



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

28. rujna 2023.*

„Žalba – Državna potpora – Članak 107. stavak 2. točka (b) UFEU-a – Dansko tržište zračnog prijevoza – Potpora koju je Kraljevina Danska dodijelila u korist zračnog prijevoznika u okviru pandemije bolesti COVID-19 – Privremeni okvir mjera državne potpore – Državno jamstvo za produljivu kreditnu liniju – Odluka Europske komisije o neospornosti – Potpora namijenjena naknadi štete koju je pretrpio samo jedan oštećenik – Načela proporcionalnosti i nediskriminacije – Sloboda poslovnog nastana i slobodno pružanje usluga”

U predmetu C-321/21 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 21. svibnja 2021.,

Ryanair DAC, sa sjedištem u Swordsu (Irska), koji su u početku zastupali V. Blanc, F.-C. Laprèvote i E. Vahida, *avocats*, I.-G. Metaxas-Maranghidis, *dikigoros*, i S. Rating, *abogado*, a zatim V. Blanc, F.-C. Laprèvote i E. Vahida, *avocats*, I.-G. Metaxas-Maranghidis, *dikigoros*, te D. Pérez de Lamo i S. Rating, *abogados*,

žalitelj,

a druge stranke u postupku su:

Europska komisija, koju zastupaju L. Flynn, S. Noë i F. Tomat, u svojstvu agenata,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

Kraljevina Danska, koju su u početku zastupali V. Pasternak Jørgensen i M. Søndahl Wolff, u svojstvu agenata, uz asistenciju R. Holdgaard, *advokat*, a zatim C. Maertens i M. Søndahl Wolff, u svojstvu agenata, uz asistenciju R. Holdgaard, *advokat*,

Francuska Republika, koju su u početku zastupali A.-L. Desjonquères, P. Dodeller, A. Ferrand i N. Vincent, u svojstvu agenata, zatim A.-L. Desjonquères i N. Vincent, u svojstvu agenata, te naposljetku A.-L. Desjonquères, u svojstvu agenta,

SAS AB, sa sjedištem u Stockholmu (Švedska), koji zastupaju F. Sjövall i A. Lundmark, *advokater*,

intervenijenti u prvostupanjskom postupku,

SUD (četvrto vijeće),

* Jezik postupka: engleski

u sastavu: C. Lycourgos, predsjednik vijeća, L. S. Rossi J.-C. Bonichot, S. Rodin (izvjestitelj) i O. Spineanu-Matei, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Pitruzzella,

tajnik: M. Longar, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 14. rujna 2022.,

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

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Društvo Ryanair DAC svojom žalbom zahtijeva ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 14. travnja 2021., Ryanair/Komisija (SAS, Danska; COVID-19) (T-378/20, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2021:194), kojom je taj sud odbio tužbu tog društva za poništenje Odluke Komisije C(2020) 2416 *final* od 15. travnja 2020. o državnoj potpori SA.56795 (2020/N) – Danska – Naknada štete koju je društvu SAS AB uzrokovala pandemija bolesti COVID-19 (SL 2020., C 220, str. 7., u daljnjem tekstu: sporna odluka).

Okolnosti spora i sporna odluka

- 2 Okolnosti spora, kako proizlaze iz pobijane presude, mogu se sažeti kako slijedi.
- 3 Dana 10. travnja 2020. Kraljevina Danska prijavila je Europskoj 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 AB (u daljnjem tekstu: predmetna mjera). Cilj te mjere bio je djelomično oštećiti društvo SAS za štetu nastalu zbog otkazivanja odnosno promjena u rasporedu njegovih letova nakon uvođenja ograničenja putovanja u kontekstu pandemije bolesti COVID-19.
- 4 Komisija je 15. travnja 2020. donijela spornu odluku, kojom je predmetnu mjeru proglasila spojivom s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

- 5 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 19. lipnja 2020. društvo Ryanair pokrenulo je postupak za poništenje sporne odluke.
- 6 U prilog svojoj tužbi Ryanair je istaknuo pet tužbenih razloga, od kojih se prvi temeljio na tome da je Komisija povrijedila zahtjev prema kojem potpore dodijeljene na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a nisu namijenjene otklanjanju štete koju je pretrpio samo jedan oštećenik, drugi na tome da je Komisija pogrešno smatrala da je ta mjera proporcionalna šteti koju je društvu SAS nastala zbog pandemije bolesti COVID-19, treći na tome da je Komisija povrijedila različite odredbe koje se odnose na liberalizaciju zračnog prijevoza u Europskoj uniji, četvrti na tome da je

Komisija povrijedila njegova postupovna prava odbijajući pokrenuti službeni istražni postupak unatoč postojanju ozbiljnih poteškoća koje su trebale dovesti do pokretanja takvog postupka i peti na tome da je Komisija povrijedila članak 296. drugi stavak UFEU-a.

- 7 Osobito s obzirom na razmatranja koja su dovela do odobrenja provedbe ubrzanog postupka i važnost koja se pripisuje brzom odgovoru u pogledu merituma, kako za Ryanair tako i za Komisiju i Kraljevinu Dansku, Opći sud je smatrao da najprije valja ispitati osnovanost tužbe a da se prethodno ne odlučuje o njezinoj dopuštenosti.
- 8 Pobijanom presudom Opći sud odbio je kao neosnovane prvi, drugi, treći i peti tužbeni razlog koje je istaknuo Ryanair. Kad je riječ o četvrtom tužbenom razlogu, smatrao je, osobito s obzirom na razloge koji su doveli do odbijanja prvih triju tužbenih razloga, da njegovu osnovanost nije potrebno ispitati. Naposljetku, kada je riječ o petom tužbenom razlogu, Opći sud presudio je da je sporna odluka u dovoljnoj mjeri obrazložena s obzirom na članak 296. UFEU-a. Slijedom toga, odbio je tužbu u cijelosti a da pritom nije odlučivao o njezinoj dopuštenosti.

Zahtjevi stranaka pred Sudom

- 9 Svojom žalbom Ryanair od Suda zahtijeva da:
 - ukine pobijanu presudu;
 - poništi spornu odluku i
 - naloži Komisiji i intervenijentima u prvostupanjskom postupku snošenje troškova,
 - podredno, ukine pobijanu presudu, vrati predmet Općem sudu na ponovno odlučivanje i odredi da će se o troškovima prvostupanjskog i žalbenog postupka odlučiti naknadno.
- 10 Komisija i društvo SAS od Suda zahtijevaju da:
 - odbije žalbu i
 - žalitelju naloži snošenje troškova.
- 11 Francuska Republika i Kraljevina Danska od Suda zahtijeva da odbije žalbu.

O žalbi

- 12 U potporu svojoj žalbi Ryanair ističe šest žalbenih razloga. Prvi žalbeni razlog temelji se na pogrešci koja se tiče prava koju je Opći sud počinio kada je odlučio odbiti žaliteljev argument prema kojem cilj potpora dodijeljenih na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a nije nadoknaditi štetu koju je pretrpio samo jedan oštećenik. Drugi žalbeni razlog temelji se na pogrešci koja se tiče prava i očitom iskrivljavanju činjenica prilikom primjene članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a i načela proporcionalnosti kad je riječ o šteti koju je društvu SAS uzrokovala pandemija bolesti COVID-19. Treći žalbeni razlog temelji se na pogrešci koja se tiče prava koju je Opći sud počinio time što je pogrešno odbio Ryanairov argument koji se odnosio na povredu načela nediskriminacije. Četvrti žalbeni razlog temelji se na tome da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava i očito iskrivio činjenice kad je odlučio odbiti žaliteljev argument koji se

odnosio na povredu slobode poslovnog nastana i slobodnog pružanja usluga. Peti žalbeni razlog temelji se na tome da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava i očito iskrivio činjenice kad je odlučio da neće meritorno ispitati četvrti tužbeni razlog iz tužbe u prvostupanjskom postupku, koji se temeljio na povredi žaliteljevih postupovnih prava. Šesti žalbeni razlog temelji se na tome da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava i očito iskrivio činjenice time što je pogrešno presudio da Komisija nije povrijedila svoju obvezu obrazlaganja na temelju članka 296. drugog stavka UFEU-a.

Prvi žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 13 Svojim prvim žalbenim razlogom, koji se odnosi na točke 21. do 26. pobijane presude, Ryanair u biti prigovara Općem sudu da je počinio pogrešku koja se tiče prava time što je pogrešno smatrao da potpora dodijeljena na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a može biti namijenjena otklanjanju štete koju je pretrpio samo jedan oštećenik izvanrednog događaja, premda je taj događaj također utjecao na konkurente tog oštećenika, poput žalitelja.
- 14 Ryanair smatra da obrazloženja navedena u točkama 22. i 23. pobijane presude ne opravdavaju odbijanje prvog tužbenog razloga njegove tužbe u prvostupanjskom postupku. Nije riječ o pitanju je li Kraljevina Danska trebala dodijeliti više potpora, nego o tome je li ta država članica društvu SAS trebala dodijeliti bilo kakvu potporu. Činjenica da država članica nikada nije obvezna dodijeliti potporu ne može opravdati to da ona dodijeli takvu potporu protivno relevantnoj pravnoj osnovi, odnosno članku 107. stavku 2. točki (b) UFEU-a. Isto tako, ne postavlja se pitanje pokriva li potpora cjelokupnu štetu prouzročenu izvanrednim događajem, nego je li dodijeljena svim konkurentskim poduzetnicima koji posluju na određenom tržištu koji su pretrpjeli tu štetu ili samo jednom, proizvoljno odabranom, što nije pravilna primjena te odredbe.
- 15 Ryanair smatra kako je Opći sud trebao utvrditi da je osnovanost tog argumenta potvrđena jasnim tekstom i strukturom članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a, koji se treba usko tumačiti, kao i Komisijinom praksom odlučivanja prije pandemije bolesti COVID-19. U tom pogledu, sama svrha te odredbe bila bi omogućiti državama članicama da djeluju kao „krajnji osigurač” kada poduzetnici na tržištu ne mogu pokriti rizik povezan s prirodnim nepogodama ili drugim izvanrednim događajima. Riječ je o temeljnoj gospodarskoj ulozi svake države. Po definiciji, ta funkcija „krajnjeg osigurača” pretpostavlja da država pruža jednaku zaštitu, kada su i sve ostale okolnosti jednake, svim poduzetnicima koji su izloženi temeljnim rizicima. Država koja pruža zaštitu samo malom broju poduzetnika ili, kao u ovom slučaju, samo jednom poduzetniku stoga više ne djeluje kao krajnji osigurač, nego zbog drugih razloga opće politike, kao što su razlozi industrijske politike.
- 16 Prema Ryanairovu mišljenju, istodobno ostvarivanje države članice različitih ciljeva opće politike putem potpore dodijeljene na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a oslabljuje izravnu vezu između izvanrednog događaja, štete i dodijeljene potpore, a takva veza temeljni je uvjet za primjenu te odredbe, koja se temelji isključivo na kompenzacijskoj logici.
- 17 Komisija, Kraljevina Danska i Francuska Republika tvrde da prvi žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Ocjena Suda

- 18 Najprije valja podsjetiti na to da je spornom odlukom predmetna mjera proglašena spojivom s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a, koji predviđa takvu spojivost u pogledu potpora „za otklanjanje štete nastale zbog prirodnih nepogoda ili drugih izvanrednih događaja”.
- 19 U tom pogledu, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da, s obzirom na to da je riječ o odstupanju od općeg načela nespojivosti državnih potpora s unutarnjim tržištem iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, odredbe stavka 2. točke (b) tog članka treba usko tumačiti. Sud je tako, među ostalim, utvrdio da se na temelju tih odredbi mogu naknaditi samo nepogodnosti izravno uzrokovane prirodnim nepogodama ili drugim izvanrednim događajima. Iz toga proizlazi da mora postojati izravna veza između štete prouzročene izvanrednim događajem i državne potpore te da je potrebna što je moguće preciznija procjena štete koju su pretrpjeli dotični gospodarski subjekti (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. i navedenu sudsku praksu).
- 20 Prema Ryanairovu mišljenju, u slučaju da država članica odluči donijeti mjere potpore na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a, ona bi to bila dužna učiniti u odnosu na sve oštećene poduzetnike.
- 21 U tom pogledu, iako je točno da odstupanje predviđeno tom odredbom treba usko tumačiti, to ipak ne znači da izraze upotrijebljene za definiranje odstupanja treba tumačiti na način koji bi ga lišio njegovih učinaka, već odstupanje treba tumačiti u skladu s ciljevima koji se njime žele postići (vidjeti u tom smislu presudu od 11. rujna 2014., *Fastweb*, C-19/13, EU:C:2014:2194, t. 40.).
- 22 Iz teksta članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a, tumačenog s obzirom na cilj te odredbe, ni na koji način ne proizlazi da samo potpora koja se dodjeljuje svim poduzetnicima pogođenima štetom koja je uzrokovana, među ostalim, izvanrednim događajem može biti proglašena spojivom s unutarnjim tržištem u smislu te odredbe. Naime, čak i ako se dodjeljuje samo jednom poduzetniku, potpora može, ovisno o slučaju, biti namijenjena otklanjanju te štete i, u potpunosti u skladu s pravom Unije, ostvariti cilj izričito predviđen u navedenoj odredbi.
- 23 Stoga, kao što je to u biti naveo nezavisni odvjetnik G. Pitruzzella u točki 17. svojeg mišljenja u predmetu *Ryanair/Komisija* (C-320/21 P, EU:C:2023:54), cilj članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a, koji se odnosi na naknadu nepogodnosti izravno uzrokovanih izvanrednim događajem, ne isključuje mogućnost da država članica iz objektivnih razloga odabere samo jednog korisnika mjere donesene na temelju te odredbe a da pritom taj odabir nije vođen namjerom da se pogoduje jednom poduzetniku u odnosu na njegove konkurente.
- 24 Osim toga, suprotno tumačenje članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a lišilo bi tu odredbu velikog dijela njezina korisnog učinka. Naime, ako bi ta odredba državi članici davala samo mogućnost da dodijeli potporu svim oštećenima izvanrednog događaja, a da tu potporu ne bi mogla dodijeliti ograničenom broju poduzetnika ili čak samo jednom, države članice često bi bile odvrćene od korištenja tom mogućnošću zbog troškova koje bi u takvim okolnostima predstavljala dodjela znatne potpore svim oštećenim poduzetnicima koji bi njome bili obuhvaćeni.
- 25 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da se članak 107. stavak 2. točka (b) UFEU-a ne može tumačiti na način koji podupire Ryanair jer bi se time ugrozio cilj i koristan učinak te odredbe.

- 26 S obzirom na navedeno – u dijelu u kojem Ryanair u prilog svojem prvom žalbenom razlogu u biti tvrdi da država članica koja je dodijelila potporu na temelju navedene odredbe samo malom broju poduzetnika koji su oštećeni zbog izvanrednog događaja, ili čak samo jednom od njih, ne nastoji postići cilj iz te odredbe, odnosno otklanjanje štete uzrokovane takvim događajem, nego da nastoji postići ciljeve opće politike, što bi usto oslabilo izravnu vezu koja se zahtijeva između štete prouzročene izvanrednim događajem i dodijeljene potpore – valja podsjetiti na to da se, kao što to u biti proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 19. ove presude, mjera potpore može proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem na temelju odstupanja iz članka 107. stavka 2. UFEU-a samo ako su ispunjeni svi uvjeti za njezinu primjenu, što znači, među ostalim, da mjera pridonosi ostvarenju navedenog cilja i da je proporcionalna cilju koji se njome nastoji postići.
- 27 Iz toga slijedi, kao što to u biti proizlazi iz točke 17. mišljenja nezavisnog odvjetnika G. Pitruzzelle u predmetu Ryanair/Komisija (C-320/21 P, EU:C:2023:54), da se ne mogu smatrati spojivima s unutarnjim tržištem mjere potpore dodijeljene na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a koje bi, iako namijenjene otklanjanju štete pretrpljene zbog izvanrednog događaja, zapravo bile motivirane proizvoljnim razlozima ili razlozima koji nisu povezani s tim ciljem, kao što je namjera da se zbog razloga koji nisu povezani s navedenim ciljem pogoduje jednom određenom poduzetniku u odnosu na njegove konkurente, osobito kad je riječ o poduzetniku koji se već prije nego što je nastupio događaj o kojem je riječ nalazio u poteškoćama.
- 28 Stoga, ako bi Komisija prilikom ispitivanja spojivosti mjere potpore na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a utvrdila, među ostalim, da odabir korisnika nije u skladu s ciljem da se naknade nepogodnosti koje su izravno uzrokovane, među ostalim, izvanrednim događajem iz te odredbe te da taj odabir stoga ne odražava stvarno nastojanje da se postigne taj cilj, nego druge razloge koji nisu s njime povezani, navedena mjera ne bi se mogla proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem na temelju odstupanja uspostavljenog navedenom odredbom.
- 29 U tom pogledu, potpora dodijeljena na temelju članka 107. stavka 2. UFEU-a mora biti nužna za postizanje ciljeva navedenih u toj odredbi, tako da se potpora koja poboljšava financijsku situaciju poduzetnika koji je njezin korisnik a da pritom nije nužna za postizanje tih ciljeva ne može smatrati spojivom s unutarnjim tržištem (vidjeti po analogiji presude od 13. lipnja 2013., HGA i dr./Komisija, C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, t. 104. i od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, EU:C:2016:570, t. 49.).
- 30 Međutim, suprotno onomu što tvrdi Ryanair, sama činjenica da je potpora na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a dodijeljena samo jednom poduzetniku, kao u ovom slučaju društvu SAS, između više poduzetnika koji bi mogli biti pogođeni predmetnim izvanrednim događajem, ipak ne znači da se ta potpora nužno odnosi na druge ciljeve, uz isključenje cilja koji se nastoji postići tom odredbom, ili da je dodijeljena proizvoljno.
- 31 U tom kontekstu, valja odbiti Ryanairovu argumentaciju koja se temelji na tome da predmet članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a pretpostavlja da dotična država članica djeluje kao „krajnji osigurač”, s obzirom na to da takvo tumačenje te odredbe ne proizlazi ni iz njezina teksta ni iz njezina cilja, navedenih u točkama 18. i 19. ove presude.
- 32 Naposljetku, s obzirom na to da se Ryanair poziva na Komisijinu praksu odlučivanja prije pandemije bolesti COVID-19, dovoljno je istaknuti da se u ovom slučaju zakonitost sporne odluke i, nakon toga, pobijane presude treba ocjenjivati isključivo u okviru članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a, a ne s obzirom na navodnu prethodnu praksu odlučivanja te institucije (vidjeti po

analogiji presude od 21. srpnja 2011., Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt/Komisija, C-459/10 P, EU:C:2011:515, t. 50. i od 26. ožujka 2020., Larko/Komisija, C-244/18 P, EU:C:2020:238, t. 114.).

- 33 Iz prethodno navedenog proizlazi da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kad je u točki 25. pobijane presude zaključio da Ryanair nije osnovano tvrdio da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava samo zbog toga što se predmetnom mjerom nisu koristili svi poduzetnici koji su pretrpjeli štetu zbog pandemije bolesti COVID-19.
- 34 Slijedom toga, prvi žalbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.

Drugi žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 35 Svojim drugim žalbenim razlogom, koji se odnosi na točke 29. do 54. pobijane presude i sastoji se od šest dijelova, Ryanair prigovara Općem sudu da je počinio pogreške koje se tiču prava i da je očito iskrivio činjenice time što je pogrešno smatrao da se predmetna mjera temelji na članku 107. stavku 2. točki (b) UFEU-a i da je proporcionalna s obzirom na štetu koju je društvo SAS pretrpjelo zbog pandemije bolesti COVID-19.
- 36 Prvim dijelom svojeg drugog žalbenog razloga Ryanair tvrdi da je Opći sud u točki 30. pobijane presude pogrešno protumačio točke 40. i 41. presude od 11. studenoga 2004., Španjolska/Komisija (C-73/03, EU:C:2004:711) jer je iz njih izveo kriterij vjerojatnosti. Naime, kad je mjera o kojoj je riječ namijenjena naknadi buduće štete, kao u ovom slučaju, treba smatrati da su nespojive s unutarnjim tržištem sve potpore koje bi mogle premašiti gubitke što su ih pretrpjeli poduzetnici koji su njihovi korisnici, neovisno o stupnju vjerojatnosti da će doći do prekomjerne naknade štete. Predviđanje mehanizma povrata prekomjerno isplaćenih potpora nije dovoljno kako bi se izbjeglo da se poduzetniku koji je korisnik potpore dodijeli neopravdana prednost, makar ona bila privremena.
- 37 Drugim dijelom Ryanair prigovara Općem sudu da je počinio pogrešku koja se tiče prava i da je očito iskrivio činjenice prilikom primjene članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a i kriterija proporcionalnosti na kojem se temelji jer je pogrešno smatrao da je Komisija pravilno obrazložila spornu odluku, iako metoda izračuna štete koju je pretrpjelo društvo SAS što ju je primijenila ta institucija nije bila dovoljno precizna.
- 38 U tom pogledu, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se potpora može odobriti na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a samo na temelju precizne metode procjene pretrpljene štete. U ovom slučaju obrazloženje iz točke 36. pobijane presude, prema kojem je Komisija u spornoj odluci dovoljno precizno utvrdila metodu izračuna za procjenu štete, nije u skladu sa sadržajem te odluke, osobito s njezinom točkom 34., u kojoj se pojašnjava da su se danska tijela obvezala da će najkasnije do 31. prosinca 2020. Komisiji na prethodno odobrenje podnijeti metodu koja će se koristiti za određivanje visine štete. Predmetna mjera stoga nije ništa drugo nego bjanko ček koji je društvu SAS dan tijekom više od jedne godine, odnosno do prvog izvješća o stvarnim gubicima tog zračnog prijevoznika.

39. Trećim dijelom svojeg drugog žalbenog razloga Ryanair prigovara Općem sudu da je počinio pogrešku koja se tiče prava i da je očito iskrivio činjenice jer je u točki 37. pobijane presude zaključio da Ryanair nije podnio nijedan dokaz na temelju kojeg bi se moglo utvrditi da je metoda izračuna, kako je određena u spornoj odluci, omogućila isplatu državne potpore u iznosu većem od iznosa štete koju je društvo SAS stvarno pretrpjelo. Prema žaliteljevu mišljenju, kako bi provjerio predstavlja li metoda izračuna u ovom slučaju takav rizik, Opći sud je ispitao je li njezina primjena „mogla” dovesti do prekomjerne naknade. Međutim, Ryanair je dostavio mnogobrojne dokaze koji dokazuju da je potpora društvu SAS znatno premašila gubitke. Konkretno, u svrhu izračuna štete Opći sud je priznao važnost promjenjivih troškova, koje je trebalo isključiti kako bi se odredio iznos štete. Ako su fiksni i promjenjivi troškovi nepoznati, postojao bi rizik od prekomjerne naknade. To bi stoga trebalo biti dovoljno za utvrđenje da potpora nije bila proporcionalna šteti koju je društvo SAS pretrpjelo zbog krize povezane s pandemijom COVID-19. Usto, Opći sud počinio je pogrešku koja se tiče prava jer je sustavno prebacio teret dokazivanja na žalitelja, a ne na Komisiju.
40. Četvrtim dijelom Ryanair prigovara Općem sudu da je počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 39. pobijane presude, jednostavnim upućivanjem na njezinu točku 24., odbio žaliteljev argument prema kojem je Komisija trebala uzeti u obzir štetu koju su pretrpjeli drugi zračni prijevoznici koji posluju u Danskoj. Naime, načelo prema kojem potpora mora biti proporcionalna šteti nalaže da se ona ne ocjenjuje samo s obzirom na korisnika potpore, nego i s obzirom na njegove konkurente. Stoga je u ovom slučaju trebalo provesti ocjenu utjecaja predmetne mjere na druge zračne prijevoznike koji posluju u Danskoj. U svakom slučaju, Opći sud ne može valjano tvrditi, kao što je to učinio u točkama 70. i 72. pobijane presude, da je sporna mjera bila opravdana s obzirom na to da je SAS pretrpio znatno veću štetu zbog svojeg položaja na tržištu, a odbiti uzeti u obzir taj položaj prilikom ocjene proporcionalnosti potpore u odnosu na štetu koju je to društvo pretrpjelo.
41. Petim dijelom svojeg drugog žalbenog razloga žalitelj prigovara Općem sudu da je smatrao opravdanim to što Komisija nije uzela u obzir potporu koju je dodijelila Kraljevina Norveška – imajući u vidu obvezu Danske da zahtijeva povrat potpore *ex post* ako predmetna mjera, zajedno s drugima, uključujući one koje su dodijelila strana tijela, premašuje štetu koju je društvo SAS stvarno pretrpjelo – premda je Komisija od samog početka trebala uzeti u obzir potporu koju je dodijelila Kraljevina Norveška jer je ona bila poznata u trenutku donošenja sporne odluke, umjesto da se zadovolji *ex post* procjenom.
42. Šestim dijelom tog žalbenog razloga Ryanair prigovara Općem sudu da je počinio pogrešku koja se tiče prava jer je u točkama 50. i 51. pobijane presude odbio njegov argument prema kojem je u svrhu ocjene spojivosti potpore s obzirom na članak 107. stavak 2. točku (b) UFEU-a trebalo uzeti u obzir konkurentsku prednost koja proizlazi iz činjenice da je društvo SAS bilo jedini zračni prijevoznik korisnik predmetne mjere. Takva je ocjena ključna za utvrđivanje prekoračuje li program potpora ono što je nužno za ostvarivanje svojeg utvrđenog cilja i je li stoga proporcionalan.
43. Komisija, Kraljevina Danska, Francuska Republika i društvo SAS smatraju da drugi žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan. Francuska Republika usto smatra da je navedeni žalbeni razlog djelomično nedopušten.

Ocjena Suda

- 44 Drugi žalbeni razlog usmjeren je protiv točaka 29. do 54. pobijane presude, u kojima je Opći sud ispitao i odbio drugi tužbeni razlog iz tužbe u prvostupanjskom postupku, kojim se nastojala osporiti proporcionalnost predmetne mjere s obzirom na štetu koju je društvo SAS pretrpjelo, osobito u dijelu u kojem je Komisija odobrila moguću prekomjernu naknadu te štete.
- 45 Kako bi se ispitalo šest dijelova tog žalbenog razloga, prije svega valja napomenuti da, kao što to proizlazi iz točke 29. ove presude, potpora dodijeljena na temelju članka 107. stavka 2. UFEU-a mora biti nužna za postizanje ciljeva navedenih u toj odredbi, tako da se potpora koja poboljšava financijsku situaciju poduzetnika koji je njezin korisnik a da pritom nije nužna za postizanje tih ciljeva ne može smatrati spojivom s unutarnjim tržištem (vidjeti po analogiji presude od 13. lipnja 2013., HGA i dr./Komisija, C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, t. 104. i od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, EU:C:2016:570, t. 49.).
- 46 Što se tiče članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a, kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda navedene u točki 19. ove presude, na temelju te odredbe mogu se naknaditi samo nepogodnosti koje su izravno uzrokovane prirodnim nepogodama ili drugim izvanrednim događajima.
- 47 Iz toga proizlazi da dodijeljene potpore ne mogu premašiti gubitke koje su njihovi korisnici pretrpjeli zbog događaja o kojem je riječ, kao što je to Sud u biti već presudio u točkama 40. i 41. presude od 11. studenoga 2004., Španjolska/Komisija (C-73/03, EU:C:2004:711), navedene u točki 30. pobijane presude.
- 48 U tom pogledu, u dijelu u kojem Ryanair prvim dijelom svojeg drugog žalbenog razloga prigovara Općem sudu da je u toj točki pobijane presude uveo pogrešan kriterij vjerojatnosti, koji nije u skladu sa zaključkom iz presude od 11. studenoga 2004., Španjolska/Komisija (C-73/03, EU:C:2004:711), valja istaknuti da se taj dio temelji na pogrešnom tumačenju pobijane presude, s obzirom na to da Opći sud nije uveo takav kriterij. U točki 30. te presude Opći sud samo je pojasnio da se, u dijelu u kojem bi iznos potpore premašio štetu koju je pretrpio njezin korisnik, taj dio potpore ne može opravdati na temelju navedene odredbe. U svakom slučaju, iz pobijane presude ne proizlazi da je, kako bi provjerio je li Komisija u spornoj odluci odobrila prekomjernu naknadu štete koju je društvo SAS stvarno pretrpjelo, Opći sud prihvatio takav kriterij i da je on stoga utjecao na rezultat tog ispitivanja.
- 49 Iz toga proizlazi da prvi dio drugog žalbenog razloga valja odbiti kao neosnovan.
- 50 U dijelu u kojem drugim dijelom tog žalbenog razloga Ryanair prigovara Općem sudu, kao prvo, pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 36. pobijane presude smatrao da je Komisija u spornoj odluci iznijela dovoljno preciznu metodu izračuna štete koju je pretrpjelo društvo SAS, valja utvrditi da je Opći sud u točki 35. te presude uputio na njezinu točku 31., u kojoj je detaljno naveo sve elemente koje je Komisija uzela u obzir radi procjene te štete. Na temelju tog detaljnog opisa Opći sud je u toj točki 35. smatrao da je Komisija u pobijanoj odluci, s jedne strane, utvrdila elemente koji su uzeti u obzir kako bi se odredila visina štete – odnosno gubitak prihoda, izbjegnute promjenjive troškove i prilagodbu profitne marže – kao i razdoblje tijekom kojeg bi se ta šteta mogla ostvariti te da je, s druge strane, pojasnila da gubitak prihoda treba utvrditi uzimajući u obzir sve prihode društva SAS, a ne samo one od putničkog zračnog prijevoza. Usto, Opći sud je istaknuo da je Komisija navela obvezu danskih tijela, s jedne strane, da provedu

detaljnu i konkretnu *ex post* procjenu iznosa štete koju je pretrpjelo društvo SAS i iznosa potpore koju je konačno primilo te, s druge strane, da osiguraju da će SAS povratiti moguću prekomjernu naknadu navedene štete.

- 51 S obzirom na sve te elemente koji se odnose na utvrđivanje štete koju je društvo SAS pretrpjelo što ih je Komisija utvrdila, Opći sud je mogao a da pritom ne počini pogrešku koja se tiče prava u točki 36. pobijane presude presuditi da je – s obzirom na okolnosti slučaja, a osobito nužno *pro futuro* određivanje visine prouzročene štete i iznosa potpore koja je konačno dodijeljena – sporna odluka sadržavala dovoljno precizan prikaz metode izračuna navedene štete.
- 52 Suprotno onomu što tvrdi Ryanair, taj se zaključak ne može dovesti u pitanje samo zato što su se danska tijela obvezala Komisiji dostaviti detaljnu metodu izračuna koja će se primijeniti za *ex post* određivanje visine štete.
- 53 Kao drugo, u dijelu u kojem Ryanair tim drugim dijelom prigovara Općem sudu da je iskrivio činjenice koje su mu bile podnesene, valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, iz članka 256. stavka 1. drugog podstavka UFEU-a i članka 58. prvog stavka Statuta Suda Europske unije proizlazi da je Opći sud isključivo nadležan, s jedne strane, za utvrđivanje činjenica, osim u slučaju kada materijalna netočnost njegovih utvrđenja proizlazi iz sadržaja spisa koji mu je podnesen, te, s druge strane, za ocjenjivanje tih činjenica (presuda od 25. lipnja 2020., SATCEN/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, t. 103. i navedena sudska praksa).
- 54 Iz toga proizlazi da ocjena činjenica ne predstavlja, osim u slučaju iskrivljavanja dokaza podnesenih Općem sudu, pravno pitanje koje, kao takvo, može biti predmet nadzora Suda (presuda od 25. lipnja 2020., SATCEN/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, t. 104. i navedena sudska praksa).
- 55 Kada navodi da je Opći sud iskrivio dokaze, žalitelj treba – primjenom članka 256. UFEU-a, članka 58. prvog stavka Statuta Suda Europske unije i članka 168. stavka 1. točke (d) Poslovnika Suda – precizno navesti dokaze koji su prema njegovu mišljenju iskrivljeni i dokazati pogreške u analizi koje su prema njegovoj procjeni dovele do toga da je Opći sud iskrivio dokaze. Usto, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, iskrivljavanje mora očito proizlaziti iz sadržaja spisa a da nije potrebno provoditi novu ocjenu činjenica i dokaza (presuda od 25. lipnja 2020., SATCEN/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, t. 105. i navedena sudska praksa).
- 56 U ovom slučaju valja utvrditi da Ryanair u prilog tom dijelu ne pojašnjava dokaze koje je Opći sud iskrivio kako bi došao do zaključka da je Komisija iznijela dovoljno preciznu metodu izračuna štete i, *a fortiori*, ne dokazuje po čemu su ti dokazi iskrivljeni.
- 57 Iz toga proizlazi da drugi dio drugog žalbenog razloga nije osnovan.
- 58 Trećim dijelom tog žalbenog razloga Ryanair prigovara Općem sudu da je počinio pogrešku koja se tiče prava i da je očito iskrivio činjenice u točki 37. pobijane presude, prema kojoj žalitelj nije podnio nijedan dokaz na temelju kojeg bi se moglo utvrditi da je Komisijina metoda izračuna omogućila isplatu potpore u iznosu većem od iznosa štete koju je društvo SAS stvarno pretrpjelo.
- 59 Međutim, budući da u prilog tom dijelu Ryanair samo tvrdi da se činjeničnim elementima koje je podnio Općem sudu mogla dokazati osnovanost tog argumenta, navedeni dio valja odbaciti kao nedopušten, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 53. i 54. ove presude, s obzirom na to da, u nedostatku konkretnih elemenata na temelju kojih se može zaključiti o

eventualnom iskrivljavanju činjenica, žalitelj zapravo želi dovesti u pitanje samostalnu ocjenu činjenica koju je Opći sud proveo kako bi u točki 38. pobijane presude odlučio da Komisija nije počinila pogrešku u ocjeni u pogledu procjene štete koju je pretrpjelo društvo SAS.

- 60 Usto, u dijelu u kojem Ryanair tvrdi da je Opći sud time prebacio teret dokazivanja, koji je, prema njegovu mišljenju, trebao biti na Komisiji, valja podsjetiti na to da je u načelu na osobi koja navodi činjenice u prilog zahtjevu ili argumentu da pruži dokaz o njihovom postojanju (vidjeti u tom smislu presudu od 26. lipnja 2001., Brunnhofer, C-381/99, EU:C:2001:358, t. 52. i rješenje predsjednika Suda od 25. siječnja 2008., Provincia di Ascoli Piceno i Comune di Monte Urano/Apache Footwear i dr., C-464/07 P(I), EU:C:2008:49, t. 9.).
- 61 Stoga je Opći sud mogao utvrditi a da pritom ne povrijedi načela koja se odnose na podjelu tereta dokazivanja da Ryanair nije podnio dokaz o činjenicama navedenima u prilog svojoj argumentaciji prema kojoj je Komisija počinila pogreške u pogledu procjene štete koju je pretrpjelo društvo SAS.
- 62 Slijedom navedenog, treći dio drugog žalbenog razloga valja djelomično odbaciti kao nedopušten, a djelomično odbiti kao neosnovan.
- 63 Četvrti dio tog žalbenog razloga u biti se temelji na tome da je Opći sud – prilikom ispitivanja je li Komisija mogla valjano smatrati da je predmetna mjera proporcionalna s obzirom na štetu koju je pretrpjelo društvo SAS zbog pandemije bolesti COVID-19 i da ono nije imalo koristi od prekomjerne naknade štete – u točki 39. pobijane presude pogrešno odbio Ryanairov argument iznesen u točki 34. te presude prema kojem je Komisija trebala uzeti u obzir štetu koju su pretrpjeli drugi zračni prijevoznici koji posluju u Danskoj.
- 64 U tom pogledu, kad je riječ o proporcionalnosti mjere potpore dodijeljene na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a s obzirom na iznos predmetne potpore, iz točke 47. ove presude proizlazi da taj iznos ne može premašiti gubitke koje je pretrpio njegov korisnik. Kada je, kao u ovom slučaju, riječ o pojedinačnoj potpori, na Komisiji je, dakle, da prilikom ocjene spojivosti potpore s unutarnjim tržištem provjeri je li korisnik primio iznos potpore koji premašuje iznos štete koju je stvarno pretrpio zbog izvanrednog događaja o kojem je riječ.
- 65 Međutim, u svrhu takve ocjene u slučaju određenog zračnog prijevoznika očito nije relevantno jesu li ili u kojoj su mjeri drugi prijevoznici također pretrpjeli štetu zbog istog događaja.
- 66 Osim toga, iz točaka 21. do 26. ove presude proizlazi da Ryanair u prilog svojem prvom žalbenom razlogu pogrešno tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je odlučio da dotična država članica nije dužna uzeti u obzir cjelokupnu štetu prouzročenu predmetnim izvanrednim događajem ili dodijeliti potporu svim njezinim oštećenicima. Stoga je Opći sud na temelju tih razmatranja u točki 39. pobijane presude pravilno presudio da odobrenje za dodjelu potpore samo u korist društva SAS nije uvjetovano Komisijinim dokazivanjem da je šteta uzrokovana tim događajem nanesena samo tom poduzetniku.
- 67 Naposljetku, Ryanair samo tvrdi da je proturječno to što je Opći sud nužnost predmetne mjere opravdao pozivanjem na SAS-ov položaj na tržištu, ali taj položaj nije uzeo u obzir prilikom ocjene proporcionalnosti potpore a da pritom nije precizno naveo pravne argumente u prilog toj tvrdnji.
- 68 Iz toga proizlazi da četvrti dio drugog žalbenog razloga treba odbiti.

- 69 U dijelu u kojem Ryanair petim dijelom tog žalbenog razloga tvrdi da je Komisija, suprotno onomu što je Opći sud smatrao u točkama 48. i 49. pobijane presude, u svrhu ocjene postojanja prekomjerne naknade štete koju je pretrpjelo društvo SAS najprije trebala uzeti u obzir potporu koju je dodijelila Kraljevina Norveška, umjesto da se zadovolji *ex post* procjenom, dovoljno je istaknuti da je Opći sud u točki 49. pobijane presude utvrdio da je Komisija u spornoj odluci doista uzela u obzir potpore koje je dodijelila Kraljevina Norveška te da Ryanair nije iznio nijedan argument kojim bi osporio to utvrđenje.
- 70 Stoga peti dio drugog žalbenog razloga valja odbiti kao neosnovan.
- 71 Šestim dijelom tog žalbenog razloga Ryanair u biti prigovara Općem sudu da je počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točkama 51. i 52. pobijane presude smatrao da Komisija u svrhu ocjene spojivosti predmetne mjere s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a, a osobito njezine proporcionalnosti, nije bila dužna uzeti u obzir konkurentsku prednost koja za društvo SAS proizlazi iz činjenice da je ono bilo jedini korisnik te potpore.
- 72 U tom pogledu valja utvrditi, kao što je to učinio nezavisni odvjetnik G. Pitruzzella u točki 48. svojeg mišljenja u predmetu Ryanair/Komisija (C-320/21 P, EU:C:2023:54), da, suprotno onomu što tvrdi Ryanair, presuda od 21. prosinca 2016., Komisija/Aer Lingus i Ryanair Designated Activity (C-164/15 P i C-165/15 P, EU:C:2016:990 t. 92.), na koju se Opći sud pozvao u točki 51. pobijane presude, iako se odnosi na određivanje iznosa nezakonite potpore u svrhu njezina povrata, jest relevantna u ovom slučaju, s obzirom na to da se iz navedene točke 92. može zaključiti da prednost koju potpora donosi svojem korisniku ne obuhvaća eventualnu gospodarsku korist koju je taj korisnik ostvario korištenjem te prednosti.
- 73 Stoga, u slučaju predmetne mjere, odnosno potpore u obliku jamstva, iznos potpore dodijeljene društvu SAS koji Komisija treba uzeti u obzir radi utvrđivanja postojanja eventualne prekomjerne naknade štete koju je taj zračni prijevoznik pretrpio zbog predmetnog izvanrednog događaja u načelu odgovara – kao što to proizlazi iz Obavijesti Komisije o primjeni članaka [107. i 108. UFEU-a] na državne potpore u obliku jamstava (SL 2008., C 155, str. 10.) i kao što je to Opći sud pravilno istaknuo u točki 42. pobijane presude – razlici između stope koja je dodijeljena društvu SAS uz predmetnu mjeru i one koja bi mu bila dodijeljena bez nje na dan donošenja pobijane odluke. Suprotno tomu, za potrebe tog utvrđivanja Komisija ne treba uzeti u obzir eventualnu prednost koju je društvo SAS iz toga neizravno ostvarilo, kao što je konkurentska prednost koju navodi Ryanair.
- 74 Iz toga proizlazi da Opći sud nije počinio nikakvu pogrešku koja se tiče prava time što je u točkama 51. do 53. pobijane presude presudio da Komisija nije bila dužna uzeti u obzir konkurentsku prednost čije je postojanje Ryanair naveo.
- 75 S obzirom na prethodno navedeno, šesti dio drugog žalbenog razloga valja odbiti kao neosnovan te, prema tome, taj žalbeni razlog u cijelosti.

Treći žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 76 Svojim trećim žalbenim razlogom, koji se odnosi na točke 58. do 76. pobijane presude, Ryanair prigovara Općem sudu da je počinio pogreške koje se tiču prava i da je očito iskrivio činjenice time što je odbio prvi dio trećeg tužbenog razloga njegove tužbe u prvostupanjskom postupku i time što je u točki 76. pobijane presude odlučio da je bilo opravdano odobriti pogodnost predmetne mjere samo društvu SAS te da time nije povrijeđeno načelo nediskriminacije.
- 77 U tom pogledu Ryanair prvim dijelom svojeg trećeg žalbenog razloga tvrdi da Opći sud nije pravilno primijenio načelo zabrane svake diskriminacije na temelju državljanstva, koje je temeljno načelo pravnog poretka Unije. Iako je Opći sud u točki 68. pobijane presude priznao da se različito postupanje uspostavljeno predmetnom mjerom, s obzirom na to da je koristi samo društvo SAS, može izjednačiti s diskriminacijom, pogrešno je smatrao da takvu diskriminaciju treba ocijeniti samo s obzirom na članak 107. stavak 2. točku (b) UFEU-a, zbog toga što je ta odredba posebna odredba predviđena Ugovorima, u smislu članka 18. UFEU-a. Osim toga, Opći sud trebao je ispitati je li takva diskriminacija opravdana razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, u smislu članka 52. UFEU-a, ili u svakom slučaju je li se temeljila na objektivnim razlozima, neovisnima o državljanstvu dotičnih osoba.
- 78 Drugim dijelom tog žalbenog razloga žalitelj tvrdi da je Opći sud u točkama 62. do 65. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava i da je očito iskrivio činjenice u pogledu utvrđivanja cilja predmetne mjere. Među ostalim, u točkama 62. i 63. pobijane presude pogrešno je smatrao da cilj te mjere nije bio očuvanje „povezanosti” Danske i „dostupnosti unutar Skandinavije”, što je pretjerano formalističko tumačenje sporne odluke. Usto, ta je tvrdnja proturječna točki 70. pobijane presude. Prema Ryanairovu mišljenju, pogrešna je i tvrdnja Općeg suda iz točke 65. pobijane presude prema kojoj je diskriminacija svojstvena pojedinačnom karakteru potpore.
- 79 Trećim dijelom svojeg trećeg žalbenog razloga Ryanair tvrdi da je Opći sud počinio više pogrešaka koje se tiču prava jer je u točki 72. pobijane presude pogrešno smatrao da je različito postupanje uspostavljeno predmetnom mjerom opravdano jer je društvo SAS, zbog svojih većih tržišnih udjela, bilo više pogođeno ograničenjima povezanim s pandemijom bolesti COVID-19 nego drugi zračni prijevoznici koji su prisutni u Danskoj.
- 80 Međutim, kao prvo, to opravdanje nije postojalo nigdje u spornoj odluci. Kao drugo, takva bi tvrdnja u biti dovela do toga da bi poduzetnik koji drži znatan tržišni udjel imao pravo na to da mu se dodijele sve potpore odobrene na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a, što bi bilo protivno načelima proporcionalnosti i nenarušenog tržišnog natjecanja. Kao treće, Opći sud u točki 73. pobijane presude opravdava takvo pravo društva SAS na cjelokupnu potporu time što je ono bilo „razmjerno bitno više pogođeno tim ograničenjima nego što je to tužitelj”, što je „apsurdna i očito pogrešna” tvrdnja. Kao četvrto, Opći sud počinio je pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 75. pobijane presude, uzimajući u obzir relativnu važnost iznosa predmetne mjere, smatrao da žalitelj nije dokazao da raspodjela tog iznosa na sve zračne prijevoznike koji su prisutni u Danskoj ne bi lišila navedenu mjeru korisnog učinka. Međutim, kriterij povezan s takvim „korisnim učinkom”, koji Opći sud nije objasnio, potpadao bi pod „tumačenje potpuno *sui generis*”. U svakom slučaju, takva se analiza nije nalazila nigdje u spornoj odluci.
- 81 Komisija, Kraljevina Danska i Francuska Republika tvrde da treći žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan. Francuska Republika usto smatra da je taj žalbeni razlog djelomično nedopušten.

Ocjena Suda

- 82 Drugim dijelom trećeg žalbenog razloga, koji valja najprije ispitati, Ryanair u biti tvrdi, prije svega, da je Opći sud u točkama 62. do 64. pobijane presude pogrešno utvrdio cilj predmetne mjere, kako proizlazi iz sporne odluke, te da je pogrešno smatrao da taj cilj nije bio očuvati „povezanost Danske” i „dostupnost unutar Skandinavije”.
- 83 U tom pogledu valja utvrditi, kao što je to Opći sud istaknuo u točki 63. pobijane presude, da iz uvodne izjave 5. sporne odluke, koja se nalazi u točki naslovljenoj „Cilj mjere”, izričito proizlazi da se taj cilj sastoji od „obeštećenja društva SAS za štetu nastalu zbog otkazivanja odnosno promjena u rasporedu njegovih letova nakon uvođenja ograničenja putovanja u kontekstu pandemije bolesti COVID-19”. Suprotno tomu, što se tiče očuvanja „povezanosti” Danske i „dostupnosti unutar Skandinavije”, ti se aspekti navode u drugom dijelu sporne odluke, odnosno u točki naslovljenoj „Korisnik”, kojom se samo nastoji opisati profil poduzetnika adresata predmetne mjere, a ne njezin cilj.
- 84 U tim okolnostima, Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava niti je iskrivio tekst sporne odluke kada je u točki 62. pobijane presude smatrao da cilj predmetne mjere, s obzirom na tu odluku, nije bio, osim djelomičnog obeštećenja društva SAS za štetu nastalu zbog pandemije bolesti COVID-19, očuvati „povezanost” Danske i „dostupnost unutar Skandinavije”.
- 85 S obzirom na to da Ryanair nadalje tvrdi da postoji proturječnost između obrazloženja navedenog, s jedne strane, u točkama 63. i 64. pobijane presude i, s druge strane, u njezinoj točki 70., dovoljno je utvrditi da se u potonjoj točki Opći sud više nije bavio ispitivanjem cilja predmetne mjere, navedenog u točkama 63. i 64. te presude, nego proporcionalnošću načinâ dodjele te mjere s obzirom na taj cilj, što je predmet točaka 68. do 75. navedene presude.
- 86 Naposljetku, u dijelu u kojem se drugi dio trećeg žalbenog razloga odnosi na točku 64. pobijane presude, u kojoj je Opći sud odbio žaliteljev argument prema kojem je predmetna mjera bila dodijeljena društvu SAS jer je ono bilo jedini nositelj danske licencije, to utvrđenje nije zahvaćeno nikakvom pogreškom koja se tiče prava zbog istog razloga kao što je to onaj naveden u točki 83. ove presude.
- 87 Stoga drugi dio trećeg žalbenog razloga u tom dijelu valja odbiti kao neosnovan.
- 88 Posljednjim argumentom istaknutim u okviru prvog i drugog dijela tog žalbenog razloga Ryanair prigovara Općem sudu da je u točkama 65. i 68. pobijane presude počinio pogreške koje se tiču prava prilikom primjene načela nediskriminacije i, konkretnije, zabrane diskriminacije na temelju državljanstva, utvrđene u članku 18. prvom stavku UFEU-a.
- 89 Što se tiče, kao prvo, Ryanairove tvrdnje o pogrešci koja se tiče prava koju je Opći sud počinio u točki 65. pobijane presude, valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, kvalifikacija nacionalne mjere kao „državne potpore” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a zahtijeva da budu ispunjeni svi sljedeći uvjeti. Prvo, mora biti riječ o intervenciji države ili intervenciji putem državnih sredstava. Drugo, ta mjera mora biti takva da može utjecati na trgovinu među državama članicama. Treće, ona mora davati selektivnu prednost svojem korisniku. Četvrto, njome se mora narušavati ili prijetiti da će se narušiti tržišno natjecanje (vidjeti, među ostalim, presudu od 28. lipnja 2018., Njemačka/Komisija, C-208/16 P, EU:C:2018:506, t. 79. i navedenu sudsku praksu).

- 90 Stoga se u pogledu mjera koje imaju takva obilježja, u smislu da bi mogle narušiti tržišno natjecanje i negativno utjecati na trgovinu između država članica, člankom 107. stavkom 1. UFEU-a utvrđuje načelo njihove nespojivosti s unutarnjim tržištem.
- 91 Konkretno, zahtjev selektivnosti koji proizlazi iz članka 107. stavka 1. UFEU-a pretpostavlja da Komisija dokaže da gospodarska prednost u širem smislu, koja izravno ili neizravno proizlazi iz određene mjere, posebno pogoduje jednom poduzetniku ili više njih. Kako bi to učinila, na Komisiji je da posebice dokaže da mjera o kojoj je riječ uvodi razlike između poduzetnika koji se, s obzirom na cilj koji nastoje postići, nalaze u usporedivoj situaciji. Stoga je potrebno da se prednost dodjeljuje selektivno i da može staviti određene poduzetnike u povoljniji položaj u odnosu na druge (vidjeti u tom smislu presude od 30. lipnja 2016., Belgija/Komisija, C-270/15 P, EU:C:2016:489, t. 48. i navedenu sudsku praksu).
- 92 Kada je, kao u ovom slučaju, mjera o kojoj je riječ zamišljena kao pojedinačna potpora, utvrđivanje gospodarske prednosti u načelu omogućuje da se pretpostavi njezina selektivnost (presuda od 30. lipnja 2016., Belgija/Komisija, C-270/15 P, EU:C:2016:489, t. 49. i navedena sudska praksa).
- 93 Iz toga proizlazi da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 65. pobijane presude u biti smatrao da pojedinačna potpora po svojoj prirodi uspostavlja razliku u postupanju između poduzetnika koji je korisnik te potpore i svih drugih poduzetnika koji se, s obzirom na cilj koji nastoje postići, nalaze u usporedivoj situaciji. Osim toga, suprotno onomu što se čini da tvrdi Ryanair, ta se točka 65. ne može shvatiti na način da Opći sud smatra da je pojedinačna potpora koja bi, prema njegovu mišljenju, bila protivna načelu nediskriminacije ipak spojiva s unutarnjim tržištem, s obzirom na to da je na kraju navedene točke izričito istaknuo da se pravom Unije dopušta državama članicama dodjela takvih potpora „pod uvjetom da su ispunjeni svi uvjeti predviđeni člankom 107. UFEU-a”.
- 94 U vezi s tim, člankom 107. stavcima 2. i 3. UFEU-a predviđena su određena odstupanja od načela nespojivosti državnih potpora s unutarnjim tržištem, navedenog u točki 90. ove presude. Stoga su državne potpore koje se dodjeljuju u svrhu i u skladu sa zahtjevima predviđenima tim odredbama o odstupanju spojive ili se mogu proglasiti spojivima s unutarnjim tržištem, bez obzira na činjenicu da imaju značajke i proizvode učinke navedene u točki 89. ove presude.
- 95 Iz toga proizlazi da se, osim ako bi se navedene odredbe o odstupanju lišile svakog korisnog učinka, državne potpore koje su dodijeljene u skladu s tim zahtjevima, odnosno kako bi se postigao cilj koji je u njima priznat i u granicama onoga što je nužno i proporcionalno za ostvarenje tog cilja, ne mogu smatrati nespojivima s unutarnjim tržištem samo s obzirom na obilježja ili učinke navedene u točki 89. ove presude, koji su svojstveni svakoj državnoj potpori, odnosno osobito zbog razloga povezanih s time da je potpora selektivna ili da bi narušila tržišno natjecanje (vidjeti u tom smislu presude od 22. ožujka 1977., Iannelli & Volpi, 74/76, EU:C:1977:51, t. 14. i 15. te od 26. rujna 2002., Španjolska/Komisija, C-351/98, EU:C:2002:530, t. 57.).
- 96 Potpora se stoga ne može smatrati nespojivom s unutarnjim tržištem zbog razloga koji su povezani isključivo s time da je potpora selektivna ili da se njome narušava ili prijeti da će se narušiti tržišno natjecanje.
- 97 S obzirom na to, kao drugo – kad je riječ o Ryanairovoj tvrdnji prema kojoj je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što u točki 68. pobijane presude nije primijenio načelo nediskriminacije na temelju državljanstva iz članka 18. UFEU-a, nego je predmetnu mjeru ispitao

s obzirom na članak 107. stavak 2. točku (b) UFEU-a – valja podsjetiti na to da iz sudske prakse Suda proizlazi da postupak predviđen člankom 108. UFEU-a nikada ne smije dovesti do rezultata protivnog posebnim odredbama Ugovora. Tako potpora kojom se, kao takvom ili nekim od njezinih uvjeta, krše odredbe ili opća načela prava Unije ne može biti proglašena spojivom s unutarnjim tržištem (presuda od 31. siječnja 2023., Komisija/Braesch i dr., C-284/21 P, EU:C:2023:58, t. 96. i navedena sudska praksa).

- 98 Međutim, kad je konkretno riječ o članku 18. UFEU-a, ustaljena je sudska praksa da se taj članak samostalno primjenjuje samo u situacijama uređenima pravom Unije za koje se u UFEU-u ne predviđaju posebna pravila o nediskriminaciji (presuda od 18. srpnja 2017., Erzberger, C-566/15, EU:C:2017:562, t. 25. i navedena sudska praksa).
- 99 S obzirom na to da se, kao što je to navedeno u točki 94. ove presude, člankom 107. stavcima 2. i 3. UFEU-a predviđaju odstupanja od načela nespojivosti državnih potpora s unutarnjim tržištem iz stavka 1. tog članka te se na taj način, među ostalim, priznaju razlike u postupanju među poduzetnicima, pod uvjetom da ispunjavaju zahtjeve predviđene tim odstupanjima, treba ih smatrati, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik G. Pitruzzella u točki 64. svojeg mišljenja u predmetu Ryanair/Komisija (C-320/21 P, EU:C:2023:54), „posebnom odredbom” predviđenom Ugovorima u smislu članka 18. prvog stavka UFEU-a.
- 100 Iz toga slijedi da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 68. pobijane presude smatrao da je članak 107. stavak 2. točka (b) UFEU-a takva posebna odredba i da je trebalo samo ispitati je li različito postupanje koje proizlazi iz predmetne mjere bilo dopušteno na temelju te odredbe.
- 101 Iz toga proizlazi da različito postupanje do kojeg dovodi predmetna mjera ne treba biti opravdano s obzirom na razloge navedene u članku 52. UFEU-a, suprotno onomu što tvrdi Ryanair.
- 102 S obzirom na prethodno navedeno, posljednji prigovor drugog dijela i prvi dio trećeg žalbenog razloga valja odbiti kao neosnovane.
- 103 Trećim dijelom svojeg trećeg žalbenog razloga Ryanair prigovara Općem sudu pogreške koje se tiču prava i očito iskrivljavanje činjenica koje je počinio prilikom ispitivanja – među ostalim, u točkama 72., 73. i 75. pobijane presude, u kontekstu pitanja proporcionalnosti predmetne mjere – osnovanosti žaliteljeve argumentacije, navedene u točki 71. te presude, prema kojoj različito postupanje koje proizlazi iz te mjere nije bilo proporcionalno jer je njome društvu SAS dodijeljena cjelokupna potpora namijenjena otklanjanju štete nastale zbog pandemije bolesti COVID-19, iako je društvo SAS pretrpjelo samo manje od 35 % te štete.
- 104 U tom pogledu, Ryanair prvim prigovorom u biti tvrdi da je Opći sud – time što je, među ostalim, u točki 72. pobijane presude tvrdio da su na društvo SAS zbog njegovih većih tržišnih udjela više utjecala ograničenja nametnuta u okviru pandemije bolesti COVID-19 nego na druge zračne prijevoznike koji su prisutni u Danskoj – iznio opravdanje koje se nije nalazilo u spornoj odluci, tako da je svojim razlozima zamijenio razloge koje je Komisija navela u prilog toj odluci.
- 105 Međutim – premda je točno da iz sudske prakse Suda proizlazi da u okviru ispitivanja zakonitosti iz članka 263 UFEU-a Sud i Opći sud ni u kojem slučaju ne mogu svojim obrazloženjem zamijeniti ono autora pobijanog akta (vidjeti u tom smislu 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. i navedenu sudska praksu) – valja utvrditi da je Opći sud u točki 72. pobijane presude, kao odgovor na žaliteljeve

argumente navedene u točki 103. ove presude, samo podsjetio na sadržaj sporne odluke te je, konkretnije, samo izvukao zaključke iz ondje navedenih informacija a da pritom nije razloge za tu odluku zamijenio svojima.

- 106 U dijelu u kojem se trećim prigovorom tog trećeg dijela žalitelj poziva na utvrđenja Općeg suda iz točaka 72. i 73. pobijane presude – prema kojima su tržišni udjeli društva SAS bili „znatno veći od udjelâ njegova najbližeg konkurenta” i da je društvo SAS bilo „razmjerno bitno više pogođeno tim ograničenjima”, odnosno onima nametnutima u okviru pandemije bolesti COVID-19 – valja utvrditi da je riječ o samostalnim činjeničnim ocjenama koje je Opći sud usto proveo podredno.
- 107 Stoga taj prigovor valja odbaciti kao nedopušten, to više što žalitelj nije dokazao da je Opći sud iskrivio te činjenice.
- 108 Usto, u dijelu u kojem Ryanair u prilog drugom i trećem prigovoru iz tog trećeg dijela u biti tvrdi da su, u skladu s načelom proporcionalnosti, potpore trebale biti raspodijeljene među svim oštećenicima predmetnog izvanrednog događaja, proporcionalno šteti koju su pretrpjeli, to se rasuđivanje temelji na pogrešnoj pretpostavci, kao što to proizlazi iz točaka 20. do 25. ove presude.
- 109 Što se tiče četvrtog prigovora trećeg dijela žaliteljeva trećeg žalbenog razloga, dovoljno je utvrditi da se njime nastoji osporiti točka 75. pobijane presude, koja je sporedna u odnosu na odluku Općeg suda u točki 74. pobijane presude, prema kojoj različito postupanje u korist društva SAS nije u suprotnosti s načelom proporcionalnosti. Taj argument stoga treba odbiti kao bespredmetan.
- 110 S obzirom na prethodno navedeno, valja odbiti treći dio trećeg žalbenog razloga te, prema tome, taj žalbeni razlog u cijelosti.

Četvrti žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 111 Svojim četvrtim žalbenim razlogom, koji se odnosi na točke 81. do 83. pobijane presude, Ryanair prigovara Općem sudu da je počinio pogreške koje se tiču prava i da je očito iskrivio činjenice i dokaze time što je odbio drugi dio trećeg tužbenog razloga njegove tužbe u prvostupanjskom postupku, kojim je istaknuo povredu slobode poslovnog nastana i slobodnog pružanja usluga.
- 112 Prvim prigovorom tog žalbenog razloga Ryanair ističe da je Opći sud – time što je u točki 81. pobijane presude naveo da žalitelj nije dokazao na koji ga je način isključivost sporne mjere, kojom se koristi samo društvo SAS, „mo[gl]a odvratiti od ostvarivanja slobode poslovnog nastana u Danskoj ili od pružanja usluga iz te zemlje i prema njoj” – odabrao pogrešan kriterij za ocjenu ograničava li ta mjera ili čini li manje privlačnim ostvarivanje slobodnog pružanja usluga i slobode poslovnog nastana. U skladu sa sudskom praksom, Opći sud je umjesto toga trebao ispitati je li predmetna mjera mogla odvratiti „bilo kojeg zainteresiranog gospodarskog subjekta”, dakle u ovom slučaju druge zračne prijevoznike osim društva SAS koji posluju u Danskoj, od poslovnog nastana ili od pružanja usluga u toj državi članici.
- 113 Drugim dijelom tog žalbenog razloga Ryanair tvrdi da je u okviru svoje tužbe u prvostupanjskom postupku u dovoljnoj mjeri dokazao, u skladu s relevantnim kriterijem, da se predmetnom mjerom u praksi stavljaju u nepovoljniji položaj samo zračni prijevoznici koji imaju registrirano

sjedište u državi članici različitoj od Kraljevine Danske. Naime, on je podnio više dokaza o njezinu ograničavajućem učinku na slobodno pružanje usluga, a Opći sud, time što ih je propustio ispitati, počinio je pogrešku koja se tiče prava i iskrivio dokaze.

- 114 Trećim dijelom navedenog žalbenog razloga Ryanair tvrdi da je, suprotno onomu što je Opći sud smatrao u točki 81. pobijane presude, dokazao da ograničenje slobodnog pružanja usluga i slobode poslovnog nastana nije bilo opravdano. Opći sud počinio je pogrešku koja se tiče prava time što se općenito pozvao na svoje rasuđivanje u vezi s člankom 107. UFEU-a u kontekstu članka 18. UFEU-a, iako je razmatrao ograničenje slobodnog pružanja usluga. Opći sud je zapravo, a prije njega i Komisija, trebao ispitati je li ograničenje slobodnog pružanja usluga koje proizlazi iz predmetne mjere bilo opravdano važnim razlogom u općem interesu te je li nediskriminirajuće, nužno i proporcionalno u odnosu na cilj od općeg interesa koji se želi postići. Međutim, žalitelj je utvrdio činjenične i pravne elemente koji dokazuju da je predmetna mjera imala ograničavajuće učinke na slobodno pružanje usluga koji nisu bili ni nužni, ni primjereni, ni proporcionalni u odnosu na zadani cilj te mjere. Opći sud je „zaniijekao tu stvarnost” i stoga počinio pogrešku koja se tiče prava i očito iskrivio činjenice.
- 115 Komisija, Kraljevina Danska i Francuska Republika tvrde da četvrti žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Ocjena Suda

- 116 Kad je riječ o prvom dijelu tog žalbenog razloga – kojim Ryanair tvrdi da se Opći sud u prvoj rečenici točke 81. pobijane presude koristio pogrešnim kriterijem kako bi ocijenio je li predmetna mjera ugrozila ili činila manje privlačnim ostvarivanje slobodnog pružanja usluga i slobode poslovnog nastana – valja utvrditi da se taj dio temelji na pogrešnom tumačenju te točke. Naime, a da nije potrebno ispitati je li Opći sud, kao što to tvrdi Ryanair, počinio pogrešku koja se tiče prava u pogledu dosega tereta dokazivanja koji je bio na tom društvu, iz druge rečenice te točke, koja upućuje na točke 58. do 76. pobijane presude, u kojima je Opći sud analizirao proporcionalnost predmetne mjere s obzirom na situaciju svih zračnih prijevoznika koji su prisutni u Danskoj, proizlazi, kao što je to pravilno istaknula francuska vlada u svojem odgovoru na žalbu, da je Opći sud naveo postojanje ograničavajućih učinaka koji bi nastali ne samo u pogledu Ryanaira nego u pogledu svih zračnih prijevoznika koji posluju ili žele poslovati u Danskoj.
- 117 Stoga taj dio valja odbiti kao neosnovan.
- 118 Drugim i trećim dijelom četvrtog žalbenog razloga, koje valja ispitati zajedno, Ryanair u biti prigovara Općem sudu da je počinio pogreške koje se tiču prava jer je činjenicu da od predmetne mjere koristi ima jedino društvo SAS ispitao samo s obzirom na kriterije iz članka 107. UFEU-a, umjesto da je provjerio je li ta mjera bila opravdana s obzirom na razloge iz odredbi koje se odnose na slobodno pružanje usluga ili slobodu poslovnog nastana. Međutim, Ryanair je Općem sudu podnio činjenične i pravne elemente koji dokazuju povredu tih odredbi.
- 119 U tom pogledu, kao što to proizlazi iz točke 97. ove presude, postupak predviđen u članku 108. UFEU-a nikada ne smije dovesti do rezultata koji bi bio suprotan posebnim odredbama Ugovora. Tako potpora kojom se, kao takvom ili nekim od njezinih uvjeta, krše odredbe ili opća načela prava Unije ne može biti proglašena spojivom s unutarnjim tržištem.

- 120 Međutim, s jedne strane, kao što je to nezavisni odvjetnik G. Pitruzzella u biti istaknuo u točki 85. svojeg mišljenja u predmetu Ryanair/Komisija (C-320/21 P, EU:C:2023:54), ograničavajući učinci koje bi mjera potpore imala na slobodno pružanje usluga ili na slobodu poslovnog nastana ipak ne predstavljaju ograničenje zabranjeno Ugovorom, s obzirom na to da se može raditi o učinku svojstvenom samoj prirodi državne potpore, kao što je to njezin selektivni karakter.
- 121 S druge strane, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da, kada su pravila o potpori u tolikoj mjeri neodvojivo povezana s predmetom potpore da ih nije moguće ocjenjivati odvojeno, njihov učinak na spojivost ili nespojivost potpore u cijelosti s unutarnjim tržištem nužno treba ocjenjivati na temelju postupka predviđenog u članku 108. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 22. ožujka 1977., Iannelli & Volpi, 74/76, EU:C:1977:51, t. 14. i od 31. siječnja 2023., Komisija/Braesch i dr., C-284/21 P, EU:C:2023:58, t. 97.).
- 122 Međutim, u ovom slučaju, kao što to proizlazi iz točke 83. ove presude, odabir društva SAS kao korisnika predmetne mjere bio je dio njezina cilja i, čak i ako bi se taj odabir smatrao načinom provedbe navedene mjere, Ryanair u svakom slučaju ne spori da je takav način neodvojivo povezan s navedenim ciljem, a to je djelomično obeštećenje tog poduzetnika za štetu nastalu kao posljedica pandemije bolesti COVID-19. Iz toga slijedi da se učinak koji proizlazi iz odabira društva SAS kao korisnika predmetne mjere na unutarnje tržište ne može ispitati odvojeno od učinka spojivosti te mjere potpore u cjelini s unutarnjim tržištem na temelju postupka predviđenog u članku 108. UFEU-a.
- 123 Iz prethodnih obrazloženja i iz onoga što je istaknuto, među ostalim, u točkama 95. i 96. ove presude proizlazi da je Opći sud u točki 81. pobijane presude, a da pritom nije počinio pogrešku koja se tiče prava, u biti presudio da je žalitelj – kako bi se utvrdilo da je predmetna mjera, zbog toga što se njome koristilo samo društvo SAS, prepreka slobodi poslovnog nastana i slobodnom pružanju usluga – u ovom slučaju morao dokazati da ta mjera proizvodi ograničavajuće učinke koji nadilaze učinke svojstvene državnoj potpori dodijeljenoj u skladu sa zahtjevima predviđenima u članku 107. stavku 2. točki (b) UFEU-a.
- 124 Međutim, cilj je Ryanairove argumentacije u prilog drugom i trećem dijelu četvrtog žalbenog razloga, u cjelini, kritika odabira društva SAS kao jedinog korisnika predmetne mjere i posljedica koje proizlaze iz tog odabira, iako je on svojstven selektivnom karakteru te mjere.
- 125 Usto, što se tiče dokaza koje je Ryanair podnio Općem sudu, valja utvrditi da to društvo nije iznijelo nijedan argument kojim bi se moglo dokazati da je on iskrivio te dokaze.
- 126 Iz prethodno navedenog proizlazi da četvrti žalbeni razlog treba odbiti.

Peti žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 127 Svojim petim žalbenim razlogom Ryanair tvrdi da je Opći sud – time što je u točkama 86. i 87. pobijane presude utvrdio da je njegov četvrti tužbeni razlog iz tužbe u prvostupanjskom postupku, koji se odnosio na Komisijino odbijanje da pokrene službeni istražni postupak, lišen svoje navedene svrhe te da nema samostalan sadržaj – počinio pogreške koje se tiču prava i očito iskrivio činjenice.

- 128 Naime, suprotno onomu što je smatrao Opći sud, taj je tužbeni razlog imao samostalan sadržaj, različit od prvih triju tužbenih razloga iz tužbe u prvostupanjskom postupku, jer je kriterij nadzora različit za utvrđivanje ozbiljnih poteškoća koje su trebale dovesti do pokretanja službenog istražnog postupka te bi ga se moglo ispuniti čak i ako se ne utvrdi da je Komisijino ispitivanje zahvaćeno očitom pogreškom u ocjeni ili pogreškom koja se tiče prava, što su argumenti na kojima su se temeljila ta prva tri tužbena razloga.
- 129 Isto tako, četvrti tužbeni razlog iz tužbe u prvostupanjskom postupku nije bio lišen svoje navedene svrhe, s obzirom na to da se dokazivanje postojanja Komisijine očite pogreške u ocjeni potpuno razlikuje od dokazivanja ozbiljnih poteškoća koje su trebale dovesti do pokretanja službenog istražnog postupka. K tomu, Ryanair je u tu svrhu istaknuo samostalne argumente koji dokazuju, među ostalim, da Komisija nije raspolagala tržišnim podacima o strukturi zrakoplovnog sektora ni informacijama o procjeni iznosa štete nastale zbog krize povezane s pandemijom bolesti COVID-19 i visine potpore dodijeljene društvu SAS. Iz toga proizlazi da je Ryanair pred Općim sudom utvrdio nedostatke i propuste u Komisijinoj obavijesti koji bi otkrili ozbiljne poteškoće i koji bi predstavljali „samostalan sadržaj” u odnosu na druge tužbene razloge.
- 130 Komisija, Kraljevina Danska i Francuska Republika tvrde da peti žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Ocjena Suda

- 131 Kad tužitelj zahtijeva poništenje Komisijine odluke o neospornosti državne potpore, on u biti dovodi u pitanje činjenicu da je ta odluka donesena bez pokretanja službenog istražnog postupka, čime su povrijeđena njegova postupovna prava. Kako bi se prihvatio njegov zahtjev za poništenje, tužitelj može istaknuti bilo koji razlog kojim dokazuje da je ocjena informacija i elemenata kojima je Komisija raspolagala tijekom faze prethodnog ispitivanja prijavljene mjere trebala pobuditi sumnje u njezinu spojivost s unutarnjim tržištem. Međutim, posljedica upotrebe takvih argumenata ne može biti promjena predmeta tužbe ni izmjena pretpostavki njezine dopuštenosti. Naprotiv, postojanje sumnji u tu spojivost upravo je dokaz koji treba podnijeti kako bi se dokazalo da je Komisija bila dužna pokrenuti službeni istražni postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a i članka 6. stavka 1. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. [UFEU-a] (SL 2015., L 248, str. 9.) (vidjeti u tom smislu presudu od 24. svibnja 2011., Komisija/Kronoply i Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, t. 59. i navedena sudska praksa).
- 132 Na podnositelju je takvog zahtjeva da dokaže da su postojale sumnje u pogledu te spojivosti, tako da je Komisija bila dužna pokrenuti službeni istražni postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a. Takav dokaz treba tražiti kako u okolnostima donošenja odluke o neospornosti tako i u njezinu sadržaju, na temelju skupa podudarajućih indicija (vidjeti u tom smislu presudu od 2. rujna 2021., Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 40. i navedenu sudsku praksu).
- 133 Konkretno, nedostatnost ili nepotpunost ispitivanja koje je Komisija provela tijekom faze prethodnog ispitivanja čini indiciju da se ta institucija suočila s ozbiljnim poteškoćama prilikom ocjene spojivosti prijavljene mjere s unutarnjim tržištem, što ju je trebalo navesti na pokretanje službenog istražnog postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 2. rujna 2021., Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 41. i navedenu sudsku praksu).

- 134 U tom pogledu, kad je riječ, prije svega, o prigovoru koji se temelji na tome da je Opći sud u točki 87. pobijane presude presudio da četvrti tužbeni razlog iz tužbe u prvostupanjskom postupku nema samostalan sadržaj, valja istaknuti da je točno, kao što to Ryanair tvrdi u svojoj žalbi, da je, ako je dokazano postojanje „ozbiljnih poteškoća” u smislu sudske prakse Suda iz prethodne točke, sporna odluka mogla biti poništena samo zbog tog razloga, čak i ako, osim toga, nije utvrđeno da su ocjene merituma koje je Komisija iznijela bile pravno ili činjenično pogrešne (vidjeti po analogiji presudu od 2. travnja 2009., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisija, C-431/07 P, EU:C:2009:223, t. 66.).
- 135 Usto, postojanje takvih poteškoća može se tražiti, među ostalim, u tim ocjenama i u načelu se može utvrditi tužbenim razlozima ili argumentima koje tužitelj iznese u svrhu osporavanja osnovanosti odluke o neospornosti, čak i ako ispitivanje tih tužbenih razloga ili argumenata ne dovede do zaključka da su ocjene o meritumu koje je Komisija provela činjenično ili pravno pogrešne (vidjeti u tom smislu presudu od 2. travnja 2009., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisija, C-431/07 P, EU:C:2009:223, t. 63. i 66. i navedenu sudsku praksu).
- 136 U ovom slučaju valja utvrditi da se četvrti tužbeni razlog Ryanairove tužbe u prvostupanjskom postupku u biti temeljio na nepotpunosti i nedostatnosti ispitivanja koje je Komisija provela tijekom postupka prethodnog ispitivanja i na tome da bi Komisija nakon službenog istražnog postupka donijela drukčiju ocjenu spojivosti predmetne mjere. Međutim, iz te tužbe također proizlazi da je žalitelj u prilog tom tužbenom razlogu u bitnome ili sažeto ponovio argumente iznesene u okviru prvih triju tužbenih razloga navedene tužbe, koji se odnose na osnovanost sporne odluke, ili je izravno uputio na te argumente.
- 137 U tim je okolnostima Opći sud u točki 87. pobijane presude pravilno mogao smatrati da četvrti tužbeni razlog iz tužbe u prvostupanjskom postupku „nema samostalan sadržaj” u odnosu na prva tri tužbena razloga, u smislu da – s obzirom na to da je ispitao meritum potonjih tužbenih razloga, uključujući argumente koji se temelje na nepotpunosti i nedostatnosti ispitivanja koje je provela Komisija – nije bio dužan odvojeno ocijeniti osnovanost četvrtog tužbenog razloga iz te tužbe, to više što, kao što je to Opći sud također pravilno istaknuo u toj točki pobijane presude, Ryanair tim tužbenim razlogom nije istaknuo posebne elemente kojima se može dokazati postojanje eventualnih „ozbiljnih poteškoća” s kojima se Komisija suočila prilikom ocjene spojivosti predmetne mjere s unutarnjim tržištem.
- 138 Iz toga proizlazi da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je u točki 88. te presude smatrao da nije bilo potrebno ispitati osnovanost četvrtog tužbenog razloga iz tužbe u prvostupanjskom postupku a da pritom, osim toga, nije potrebno ispitati je li Opći sud u točki 86. pobijane presude pravilno presudio da je taj tužbeni razlog podređan i da nema svoju navedenu svrhu.
- 139 Štoviše, valja utvrditi da Ryanair nije iznio nijedan argument kojim bi se moglo dokazati da je Opći sud iskrivio dokaze, u smislu sudske prakse navedene u točki 55. ove presude, u okviru svojeg ispitivanja četvrtog tužbenog razloga iz tužbe u prvostupanjskom postupku.
- 140 Iz prethodno navedenog proizlazi da peti žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Šesti žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 141 Svojim šestim žalbenim razlogom Ryanair prigovara Općem sudu da je počinio pogrešku koja se tiče prava i očito iskrivio činjenice time što je u točkama 89. do 101. pobijane presude pogrešno presudio da Komisija nije povrijedila obvezu obrazlaganja koju ima na temelju članka 296. drugog stavka UFEU-a.
- 142 Prema žaliteljevu mišljenju, na temelju rasuđivanja Općeg suda može se zaključiti da je činjenični kontekst koji je doveo do donošenja sporne odluke – odnosno izbijanje pandemije bolesti COVID-19 i utjecaj koji je ta situacija mogla imati na kvalitetu sastavljanja Komisijinih odluka – mogao opravdati činjenicu da nedostaju određeni ključni elementi u obrazloženju sporne odluke, iako su žalitelju bili potrebni kako bi razumio konkretno rasuđivanje na kojem su se temeljili Komisijini zaključci. Takvim bi se širokim tumačenjem članka 296. drugog stavka UFEU-a, koje je protivno sudskoj praksi Suda, obveza obrazlaganja lišila svakog smisla.
- 143 Komisija i Francuska Republika tvrde da šesti žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan. Kraljevina Danska smatra da je taj žalbeni razlog nedopušten.

Ocjena Suda

- 144 Valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, obrazloženje koje se zahtijeva člankom 296. drugim stavkom UFEU-a treba odgovarati prirodi predmetnog akta te treba jasno i nedvosmisleno odražavati rasuđivanje institucije koja je donijela akt, kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere, a nadležnom sudu da provede svoj nadzor. Zahtjev za obrazlaganje mora se ocijeniti s obzirom na okolnosti predmetnog slučaja, osobito sadržaj akta, prirodu navedenih razloga i interes koji adresati akta ili druge osobe na koje se akt izravno i osobno odnosi mogu imati za dobivanje objašnjenja. U obrazloženju nije potrebno podrobno navoditi sve relevantne činjenične i pravne okolnosti, s obzirom na to da se pitanje ispunjava li obrazloženje akta zahtjeve iz članka 296. drugog stavka UFEU-a mora ocjenjivati ne samo u odnosu na njegov tekst nego i na njegov kontekst i na sva pravna pravila kojima se uređuje predmetno područje (vidjeti presudu od 2. rujna 2021., Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 198. i navedenu sudsku praksu).
- 145 Konkretnije, kad je, kao u ovom slučaju, riječ o odluci o neospornosti u pogledu mjere potpore donesenoj primjenom članka 108. stavka 3. UFEU-a, Sud je već imao priliku pojasniti da takva odluka, donesena u kratkim rokovima, treba sadržavati, kao što je to Opći sud također pravilno istaknuo u točki 94. pobijane presude, samo razloge zbog kojih Komisija smatra da ne postoje ozbiljne poteškoće u ocjeni spojivosti predmetne mjere s unutarnjim tržištem te da se čak i sažeto obrazloženje te odluke treba smatrati dostatnim s obzirom na zahtjev obrazlaganja, koji predviđa članak 296. stavak 2. UFEU-a, ako se u njemu ipak jasno i nedvosmisleno navode razlozi zbog kojih je Komisija smatrala da takve poteškoće ne postoje, pri čemu je pitanje osnovanosti tog obrazloženja različito od tog zahtjeva (vidjeti u tom smislu presudu od 2. rujna 2021., Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 199. i navedenu sudsku praksu).

- 146 S obzirom na te zahtjeve, koji su pravilno navedeni u točkama 92. i 94. pobijane presude, valja ispitati je li Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao da je sporna odluka u dovoljnoj mjeri obrazložena.
- 147 U tom pogledu, s obzirom na to da Ryanair, s jedne strane, Općem sudu u biti prigovara da je ublažio zahtjeve koji se odnose na obvezu obrazlaganja imajući u vidu kontekst pandemije bolesti COVID-19, u kojem je donesena sporna odluka, valja utvrditi da ništa ne upućuje na to da je Opći sud, time što se u točkama 89. do 101. pobijane presude pozvao na krizu povezanu s tom pandemijom, tom okolnošću namjeravao opravdati nedostatak u obrazloženju te odluke.
- 148 U dijelu u kojem Ryanair, s druge strane, navodi određeni broj posebnih elemenata o kojima se Komisija, kršeći time svoju obvezu obrazlaganja, nije izjasnila ili koje u spornoj odluci nije ocijenila – kao što su to usklađenost predmetne mjere s načelom jednakog postupanja, slobodom poslovnog nastana i slobodnim pružanjem usluga, konkurentska prednost dodijeljena društvu SAS, metoda izračuna štete i iznosa potpore kao i točni razlozi zbog kojih se prema društvu SAS u Danskoj različito postupalo u odnosu na druge zračne prijevoznike koji posluju u toj državi članici i koji su pretrpjeli štetu – valja utvrditi da je Opći sud u točkama 95. do 100. pobijane presude, ispitujući svaki od tih elemenata, smatrao da oni ili nisu relevantni za spornu odluku ili da se u toj odluci u dovoljnoj mjeri na njih pozivalo kako bi se u tom pogledu razumjelo Komisijino rasuđivanje.
- 149 Međutim, ne čini se da je Opći sud tim ocjenama povrijedio zahtjeve obrazlaganja Komisijine odluke o neospornosti, u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, kako proizlaze iz sudske prakse navedene u točkama 144. i 145. ove presude, s obzirom na to da to obrazloženje u ovom slučaju omogućuje Ryanairu da se upozna s razlozima te odluke, a sudu Unije da provede svoj nadzor u tom pogledu, kao što to, uostalom, proizlazi iz pobijane presude.
- 150 Osim toga, budući da se argumentacijom iznesenom u okviru šestog žalbenog razloga zapravo nastoji dokazati da je sporna odluka donesena na temelju Komisijine nedostatne ili pravno pogrešne ocjene, tu argumentaciju, koja se odnosi na osnovanost te odluke, a ne na zahtjev obrazlaganja kao bitan postupovni zahtjev, treba odbiti s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 145. ove presude.
- 151 Iz prethodno navedenog proizlazi da Opći sud nije počinio nikakvu pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 101. pobijane presude presudio da je sporna odluka u dovoljnoj mjeri obrazložena.
- 152 Naposljetku, valja utvrditi da Ryanair nije iznio nijedan argument kojim bi se moglo dokazati da je Opći sud prilikom ispitivanja petog tužbenog razloga iz tužbe u prvostupanjskom postupku iskrivio činjenice, u smislu sudske prakse navedene u točki 58. ove presude.
- 153 Prema tome, šesti žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.
- 154 Budući da nije prihvaćen nijedan žalbeni razlog koji je žalitelj istaknuo, žalbu treba u cijelosti odbiti.

Troškovi

- 155 U skladu s člankom 184. stavkom 2. Poslovnika Suda, kad žalba nije osnovana, Sud odlučuje o troškovima.
- 156 U skladu s člankom 138. stavkom 1. tog Poslovnika, koji se primjenjuje na žalbeni postupak na temelju njegova članka 184. stavka 1., stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da su Komisija i društvo SAS postavili zahtjev da se žalitelju naloži snošenje troškova i da on nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje svih troškova ovog žalbenog postupka.
- 157 U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Slijedom toga, Francuska Republika i Kraljevina Danska, intervenijenti u okviru tužbe u prvostupanjskom postupku koji su sudjelovali u postupku pred Sudom, snose vlastite troškove.

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

1. Žalba se odbija.

2. Društvo Ryanair DAC snosit će, osim vlastitih troškova, i troškove Europske komisije i društva SAS AB.

3. Francuska Republika i Kraljevina Danska snosit će vlastite troškove.

Potpisi