje tržišne strukture (točka 76.). Kao drugo, Opći sud odbio je žaliteljev argument koji se odnosio na diskriminirajuću prirodu potpore dodijeljene spornom mjerom (točke 77. i 78.). Kao treće, taj sud utvrdio je da je različito postupanje prema društvu SAS bilo prikladno kako bi se otklonila šteta koja je proizlazila iz ograničenja uvedenih zbog pandemije bolesti COVID-19 i da nije prekoračilo ono što je nužno za postizanje tog cilja (točke 80. do 88.).

52. U okviru trećeg žalbenog razloga žalitelj ističe tri zasebna prigovora, jedan za svaki argument Općeg suda. Kako bi se slijedio isti logički redoslijed obrazloženja pobijane presude, svoju ću analizu započeti s drugim prigovorom koji se odnosi na utvrđivanje predmeta sporne mjere.

1. Drugi prigovor

53. Kao prvo, društvo Ryanair navodi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava i da je očito iskrivio činjenice kad je u točkama 74. i 75. pobijane presude odbio tvrdnju, koju je to društvo iznijelo u prvostupanjskom postupku, da je cilj sporne mjere bilo očuvanje povezanosti Švedske, „dostupnosti unutar Skandinavije” ili švedskog gospodarstva. Opći sud primijenio je suviše formalističko tumačenje osporavane odluke, koje je uostalom u proturječju s točkom 82. te presude.

54. Prema mojem mišljenju, ti argumenti nisu osnovani. Naime, cilj sporne mjere izričito se navodi u uvodnoj izjavi 9. osporavane odluke, uključenoj u odjeljak 2.1. te odluke koji upravo zato nosi naslov „Cilj mjere”, a taj se cilj, kao što se to pravilno navodi u točki 75. pobijane presude, odnosi na „otklanjanje štete nastale društvu SAS zbog otkazivanja ili promjena u rasporedu njegovih letova nakon uvođenja ograničenja putovanja u vezi s pandemijom bolesti COVID-19”. Isključivi je cilj uvodnih izjava 25. i 26. osporavane odluke, na koje se poziva žalitelj i u kojima se, osim podataka o položaju društva SAS na tržištu, navode i podaci koji se odnose na doprinos tog društva povezanosti Švedske, „dostupnosti unutar Skandinavije”, tržištu rada i općenito švedskom gospodarstvu, prikazati profil poduzetnika korisnika potpore, kao što to uostalom proizlazi iz činjenice da se te odredbe nalaze u odjeljku 2.5. navedene odluke, naslovljenom „Korisnik”. Suprotno tvrdnjama društva Ryanair, tim se uvodnim izjavama ni izravno ni neizravno ne definira cilj osporavane odluke, a taj je cilj, kao što je navedeno, u skladu s pravnom osnovom koja opravdava spojivost te odluke, otklanjanje štete nastale zbog izvanrednog događaja koji predstavlja pandemija bolesti COVID-19. Stoga Opći sud nije počinio pogrešku u tumačenju koju mu prigovara žalitelj. Osim toga, ne postoji ni proturječnost između točaka 74. i 75. pobijane presude te točke 82. te presude, koju ističe žalitelj. Naime, osim činjenice da su podaci o udjelima koje društvo SAS ima u prometu unutar Skandinavije i prometu unutar Švedske u toj točki uzeti u obzir samo kao pokazatelj štete koju je pretrpio taj poduzetnik, a ne kao pokazatelj cilja koji nastoje postići švedska tijela, navedena točka obuhvaćena je drukčijom ocjenom koju je Opći sud proveo u točkama 80. do 87. pobijane presude u pogledu proporcionalnosti načina dodjele sporne mjere u odnosu na cilj koji se njome nastoji postići.

55. Kao drugo, društvo Ryanair navodi da je u točki 76. pobijane presude Opći sud počinio pogrešku u tumačenju mjerodavnog prava jer je odbio njegov argument prema kojem je nužni cilj sporne mjere bio održavanje tržišne strukture. Opći sud u toj je točki pojasnio da „iako je sa stajališta tržišnog natjecanja možda poželjnije pomagati svim gospodarskim subjektima kako bi se spriječilo smanjenje njihova broja”, „države članice [ipak] nisu obvezne nadoknaditi cjelokupnu štetu nastalu zbog izvanrednog događaja iz članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a i, posljedično, odobriti potpore svim oštećenima”. U tom pogledu ističem da žalitelj samo navodi da je, s obzirom na utvrđenje iz točke 76. pobijane presude, Opći sud trebao zaključiti da je održavanje tržišne strukture bio (ili je trebao biti) jedan od ciljeva sporne mjere, a da žalitelj pritom ne uzima u obzir razloge na temelju kojih je Opći sud isključio takav zaključak i koji su u biti isti kao i razlozi koji su ga naveli da odbije prvi tužbeni razlog, a odnose se na marginu prosudbe koju taj sud priznaje državama članicama prilikom donošenja mjera u skladu s člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a. Stoga u pogledu te tematike samo upućujem na razmatranje prvog žalbenog razloga koji odgovara prvom tužbenom razlogu istaknutom pred Općim sudom.

56. Kad je riječ o trećem argumentu koji je istaknulo društvo Ryanair, on se više odnosi na povredu načela nediskriminacije na temelju državljanstva i stoga će se razmatrati prilikom ispitivanja prvog prigovora iz trećeg žalbenog razloga.

57. Na temelju prethodnih razloga, smatram da drugi prigovor iz trećeg žalbenog razloga valja odbiti kao neosnovan.

2. Prvi prigovor

58. Prvim prigovorom iz trećeg žalbenog razloga, koji se odnosi na točke od 77. do 80. pobijane presude, žalitelj u biti prigovara Općem sudu da nije pravilno primijenio zabranu diskriminacije na temelju državljanstva koja se utvrđuje člankom 18. prvim stavkom UFEU-a. Društvo Ryanair

ističe da unatoč tomu što su posljedice pandemije bolesti COVID-19 utjecale na sve zračne prijevoznike koji posluju u Švedskoj, samo je društvo SAS primilo pojedinačnu potporu u skladu s člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a. Budući da se u osporavanoj odluci jasno navodi da su se takve potpore mogle dodijeliti samo zračnim prijevoznicima koji su imali operativne licencije izdane u Švedskoj i da je Sud u presudi od 18. ožujka 2014., *International Jet Management*²⁸, takav kriterij smatrao istovjetnim diskriminaciji na temelju državljanstva, žalitelj ističe da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kad je zaključio da se osporavanom odukom ne povređuje članak 18. UFEU-a.

59. Prije svega, u točki 77. pobijane presude Opći sud istaknuo je da se „po definiciji samo jedan poduzetnik koristi pojedinačnom potporom, [...], isključujući sve ostale poduzetnike, pa i one koji se nalaze u situaciji koja je usporediva s onom korisnika te potpore”, te se njome „po njezinoj prirodi” uspostavlja „različito postupanje, čak i diskriminacija, koja je međutim svojstvena pojedinačnom karakteru navedene mjere”. Stoga je žaliteljeva tvrdnja takva da sustavno dovodi u pitanje spojivost svake pojedinačne potpore s unutarnjim tržištem samo zato što je ona sama po sebi isključiva i stoga diskriminirajuća, iako pravo Unije dopušta državama članicama da dodjeljuju takve potpore ako su ispunjeni svi uvjeti predviđeni člankom 107. UFEU-a. U točki 80. pobijane presude Opći sud pojasnio je zatim da – pod pretpostavkom da se različito postupanje koje je uspostavljeno spornom mjerom, s obzirom na to da se predviđa da je koristi samo društvo SAS, može izjednačiti s diskriminacijom – valja provjeriti je li ona opravdana legitimnim ciljem i je li nužna, prikladna i proporcionalna za njegovo postizanje. U dijelu u kojem je društvo Ryanair upućivalo na članak 18. prvi stavak UFEU-a, Opći sud napomenuo je da je prema toj odredbi zabranjena diskriminacija na temelju državljanstva unutar područja primjene Ugovorâ, „ne dovodeći u pitanje bilo koju njihovu posebnu odredbu”, te je smatrao da stoga valja provjeriti je li to različito postupanje koje je uspostavljeno spornom mjerom dopušteno s obzirom na članak 107. stavak 2. točku (b) UFEU-a, koji je bio pravna osnova za donošenje osporavane odluke. Prema mišljenju Općeg suda, to ispitivanje podrazumijeva „s jedne strane, da cilj [sporne] mjere ispunjava zahtjeve potonje odredbe i, s druge strane, da načini dodjele predmetne mjere, odnosno u ovom slučaju, činjenica da se njome koristi samo društvo SAS, omogućuju postizanje tog cilja i ne prekoračuju ono što je nužno za njegovo postizanje”.

60. Kao prvo, društvo Ryanair ističe da, suprotno onomu što tvrdi Opći sud u točki 80. pobijane presude, članak 107. UFEU-a ne predstavlja „posebnu odredbu” u smislu članka 18. prvog stavka UFEU-a jer se njime ne utvrđuju posebna pravna pravila o nediskriminaciji.

61. U tom pogledu podsjećam da opće načelo nediskriminacije zabranjuje, s jedne strane, da se u usporedivim situacijama postupa na različite načine i, s druge strane, da se u različitim situacijama postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano²⁹.

62. Člankom 18. prvim stavkom UFEU-a utvrđuje se da je „[u]nutar područja primjene Ugovorâ i ne dovodeći u pitanje bilo koju njihovu posebnu odredbu, zabranjena [...] svaka diskriminacija na temelju državljanstva”. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, ta se odredba samostalno primjenjuje samo u situacijama uređenima pravom Unije za koje Ugovori ne predviđaju posebna pravila koja zabranjuju diskriminaciju³⁰. Sud smatra da su takva pravna pravila osobito odredbe Ugovora koje se odnose na slobodu kretanja i boravka na državnom području država članica dodijeljenu na temelju članka 20. stavka 2. točke (a) i članka 21. UFEU-a³¹, odredbe u području slobodnog

²⁸ C-628/11, EU:C:2014:171, t. 68., u daljnjem tekstu: presuda *International Jet Management*

²⁹ Vidjeti presudu od 27. listopada 2022., *ADPA i Gesamtverband Autoteile-Handel* (C-390/21, EU:C:2022:837, t. 41.).

³⁰ Vidjeti presudu od 6. listopada 2022., *Contship Italia* (C-433/21 i C-434/21, EU:C:2022:760, t. 29. i navedena sudska praksa).

³¹ Vidjeti presudu od 15. srpnja 2021., *The Department for Communities in Northern Ireland* (C-709/20, EU:C:2021:602, t. 65.).

kretanja robe (članci 30., 34. i 110. UFEU-a)³², slobodnog kretanja radnika (članak 45. UFEU-a)³³, slobode poslovnog nastana (članak 49. UFEU-a)³⁴, slobode pružanja usluga (članci od 56. do 62. UFEU-a)³⁵ i slobodnog kretanja kapitala (članci 63. i 65. UFEU-a)³⁶.

63. Stoga primjena članka 18. prvog stavka UFEU-a podliježe uvjetu da se na situaciju koja je dovela do diskriminacije i na koju se upućuje ne primjenjuje nijedno posebno pravno pravilo predviđeno Ugovorima čiji je cilj zabrana diskriminacije na temelju državljanstva³⁷. Predstavlja li članak 107. UFEU-a takvo pravno pravilo?

64. Iako je cilj zabrane potpora predviđene prvim stavkom tog članka osigurati da se ne naruši tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu intervencijama država članica kojima se uglavnom potiču domaći poduzetnici, moram priznati da nailazim na određene poteškoće u tome da se toj odredbi prizna priroda pravnog pravila čiji je cilj da se zabrana diskriminacije na temelju državljanstva provede na isti način kao i odredbe UFEU-a o četiri slobode. Međutim, ako između načela nediskriminacije iz članka 18. prvog stavka UFEU-a i propisa o državnim potporama postoji tendencijalna sličnost svrha, odnosno svrha zaštite tržišnog natjecanja i sloboda Unije, smatram da navedeni propisi predstavljaju instrument kontrole diskriminacije, ali sami po sebi ne sadržavaju pravilo o nediskriminaciji. Kao što to navodi Komisija, člankom 107. stavcima 2. i 3. UFEU-a, u dijelu u kojem se predviđa da neke potpore pod određenim uvjetima mogu biti spojive s unutarnjim tržištem, ipak se dopušta određeno različito postupanje ako je ono potrebno i proporcionalno postizanju ciljeva propisanih tim odredbama, pa su stoga te odredbe relevantne u kontekstu primjene načela nediskriminacije kao „posebne odredbe” Ugovorâ u smislu članka 18. prvog stavka UFEU-a.

65. S druge strane, kao što sam to već imao priliku istaknuti u drugom postupku, u sudskoj praksi Suda već je odavno utvrđena uska veza koja postoji između koncepata selektivnosti, koji je obuhvaćen pojmom potpore, i diskriminacije³⁸. Uvjet koji se odnosi na selektivnu prednost zahtijeva utvrđivanje toga može li predmetna nacionalna mjera u okviru određenog pravnog sustava staviti u povoljniji položaj „određene poduzetnike ili proizvodnju određene robe” u usporedbi s drugima koji se, s obzirom na cilj koji se želi postići navedenim sustavom, nalaze u činjenično i pravno usporedivoj situaciji i koji na taj način trpe različit tretman koji bi se u biti mogao okvalificirati kao diskriminatoran³⁹.

66. Međutim, u slučaju kad se potpora predviđena takvom mjerom naknadno proglasi nespojivom s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavaka 2. i 3. UFEU-a, smatra se da je razlikovanje koje se tom potporom uvodi između poduzetnika koji se nalaze u usporedivoj pravnoj i činjeničnoj situaciji objektivno opravdano i dopušteno jer je nužno za postizanje ciljeva koje je potrebno zaštititi pravom Unije. To vrijedi i za pojedinačne mjere i za programe potpora te podrazumijeva da je predmetna mjera, osim što ispunjava posebne uvjete navedene u odredbama kojima se odstupa od zabrane potpora utvrđene u članku 107. stavku 1. UFEU-a, prikladna za

³² Vidjeti presudu od 18. lipnja 2019., Austrija/Njemačka (C-591/17, EU:C:2019:504, t. 40).

³³ Vidjeti presudu od 6. listopada 2020., Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, t. 78.).

³⁴ Vidjeti presudu od 3. ožujka 2020., Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, t. 55.).

³⁵ Vidjeti presudu od 18. lipnja 2019., Austrija/Njemačka (C-591/17, EU:C:2019:504, t. 40. i navedena sudska praksa).

³⁶ Vidjeti presudu od 18. ožujka 2021., Autoridade Tributária e Aduaneira (Porez na kapitalne dobitke od nekretnina) (C-388/19, EU:C:2021:212, t. 21.).

³⁷ Vidjeti presudu od 11. lipnja 2020., TÜV Rheinland LGA Products i Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:453, t. 31. i 33. te navedena sudska praksa).

³⁸ Vidjeti moje mišljenje u spojenim predmetima World Duty Free Group i Španjolska/Komisija (C-51/19 P i C-64/19 P, EU:C:2021:51, t. 17.).

³⁹ Vidjeti presudu od 8. studenoga 2022., Fiat Chrysler Finance Europe/Komisija (C-885/19 P i C-898/19 P, EU:C:2022:859, t. 67.).

ostvarivanje ciljeva prihvaćenih u tom ugovoru i ne premašuje ono što je nužno kako bi se ostvario cilj potpore ili njezino funkcioniranje⁴⁰. Upravo na taj način treba tumačiti tvrdnju iz točke 77. pobijane presude, čiji tekst nije najjasniji, a koju društvo Ryanair osporava u okviru drugog prigovora iz trećeg žalbenog razloga. Međutim, prema načinu rasuđivanja Općeg suda u pobijanoj presudi, ta tvrdnja nije odlučujuća jer Opći sud u točki 80. i sljedećim točkama ipak ispituje proporcionalnost sporne mjere.

67. Na temelju navedenog, smatram da treba odbiti argument koji ističe društvo Ryanair vezano uz pogrešku koja se tiče prava koju je Opći sud počinio jer je smatrao da članak 107. UFEU-a predstavlja „posebnu odredbu” u smislu članka 18. prvog stavka UFEU-a.

68. Kao drugo, društvo Ryanair ističe da se izravna diskriminacija na temelju državljanstva, poput one uvedene spornom mjerom, može opravdati samo razlozima izuzeća koja se izričito predviđaju Ugovorom i, stoga, s obzirom na to da je riječ o mjeri koja utječe na slobodu pružanja usluga, razlozima javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja koji se taksativno navode u članku 52. UFEU-a na koji upućuje članak 62. UFEU-a. Tim izuzećima nisu obuhvaćena opravdanja koja Komisija ističe u osporavanoj odluci i koja se odnose na potrebu očuvanja povezanosti Švedske, „dostupnosti unutar Skandinavije” ili švedskog gospodarstva. Budući da se navedeni argument u biti preklapa s argumentima koji su istaknuti u okviru četvrtog žalbenog razloga, upućujem na ispitivanje tog žalbenog razloga.

69. Kao treće, društvo Ryanair ističe da čak i da u ovom slučaju nije primjenjiva sloboda pružanja usluga, Opći sud u svakom slučaju nije ocijenio, kao što to zahtijeva sudska praksa Suda i konkretno presuda International Jet Management, je li različito postupanje koje je uvedeno spornom mjerom, koja se primjenjuje samo na društvo SAS kao na društvo koje ima operativnu licenciju izdanu u Švedskoj i poslovni nastan u Švedskoj, opravdano „objektivnim razlozima koji su neovisni o državljanstvu osoba u pitanju”. Podsjećam da je Sud u presudi International Jet Management utvrdio da se članku 18. UFEU-a protive propisi države članice koji zahtijevaju od zračnog prijevoznika koji je imatelj operativne licencije izdane u drugoj državi članici, pribavljanje dozvole ulaska u zračni prostor prve države članice, u svrhu obavljanja letova s polazištem iz treće zemlje, dok se takva dozvola nije zahtijevala od zračnih prijevoznika koji su imatelji licencije koju je izdala prva država članica.

70. U tom pogledu valja pojasniti da društvo SAS nije korisnik sporne mjere na temelju toga što ima operativnu licenciju izdanu u Švedskoj, nego zato što je poduzetnik koji je pretrpio štetu nakon što je ta država članica uvela ograničenja kao odgovor na krizu nastalu zbog pandemije bolesti COVID-19 i posluje na određenom tržištu, odnosno tržištu zračnog prijevoza, na koje je osobito utjecao izvanredni događaj u obliku izbijanja navedene pandemije i u pogledu kojeg je Švedska odlučila intervenirati mjerama potpore. Kao što sam to već imao priliku istaknuti, Švedska je bila ovlaštena da se prilikom navođenja društva SAS kao korisnika sporne mjere pozove na argumente koji se odnose, među ostalim, na doprinos društva SAS koji je u postocima veći od doprinosa konkurentskih zračnih prijevoznika i koji je to društvo dalo u pogledu postizanja određenih temeljnih ciljeva za navedenu državu članicu, kao što su očuvanje unutarnje povezanosti kako na švedskom državnom području tako i u Skandinaviji, uključujući i na manje komercijalnim rutama, te međunarodne povezanosti, osobito u dugotrajnoj izvanrednoj situaciji i situaciji nesigurnosti poput one koju je prouzročila pandemija bolesti COVID-19. Točno je da iz osporavane odluke proizlazi da samo zračni prijevoznici koji ispunjavaju određene uvjete, među kojima je i uvjet da imaju operativnu licenciju izdanu u Švedskoj i da ispunjavaju uvjete švedskog

⁴⁰ Vidjeti već presudu od 22. ožujka 1977., Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51, t. 15., u daljnjem tekstu: presuda Iannelli & Volpi).

programa potpore, mogu imati pristup pojedinačnim mjerama potpore u skladu s člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a, kao što je to sporna mjera. Međutim, smatram da samo ta okolnost ne omogućuje da se zaključi, kao što je to učinio žalitelj, da činjenica da se ta mjera primjenjuje isključivo na društvo SAS sama po sebi povređuje načelo nediskriminacije na temelju državljanstva iz članka 18. prvog stavka UFEU-a. U svakom slučaju, čak i da se zaključi da je presuda International Jet Management na koju se poziva žalitelj relevantna za primjenu općeg načela nediskriminacije u sektoru državnih potpora, ne isključujem da prethodno navedena razmatranja o doprinosu društva SAS povezanosti Švedske i „dostupnosti unutar Skandinavije” iz uvodne izjave 26. osporavane odluke mogu, u okolnostima izvanredne situacije poput one uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19, predstavljati „objektivn[e] razlo[ge] koji su neovisni o državljanstvu osoba u pitanju” u smislu te presude.

71. Na temelju navedenog, smatram da je neosnovan treći argument koji je društvo Ryanair istaknulo u okviru prvog prigovora iz trećeg žalbenog razloga. Stoga smatram da, u dijelu koji je do sada razmatran, taj prigovor treba odbiti kao neosnovan.

3. Treći prigovor

72. Trećim prigovorom iz trećeg žalbenog razloga, koji se odnosi na ispitivanje proporcionalnosti sporne mjere koje je provela Komisija, društvo Ryanair iznosi četiri zasebne kritike u pogledu razloga sadržanih u točkama 81. do 88. pobijane presude. Prve tri kritike odnose se na točku 84. pobijane presude u kojoj Opći sud navodi da „iz [osporavane] odluke proizlazi da su ograničenja koja se odnose na pandemiju bolesti COVID-19 više utjecala na društvo SAS, zbog njegovih većih tržišnih udjela, nego na druge zračne prijevoznike koji su prisutni u Švedskoj”.

73. Žalitelj ističe, kao prvo, da se ta tvrdnja, koja Općem sudu služi kao temelj kako bi opravdao prikladnost različitog postupanja u korist društva SAS koje je uvedeno spornom mjerom, ne navodi u osporavanoj odluci te da je Opći sud stoga zamijenio obrazloženje, što nije dopušteno.

74. U tom pogledu, podsjećam da u okviru nadzora zakonitosti iz članka 263. UFEU-a Sud i Opći sud u svakom slučaju ne mogu zamijeniti obrazloženje donositelja pobijanog akta svojim obrazloženjem⁴¹. Suprotno tomu, u okviru tužbe za poništenje Opći sud može – osim u slučaju kada to ne opravdava nijedan materijalni čimbenik – biti u prilici da tumači obrazloženje pobijanog akta na način različit od njegova donositelja ili da u određenim okolnostima čak i odbaci njegovo formalno obrazloženje⁴². U ovom slučaju, Opći sud odgovorio je u točki 84. pobijane presude na argument društva Ryanair prema kojem sama činjenica da društvo SAS, čije je poslovanje bilo usmjereno na Dansku, Švedsku i Norvešku, predstavlja 67 % zračnog prometa unutar Skandinavije i gotovo polovinu unutaršnjeg prometa u Švedskoj, ne može opravdati različito postupanje koje proizlazi iz sporne mjere⁴³. Međutim, upravo se na te podatke, koji se navode u uvodnoj izjavi 26. osporavane odluke i koje je Komisija stoga nužno uzela u obzir u svojoj ocjeni spojivosti sporne mjere, Opći sud pozivao kad je u navedenoj točki 84. pobijane presude utvrdio, s jedne strane, da je iz osporavane odluke *proizlazilo* da su ograničenja koja su uvedena zbog pandemije bolesti COVID-19 razmjerno više utjecala na društvo SAS, zbog njegovih većih tržišnih udjela, nego na druge zračne prijevoznike koji posluju u Švedskoj i, s druge strane, u točki 86. te presude, da treba smatrati da je različito postupanje u korist društva SAS bilo prikladno za otklanjanje štete nastale zbog tih ograničenja te ne prekoračuje ono što je nužno za

⁴¹ Vidjeti presudu od 6. listopada 2021., World Duty Free Group i Španjolska/Komisija (C-51/19 P i C-64/19 P, EU:C:2021:793, t. 70.).

⁴² Vidjeti presudu od 6. listopada 2021., World Duty Free Group i Španjolska/Komisija (C-51/19 P i C-64/19 P, EU:C:2021:793, t. 71.).

⁴³ Vidjeti točke 82. i 83. pobijane presude.

postizanje tog cilja, također s obzirom na prirodu i iznos potpore o kojoj je riječ i načine njezine dodjele. Iz toga slijedi da je Opći sud u točkama 82. do 86. pobijane presude, odgovarajući na prigovor koji je istaknuo žalitelj, samo tumačio osporavanu odluku na način koji je u skladu s podacima koje je ona sadržavala te stoga nije zamijenio obrazloženje navedene odluke.

75. Kao drugo, društvo Ryanair ističe da opravdanje koje je Opći sud naveo u točki 84. pobijane presude podrazumijeva da poduzetnik koji ima veliki tržišni udio i koji stoga može ostvariti značajnu moć na tržištu, ima mogućnost iskorištavanja cjelokupne naknade štete koja je na raspolaganju na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a. Međutim, poštovanje načela proporcionalnosti zahtijeva da se ta naknada štete raspodijeli među svim gospodarskim subjektima na tržištu razmjerno pretrpljenoj šteti. Osim toga, logika na kojoj se temelji to opravdanje protivi se članku 102. UFEU-a jer osigurava posebna prava poduzetniku u vladajućem položaju, koji pak ima posebnu odgovornost da svojim ponašanjem ne ugrozi djelotvorno tržišno natjecanje.

76. Smatram da i taj argument treba odbiti. U tom se argumentu polazi od pretpostavke da pojedinačna potpora čiji je cilj nadoknaditi štetu samo jednom od oštećenika izvanrednog događaja koji su prisutni na tržištu, nužno povređuje načelo proporcionalnosti koje zahtijeva da se potpora razmjerno podijeli među svim oštećenima tog događaja te se stoga ne može smatrati spojivom s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a. Međutim, o osnovanosti te pretpostavke se raspravljalo te je ona isključena u okviru ispitivanja prvog žalbenog razloga. U tom sam ispitivanju zaključio da je takva potpora dopuštena u skladu s člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a ako odabir korisnika nije proizvoljan te ako je prikladan i proporcionalan cilju koji se nastoji postići tim pravnim pravilom. U izvanrednoj situaciji, kao što je situacija koju su prouzročili događaji obuhvaćeni tom odredbom, država članica treba biti slobodna da, pod Komisijinim nadzorom, odluči na kojim će tržištima intervenirati kompenzacijskim mjerama i na koji će način rasporediti raspoloživa sredstva, također kako bi osigurala koristan učinak svoje intervencije, kao što je to naglasio Opći sud u točki 87. pobijane presude. Kad je riječ o upućivanju društva Ryanair na članak 102. UFEU-a i na posebnu odgovornost koju imaju poduzetnici koji su u vladajućem položaju u smislu te odredbe, ističem, s jedne strane, da žalitelj ne tvrdi niti dokazuje da se društvo SAS nalazi u vladajućem položaju u smislu te odredbe i, s druge strane, da čak i da se takav položaj dokaže, dodjela pojedinačne potpore sama po sebi ne podrazumijeva, kao što to pravilno ističe francuska vlada, da je korisnik doveden u situaciju da zloupotrijebi svoj položaj na tržištu samo zato što konkurentski poduzetnici nisu korisnici slične mjere. Osim toga, kao što to proizlazi iz te točke 82. pobijane presude, Opći sud uzeo je u obzir tržišni udio društva SAS kao pokazatelj veće štete koju je pretrpjelo to društvo te stoga predstavlja kriterij koji je relevantan za donošenje kompenzacijske mjere u skladu s člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a.

77. Kao treće, društvo Ryanair ističe da se iz točke 85. pobijane presude ne vidi jasno koja su ograničenja više utjecala na društvo SAS nego na žalitelja. Kad je riječ o ograničenjima koja se općenito odnose na pandemiju bolesti COVID-19, tvrdnja Općeg suda očito je pogrešna s obzirom na to da su ta ograničenja utjecala na društvo Ryanair, kao paneuropsko društvo, barem u jednakom opsegu kao i na društvo SAS. U slučaju u kojem je pak riječ o ograničenjima koja su uvela švedska tijela, kriterij koji je slijedio Opći sud proizvoljan je s obzirom na to da se njime, osim što predstavlja neizravnu diskriminaciju kojom se potiče rascjepkanost jedinstvenog tržišta, nužno daje prednost švedskim zračnim prijevoznicima.

78. U tom pogledu, podsjećam da je cilj sporne mjere bio obešteti društvo SAS za štetu nastalu zbog otkazivanja odnosno promjena u rasporedu njegovih letova nakon uvođenja ograničenja putovanja u kontekstu pandemije bolesti COVID-19. Kao što to pravilno napominje švedska vlada, ta je šteta utvrđena primjenom kriterija otkazivanja odnosno promjena u rasporedu letova koji ne ovisi o uzroku ograničenja. Kako bi se ocijenila proporcionalnost sporne mjere nije dakle potrebno, čak i da je to konkretno moguće, utvrditi može li se takva šteta povezati samo sa ograničenjima koja su uvela švedska tijela ili sa svim ograničenjima koja su provele države članice ili države članice i treće zemlje. Osim toga, kao što se to navodi u točki 84. pobijane presude, iz osporavane odluke proizlazi da je potreba donošenja kompenzacijske mjere u korist društva SAS, u skladu s teritorijalnom prirodom državnih potpora, ocjenjivana u odnosu na švedsko tržište i zračne prijevoznike prisutne na tom tržištu, kao i na njihove odgovarajuće udjele na tom tržištu. U tim okolnostima nije diskriminirajući kriterij za ocjenu proporcionalnosti sporne mjere koji je primijenio Opći sud i kojim se uzima u obzir veća šteta koju je društvo SAS pretrpjelo zbog većeg tržišnog udjela u odnosu na druge zračne prijevoznike prisutne na švedskom tržištu, te je taj kriterij logična posljedica činjenice da je cilj sporne mjere otklanjanje posljedica koje izvanredni događaj u vidu pandemije bolesti COVID-19 ima na švedsko tržište.

79. Naposljetku, žalitelj dovodi u pitanje kriterij „korisnog učinka” koji se navodi u točki 87. pobijane presude, u kojoj je Opći sud naveo da, s obzirom na mali iznos sporne mjere te imajući u vidu procijenjenu štetu koju je pretrpjelo društvo SAS, tužitelj nije dokazao da raspodjela navedenog iznosa na sve zračne prijevoznike koji su prisutni u Švedskoj ne bi navedenoj mjeri oduzela njezin koristan učinak. Smatram da taj argument treba odbiti kao bespredmetan jer se odnosi na uzgredno naveden dio obrazloženja pobijane odluke i ne može dovesti do njezina poništenja⁴⁴.

4. Zaključci o trećem žalbenom razlogu

80. Budući da sam zaključio da treba odbiti sve prigovore koje je žalitelj istaknuo u prilog svojem trećem žalbenom razlogu, smatram da taj žalbeni razlog treba odbiti u cijelosti.

D. Četvrti žalbeni razlog

81. Svojim četvrtim žalbenim razlogom žalitelj ističe da je Opći sud počinio razne pogreške koje se tiču prava i da je očito iskrivio činjenice kad je odbio drugi dio trećeg tužbenog razloga u kojem se žalitelj pozivao na povredu slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga zbog diskriminirajuće prirode sporne mjere. Taj žalbeni razlog podijeljen je na tri prigovora. Drugi i treći prigovor ispitat će se zajedno.

1. Prvi prigovor

82. Prvim prigovorom iz četvrtog žalbenog razloga društvo Ryanair ističe da je Opći sud, kad je u točki 94. pobijane presude naveo da žalitelj nije dokazao na koji ga način isključiva priroda sporne mjere, donesene isključivo u korist društva SAS, „može odvratiti od ostvarivanja slobode poslovnog nastana u Švedskoj ili od pružanja usluga iz te zemlje i prema njoj”, odabrao pogrešan kriterij za ocjenu ograničava li nacionalna mjera ostvarivanje slobode pružanja usluga i slobode poslovnog nastana odnosno čini li ga manje privlačnim. Naprotiv, kriterij koji proizlazi iz sudske

⁴⁴ Vidjeti u tom smislu presudu od 10. studenoga 2022., Laboratoire Pareva/Komisija (C-702/21 P, neobjavljena, EU:C:2022:870, t. 52.).

prakse upućuje na sposobnost predmetne mjere da odvrati „bilo kojeg zainteresiranog gospodarskog subjekta” odnosno, u ovom slučaju, druge zračne prijevoznike osim društva SAS koji posluju u Švedskoj, od poslovnog nastana ili od pružanja usluga u državi članici o kojoj je riječ.

83. Taj prigovor očito je neosnovan. S jedne strane, temelji se na nepotpunom tumačenju točke 94. pobijane presude. U drugoj rečenici te točke, Opći sud pojasnio je da žalitelj nije utvrdionaveo „činjenične ili pravne elemente koji bi doveli do toga da se [spornom] mjerom proizvode ograničavajući učinci koji premašuju učinke koji dovode do zabrane iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, ali koji su [...] ipak nužni i proporcionalni za otklanjanje štete nastale društvu SAS zbog izvanrednog događaja u vidu pandemije bolesti COVID-19, u skladu sa zahtjevima iz članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a”. Na taj način Opći sud pojasnio je opseg obveze dokazivanja koju je imao žalitelj i koju nije ispunio, pri čemu je taj opseg lišio svakog upućivanja na situaciju nekog posebnog zračnog prijevoznika i, konkretno, na žaliteljevu situaciju. S druge strane, kao što je to pravilno napomenula francuska vlada, prigovor društva Ryanair ne uzima u obzir upućivanje iz navedene točke 94. pobijane presude na analizu koju je Opći sud prethodno proveo glede proporcionalnosti sporne mjere, a u kojoj je uzeta u obzir situacija svih zračnih prijevoznika prisutnih u Švedskoj.

2. Drugi i treći prigovor

84. Drugim prigovorom iz četvrtog žalbenog razloga društvo Ryanair navodi da je tvrdnja koja je sadržana u točki 94. pobijane presude i citirana u točki 82. ovog mišljenja proturječna i da sadržava pogrešku koja se tiče prava, s obzirom na to da u ovom slučaju nije bilo potrebno nikakvo dokazivanje jer činjenica da je to društvo proizvoljno lišeno prednosti koja je bila namijenjena samo vodećem švedskom zračnom prijevozniku, sama po sebi odvraća od slobode pružanja usluga i slobode poslovnog nastana koje imaju drugi zračni prijevoznici. U tom pogledu društvo Ryanair ponovno upućuje na presudu International Jet Management. Žalitelj u svakom slučaju ističe da je dostavio razne dokaze među kojima i, konkretno, izvješće koje je sastavljeno u odjelu za investicijske usluge društva Goodbody Stockbrokers i mišljenje stručnjaka za zrakoplovno pravo. Međutim, Opći sud nije ocijenio te dokaze. Trećim prigovorom društvo Ryanair u biti prigovara Općem sudu da je pogriješio kada je odbio argumente koje je ono iznijelo u prvostupanjskom postupku radi dokazivanja da ograničenje slobode pružanja usluga i slobode poslovnog nastana koje je uvedeno spornom mjerom nije opravdano.

85. Valja podsjetiti da, kako bi bila obuhvaćena zabranom iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, mjera o kojoj je riječ treba selektivno dodijeliti prednost određenim poduzetnicima ili kategorijama poduzetnika odnosno određenim gospodarskim sektorima, pri čemu ih stavlja u povoljniji položaj od drugih⁴⁵. Iz toga slijedi da potpora po definiciji može ojačati položaj njezina korisnika nauštrb njegovih konkurenata i otežati im isporuku njihovih proizvoda ili usluga na tržištu na koje se odnosi potpora. Kao što je to potvrdio Sud, potpore često po prirodi stvari podrazumijevaju zaštitu, a time i određenu rascjepkanost tržišta na štetu proizvoda i usluga poduzetnika koji ne koriste te potpore⁴⁶. Žalitelj stoga ne griješi kada u biti navodi da svaka potpora od koje prednost ima samo jedan domaći gospodarski subjekt može negativno utjecati na slobodu pružanja usluga i/ili slobodu poslovnog nastana, s obzirom na to da poduzetnici koji posluju na istom tržištu kao i korisnik potpore, prilikom izvršavanja navedenih sloboda ne uživaju istu prednost na jednak način kao i svaki drugi konkurent korisnika potpore.

⁴⁵ Vidjeti u tom smislu presude od 4. lipnja 2015., Komisija/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, t. 59.) i od 30. lipnja 2016., Belgija/Komisija (C-270/15 P, EU:C:2016:489, t. 48.).

⁴⁶ Vidjeti u tom smislu, u području slobodnog kretanja robe, presudu Iannelli & Volpi, t. 15.

86. Međutim, takvi učinci ne dovode nužno do ograničavanja tih sloboda u smislu Ugovora, kao što se čini da to tvrdi žalitelj⁴⁷. Konkretno, opravdano je pitati se pod kojim uvjetima pojedinačna potpora dodijeljena poduzetniku koji posluje na tržištu koje je predmet trgovine među državama članicama, osim što nanosi štetu toj trgovini, nužno i sustavno dovodi do izravne ili neizravne diskriminacije na temelju državljanstva, samo zbog činjenice da je korisnik te potpore domaći poduzetnik, ili odvraća gospodarske subjekte iz drugih država članica od poslovnog nastana ili pružanja usluga u dotičnoj državi članici ili pak više otežava pružanje usluga među državama članicama nego pružanje usluga unutar jedne države članice⁴⁸. Međutim, argument koji žalitelj ističe u okviru prigovora o kojem je riječ, s obzirom na to da se temelji na takvom automatizmu, sam po sebi ne omogućuje da se obori tvrdnja sadržana u točki 94. pobijane presude u skladu s kojom žalitelj nije dostavio dokaze na temelju kojih se može smatrati da sporna mjera, zato što se njome prednost dodjeljuje isključivo društvu SAS, ima odvratajući učinak na ostvarivanje slobode poslovnog nastana ili slobode pružanja usluga. Kad je riječ o dokazima koje je žalitelj u tom smislu iznio pred Općim sudom, on je u biti samo općenito uputio na dva izvješća stručnjaka koja je zatražio i iz kojih ne proizlazi da su ta izvješća posebno relevantna za pitanje o kojem je ovdje riječ.

87. Stoga smatram da drugi prigovor iz četvrtog žalbenog razloga treba odbiti kao neosnovan. Slijedom toga, treba odbiti i treći prigovor s obzirom na to da se u biti temelji na pretpostavci da je Opći sud pogrešno isključio postojanje ograničavanja slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga te stoga pretpostavlja da drugi prigovor koji je istaknuo žalitelj treba prihvatiti.

3. Zaključci o četvrtom žalbenom razlogu

88. Budući da sam zaključio da treba odbiti sve prigovore koje je žalitelj istaknuo u prilog svojem četvrtom žalbenom razlogu, smatram da taj žalbeni razlog treba odbiti u cijelosti.

E. Peti žalbeni razlog

89. Petim žalbenim razlogom, koji se odnosi na točke 99. i 100. pobijane presude, društvo Ryanair ističe da je Opći sud počinio razne pogreške koje se tiču prava i da je iskrivio činjenice kad je prilikom odbijanja četvrtog tužbenog razloga, koji se odnosio na povredu njegovih postupovnih prava zbog toga što nije pokrenut formalni istražni postupak, samo uputio na ispitivanje prvih triju tužbenih razloga u pogledu osnovanosti ocjene spojivosti sporne mjere s unutarnjim tržištem.

90. U pobijanoj presudi Opći sud naveo je, s jedne strane, da je četvrti tužbeni razlog koji je istaknulo društvo Ryanair u stvarnosti podredne prirode za slučaj da Opći sud ne razmotri osnovanost ocjene potpore kao takve (točka 99.). S druge strane, Opći sud utvrdio je da taj tužbeni razlog „nema samostalan sadržaj”, pri čemu se samo „sažeto ponavljaju argumenti istaknuti u okviru prvog, drugog i trećeg tužbenog razloga a da se ne ističu posebni elementi koji se odnose na moguće ozbiljne poteškoće” (točka 100.).

91. Kao prvo, društvo Ryanair napominje da, za razliku od prvih triju tužbenih razloga, četvrti tužbeni razlog nije pretpostavljao dokazivanje da su Komisijine ocjene bile pogrešne. Stoga se drukčiji kriterij primjenjivao na nadzor koji je trebao provesti Opći sud i taj sud nije mogao prihvatiti upućivanje na rezultat ispitivanja prvih triju tužbenih razloga kako bi utvrdio da je

⁴⁷ Vidjeti u tom smislu presudu *Iannelli & Volpi*, t. 10.

⁴⁸ Naglašavam da se u ovom slučaju pitanje eventualne povrede odredbi Ugovora u području slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga postavlja isključivo s obzirom na spornu mjeru koja se razmatra zasebno i stoga neovisno o švedskom programu potpora.

četvrti tužbeni razlog neosnovan. Kao drugo, društvo Ryanair ističe da je, suprotno onomu što tvrdi Opći sud, to društvo iznijelo samostalne argumente u prilog svojem četvrtom tužbenom razlogu, a cilj je tih argumenata bio istaknuti da su informacije koje je Komisija imala u trenutku donošenja osporavane odluke bile nepotpune, što su nedostaci koji su se mogli ispraviti samo pokretanjem formalnog istražnog postupka.

92. Prije svega, valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, zakonitost odluke o neospornosti koja se temelji na članku 4. stavku 3. Uredbe 2015/1589⁴⁹ ovisi o pitanju je li ocjena informacija i dokaza kojima je Komisija raspolagala u fazi prethodnog ispitivanja prijavljene mjere trebala objektivno dovesti do dvojbi u pogledu spojivosti te mjere s unutarnjim tržištem. Stoga je postojanje dvojbi u pogledu te spojivosti dokaz koji treba pružiti kako bi se potvrdilo da je Komisija bila dužna pokrenuti formalni istražni postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a. Taj dokaz, koji valja tražiti i u okolnostima u kojima je donesena odluka o neospornosti i u sadržaju te odluke, treba pružiti subjekt koji zahtijeva poništenje same odluke na temelju skupa usuglašanih indicija⁵⁰. Sud je u tom pogledu pojasnio da visina potpore dodijeljene primjenom predmetne mjere kao i složenost i novost te mjere same po sebi ne predstavljaju indicije postojanja ozbiljnih poteškoća koje su zahtijevale pokretanje formalnog istražnog postupka⁵¹.

93. U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz svega prethodno navedenog, žalitelj se u prvim trima tužbenim razlozima pozvao na niz očitih pogrešaka u procjeni za koje je smatrao da utječu na valjanost ocjene o spojivosti sporne mjere s unutarnjim tržištem. Četvrtim tužbenim razlogom žalitelj je istaknuo da je ispitivanje koje je Komisija provela bilo nepotpuno i nedostatan te je tvrdio da bi rezultat ocjene spojivosti te mjere bio drukčiji nakon provođenja formalnog istražnog postupka. U tom kontekstu, kao prvo, upućivanjem na argumente iznesene u prvom i drugom tužbenom razlogu društvo Ryanair istaknulo je da je osporavana odluka sadržavala niz nedostataka, i to konkretno nepostojanje precizne procjene iznosa potpore i gubitaka koje je pretrpjelo društvo SAS, okolnost da nisu uzeti u obzir konkurentska prednost koju je imalo to društvo i doprinos drugih zračnih prijevoznika povezanosti Švedske, te nedostatak u analizi spojivosti sporne mjere s načelima nediskriminacije, slobode pružanja usluga i slobode poslovnog nastana. Kao drugo, društvo Ryanair istaknulo je da izvanredna situacija prouzročena pandemijom nije Komisiju izuzela od obveze da pokrene formalni ispitni postupak u slučaju ozbiljnih poteškoća u ocjeni potpore. Naposljetku, također pozivajući se na prva tri tužbena razloga, društvo Ryanair tvrdilo je da bi svaki od prigovora istaknutih u okviru tih razloga, u pogledu kojih je moglo pružiti ključne informacije u okviru formalnog istražnog postupka u slučaju da je takav postupak pokrenut, bio dovoljan da Komisija zaključi da je sporna mjera nespojiva.

94. U skladu s prethodno navedenim, valja zaključiti da je Opći sud pravilno smatrao da argumenti koje je društvo Ryanair istaknulo u okviru četvrtog tužbenog razloga nemaju vlastitu samostalnost. Naime, kao što je to navela francuska vlada, postoji očita sličnost između navedenih argumenata i argumenata istaknutih u okviru prvih triju tužbenih razloga. U tim okolnostima, Opći sud nije bio dužan odvojeno ispitati prigovore istaknute u prvim trima tužbenim razlozima i istovjetne prigovore istaknute u okviru četvrtog tužbenog razloga, nego je uistinu mogao smatrati da je ispitivanje drugonavedenih prigovora obuhvaćeno ispitivanjem koje se odnosi na prvonavedene prigovore. Kao što to napominje francuska vlada, presuda od 2. travnja 2009., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisija⁵², na koju upućuje žalitelj, ne protivi se

⁴⁹ Uredba Vijeća (EU) od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (kodificirani tekst) (SL 2015., L 248, str. 9. i ispravak SL 2017., L 186, str. 17.)

⁵⁰ Presuda od 2. rujna 2021., Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology (C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 38. i 40.)

⁵¹ Presuda od 2. rujna 2021., Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology (C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 64.)

⁵² C-431/07 P, EU:C:2009:223, t. 66.

takvom pristupu. Suprotno tomu, u predmetu u kojem je donesena ta presuda Opći je sud zajedno ispitao dva tužbena razloga o meritumu koji su istaknuti u tužbi, a odnosili su se na postojanje ozbiljnih poteškoća i na pravilnost ocjena koje je pružila Komisija⁵³, pri čemu je isključio postojanje prvog razloga nakon što je utvrdio da ne postoje okolnosti koje bi mogle dovesti u pitanje osnovanost drugog razloga⁵⁴, a Sud nije prigovorio navedenom pristupu.

95. U tom kontekstu, nije relevantno žaliteljevo upućivanje na utvrđenje iz točke 49. pobijane presude, prema kojem metoda izračuna štete koju je odredila Komisija ne omogućuje da se u potpunosti izbjegne to da procjena štete uključuje i posljedice odluka koje je donijelo društvo SAS, a koje nisu izravno povezane s pandemijom bolesti COVID-19 jer, s obzirom na kontekst u kojem se navodi ta tvrdnja i na sve ocjene koje je proveo Opći sud, takvo utvrđenje ne omogućuje zaključak da je zbog toga taj sud smatrao da je Komisija naišla na ozbiljne poteškoće zbog kojih nije mogla isključiti postojanje konkretnog rizika od prekomjerne naknade i dvojiti u pogledu spojivosti sporne mjere s unutarnjim tržištem⁵⁵. Isto vrijedi i u pogledu utvrđenja Općeg suda o nepostojanju dokaza da sporna mjera ima odvrćajući učinak na slobodu pružanja usluga i slobodu poslovnog nastana. Naposljetku, kad je riječ o žaliteljevu upućivanju na pitanje, za koje on smatra da se nije postavilo, vezano uz istodobnu primjenu mjera na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a i članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, ističem, s jedne strane, kao što se to napominje u točki 21. ovog mišljenja, da se osporavanom odlukom u svakom slučaju isključivala mogućnost kumulacije potpora koje su na temelju tih odredbi dodijeljene društvu SAS i, s druge strane, kao što se to prethodno navodi, da novost predmetne mjere sama po sebi ipak ne predstavlja indiciju o postojanju ozbiljnih poteškoća koje su takve da zahtijevaju pokretanje formalnog istražnog postupka.

96. Na temelju svih navedenih okolnosti, smatram da peti žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

F. Šesti žalbeni razlog

97. Svojim šestim žalbenim razlogom, koji se odnosi na točke 105. do 116. pobijane presude, društvo Ryanair ističe pogrešku koja se tiče prava i okolnost da je Opći sud očito iskrivio činjenice kad je odbio njegov peti tužbeni razlog koji se temeljio na povredi članka 296. drugog stavka UFEU-a. S jedne strane, žalitelj smatra da je Opći sud pogrešno primijenio sudsku praksu Suda o dosegu obveze obrazlaganja kad je utvrdio da činjenični okvir povezan s pandemijom bolesti COVID-19 treba uzeti u obzir prilikom ocjene je li obrazloženje osporavane odluke odgovarajuće i dostatno. S druge strane, žalitelj ističe da je poštovanje jamstava, poput prava na dovoljno obrazloženu odluku, još važnije kad institucije Unije, kao u ovom slučaju, raspolažu širokom diskrecijskom ovlašću.

98. Valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi na koju Opći sud upućuje u točki 105. pobijane presude, obrazloženje koje se zahtijeva člankom 296. UFEU-a mora odgovarati prirodi predmetnog akta te jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke institucije koja je donijela akt kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere, a nadležnom sudu provođenje nadzora. Obvezu obrazlaganja treba ocjenjivati prema okolnostima slučaja, osobito prema sadržaju akta, prirodi razloga na koje se u njemu poziva i interesu koji bi adresati akta ili druge osobe na koje se akt izravno i osobno odnosi mogli imati za dobivanje

⁵³ Vidjeti presudu od 2. travnja 2009., *Bouygues i Bouygues Télécom/Komisija*, C-431/07 P, EU:C:2009:223, t. 62.

⁵⁴ Vidjeti presudu od 4. srpnja 2007., *Bouygues i Bouygues Télécom/Komisija* (T-475/04, EU:T:2007:196, t. 126., 155. i 156.).

⁵⁵ Vidjeti točku 37. ovog mišljenja.

objašnjenja. U obrazloženju nije potrebno detaljno navoditi sve relevantne činjenične i pravne elemente jer se pitanje ispunjava li obrazloženje akta zahtjeve iz članka 296. UFEU-a ne treba ocjenjivati samo s obzirom na njegov tekst nego i s obzirom na njegov kontekst te na ukupnost pravnih pravila kojima se uređuje predmetno područje⁵⁶. Prigovore koje ističe žalitelj treba ispitati upravo na temelju tih načela.

99. Kad je riječ o prvom od tih prigovora, čini mi se da je očito da se upućivanje Suda na kontekst u kojem se nalazi akt, čak i kad bi se smatralo da taj kontekst uključuje i isključivo činjenične elemente, u svakom slučaju ne može tumačiti na način da upućivanje na taj kontekst dopušta da se umanjuje standard obrazlaganja koji se nalaže institucijama Unije na temelju članka 296. UFEU-a, kako se tumači u prethodno navedenoj sudskoj praksi. Iz toga proizlazi da je društvo Ryanair bilo u pravu kada je istaknulo povredu te odredbe u slučaju kad je Opći sud, kao što to tvrdi žalitelj, nedostatak u obrazloženju osporavane odluke u pobijanoj presudi opravdao pozivanjem na izvanrednu situaciju prouzročenu pandemijom bolesti COVID-19.

100. Međutim, kao što to pravilno napominju i francuska vlada i Komisija, ni iz jednog ulomka obrazloženja te presude koji se odnose na ispitivanje petog tužbenog razloga ne proizlazi bilo kakvo upućivanje na krizu prouzročenu pandemijom bolesti COVID-19 kao na element konteksta koji treba uzeti u obzir prilikom ocjene je li obrazloženje osporavane odluke bilo odgovarajuće i dostatno u skladu sa sudskom praksom na koju se upućuje u prethodnoj točki. Prvi prigovor stoga treba odbiti.

101. Kad je riječ o drugom prigovoru, ispitivanje obrazloženja pobijane presude ne omogućuje da se utvrdi da je Opći sud povrijedio članak 296. UFEU-a, konkretno s obzirom na prirodu akta o kojem je riječ, odnosno odluke o neospornosti donesene na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a. U tom pogledu podsjećam, kao što je to uostalom učinio i Opći sud u točkama 106. i 107. pobijane presude, da je Sud već imao priliku pojasniti da u takvoj odluci, koja se donosi u kratkim rokovima, treba navesti samo razloge zbog kojih Komisija smatra da ne postoje ozbiljne poteškoće u ocjeni spojivosti potpore o kojoj je riječ s unutarnjim tržištem, te treba smatrati da je i sažeto obrazloženje te odluke dostatno ako iz njega ipak jasno i nedvosmisleno proizlaze razlozi zbog kojih je Komisija smatrala da ne postoje takve poteškoće⁵⁷. U ovom slučaju, Opći sud ispitao je u točkama 108. do 114. pobijane presude razne nedostatke u obrazloženju koje je društvo Ryanair istaknulo u svojoj tužbi i koji se odnose na nepostojanje ocjene usklađenosti potpore s načelom jednakog postupanja, sa slobodom poslovnog nastana i slobodom pružanja usluga, nepostojanje ocjene konkurentske prednosti dodijeljene društvu SAS, nepostojanje ocjene metode izračuna štete i iznosa potpore te nepostojanje pojašnjenja razloga zbog kojih se prema društvu SAS postupalo drukčije nego prema drugim švedskim zračnim prijevoznicima koji su pretrpjeli štetu zbog pandemije bolesti COVID-19, i smatrao je da ti nedostaci ne postoje te je u točki 115. te presude zaključio da je osporavana odluka dovoljno obrazložena. Međutim, protivno žaliteljevim tvrdnjama, to ispitivanje ne sadržava nijednu pogrešku u pogledu razine obrazloženja koja se zahtijeva u odnosu na akt o kojem je riječ i zaključke Općeg suda u pogledu prikladnosti obrazloženja osporavane odluke. Nadalje ističem da je cilj raznih prigovora koje društvo Ryanair ističe u okviru svojeg petog žalbenog razloga i ponovno iznosi u okviru šestog žalbenog razloga, zapravo bio da se Komisiji prigovori zbog stvarnog izostanka ispitivanja, a ne zbog nedostatka u obrazloženju. Stoga se odgovor na te prigovore nalazi u odlomcima pobijane presude koji se odnose na ispitivanje prvih triju tužbenih razloga, a ne u točkama od 108. do 114. te presude koji se odnose na povredu obveze obrazlaganja.

⁵⁶ Presuda od 20. siječnja 2022., Komisija/Hubei Xinyegang Special Tube (C-891/19 P, EU:C:2022:38, t. 87. i 88.)

⁵⁷ Vidjeti presudu od 2. rujna 2021., Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology (C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 199.).

102. Na temelju navedenog, smatram da šesti žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

G. Zaključci o žalbi

103. Na temelju svih prethodnih razmatranja, smatram da treba odbiti sve žalbene razloge, pa stoga i žalbu u cijelosti.

IV. Zaključak

104. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da odbije žalbu. U skladu s člankom 184. stavkom 1. Poslovnika Suda također predlažem Sudu da naloži društvu Ryanair snošenje Komisijinih troškova i troškova društva SAS te da utvrdi da Francuska Republika i Kraljevina Švedska snose vlastite troškove.