



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (deseto prošireno vijeće)

22. lipnja 2022.*

„Državne potpore – Finsko tržište zračnog prijevoza – Potpora koju je Finska dodijelila društvu Finnair u okviru pandemije bolesti COVID-19 – Dokapitalizacija zračnog prijevoznika koju su proveli njegovi javni i privatni vlasnici razmjerno postojećoj vlasničkoj strukturi – Odluka o neospornosti – Privremeni okvir za mjere državne potpore – Mjera namijenjena otklanjanju ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu države članice – Odstupanje od određenih zahtjeva o privremenom okviru – Nepostojanje odvagivanja korisnih učinaka potpore na trgovinske uvjete i održavanje nenarušenog tržišnog natjecanja s njezinim negativnim učincima – Jednako postupanje – Sloboda poslovnog nastana – Slobodno pružanje usluga – Obveza obrazlaganja”

U predmetu T-657/20,

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

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju L. Flynn i S. Noë i F. Tomat, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupiru

Francuska Republika, koju zastupaju T. Stéhelin i P. Dodeller, u svojstvu agenata,

i

Republika Finska, koju zastupaju H. Leppo i A. Laine, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

OPĆI SUD (deseto prošireno vijeće),

u sastavu: A. Kornezov, predsjednik, E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse (izvjestitelj) i D. Petrлік, suci,

* Jezik postupka: engleski

tajnik: I. Pollalis, administrator,
uzimajući u obzir pisani dio postupka,
nakon rasprave održane 8. prosinca 2021.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Tužitelj, društvo Ryanair DAC, tužbom na temelju članka 263. UFEU-a zahtijeva poništenje Odluke Europske komisije C(2020) 3970 *final* od 9. lipnja 2020. o državnoj potpori SA.57410 (2020/N) – Finska COVID-19: dokapitalizacija društva Finnair (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Okolnosti spora

- 2 Republika Finska prijavila je 3. lipnja 2020. Komisiji mjeru potpore u obliku dokapitalizacije (izdavanje prava), u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, u iznosu koji se ovisno o konačnim uvjetima izdavanja prava može kretati od 499 do 512 milijuna eura (u daljnjem tekstu: predmetna mjera). Nove dionice ponuđene su svim dioničarima korisnika Finnair, Plc. (u daljnjem tekstu: korisnik ili Finnair) razmjerno njihovim postojećim udjelima u njegovu kapitalu.
- 3 Predmetna mjera temelji se na članku 107. stavku 3. točki (b) UFEU-a. Uslijedila je nakon što je u korist društva Finnair dodijeljeno državno jamstvo koje je Komisija u svojoj odluci C(2020) 3387 *final* od 18. svibnja 2020. o državnoj potpori SA.56809 (2020/N) – Finska COVID-19: državno jamstvo odobreno društvu Finnair (u daljnjem tekstu: odluka o državnom jamstvu) proglasila spojivim s unutarnjim tržištem s obzirom na točke 3.2. i 3.4. Komunikacije Komisije od 19. ožujka 2020., naslovljene „Privremeni okvir za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji covida-19” (SL 2020., C 91 I, str. 1.) i izmijenjene 3. travnja i 8. svibnja 2020. (u daljnjem tekstu: privremeni okvir). To državno jamstvo pokriva 90 % zajma od 600 milijuna eura koji je društvo Finnair dobilo od mirovinskog fonda.
- 4 Komisija je 9. lipnja 2020. donijela pobijanu odluku kojom je odlučila da neće istaknuti prigovore protiv predmetne mjere jer je spojiva s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a. Ocijenila je spojivost svake mjere koja je dio ukupne transakcije, odnosno državnog jamstva i dokapitalizacije. Konkretno, ispitala je postoje li učinci koji proizlaze iz kumulativnog postojanja dviju mjera i provjerila jesu li ti eventualni kumulativni učinci spojivi s unutarnjim tržištem.

Zahtjevi stranaka

- 5 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
 - poništi pobijanu odluku,
 - naloži Komisiji snošenje troškova.

- 6 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- odbaci tužbu kao nedopuštenu ili odbije kao neosnovanu,
 - naloži tužitelju snošenje troškova.
- 7 Francuska Republika i Republika Finska od Općeg suda zahtijevaju da odbije tužbu.

Pravo

- 8 U prilog tužbi tužitelj ističe četiri tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na povredi članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, drugi na povredi načelâ nediskriminacije, slobodnog pružanja usluga i slobode poslovnog nastana, treći na povredi njegovih postupovnih prava i četvrti na nedostatku u obrazloženju.

Dopuštenost

- 9 Komisija, koju podupire Francuska Republika, osporava dopuštenost prvih triju tužbenih razloga. Komisija tvrdi da tužitelj nema pravo osporavati osnovanost pobijane odluke s obzirom na to da nije dokazao da je njegov konkurentski položaj na finskom tržištu zračnog prijevoza bio znatno pogođen. Tužitelj je samo naveo da je pružao usluge na zračnoj liniji Helsinki (Finska) – Beč (Austrija) tijekom ljeta 2020., ali je naveo da je ukinuo tu liniju. Komisija stoga također dvoji u pogledu toga da je tužitelj dokazao da je zainteresirana strana jer nije pružio nijedan element kojim bi dokazao da je konkurirao korisniku potpore.
- 10 Tužitelj osporava te argumente o postojanju zapreke vođenju postupka.
- 11 Valja podsjetiti na to da, kad Komisija donese odluku o neospornosti na temelju članka 4. stavka 3. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. UFEU-a (SL 2015., L 248, str. 9. i ispravak SL 2017., L 186, str. 17.), kao što je to u ovom slučaju, ne samo da predmetne mjere proglašava spojivima s unutaršnjim tržištem, nego i prešutno odbija pokrenuti službeni istražni postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a i člankom 6. stavkom 1. navedene uredbe (vidjeti po analogiji presudu od 27. listopada 2011., Austrija/Scheucher-Fleisch i dr., C-47/10 P, EU:C:2011:698, t. 42. i navedenu sudsku praksu). Ako Komisija nakon prethodnog ispitivanja utvrdi da postoje sumnje u pogledu spojivosti prijavljene mjere s unutaršnjim tržištem, dužna je na temelju članka 4. stavka 4. Uredbe 2015/1589 donijeti odluku o pokretanju službenog istražnog postupka predviđenu člankom 108. stavkom 2. UFEU-a i člankom 6. stavkom 1. navedene uredbe. U skladu s potonjom odredbom, tom se odlukom od dotične države članice i od drugih zainteresiranih strana zahtijeva da u propisanom roku, koji u pravilu ne smije biti dulji od mjesec dana, iznesu primjedbe (vidjeti po analogiji presudu od 24. svibnja 2011., Komisija/Kronoply i Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, t. 46.).
- 12 U ovom slučaju Komisija je nakon prethodnog ispitivanja odlučila da neće istaknuti prigovore protiv predmetne mjere jer je spojiva s unutaršnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a. Budući da službeni istražni postupak nije bio pokrenut, zainteresiranim stranama, koje bi mogle podnijeti očitovanja tijekom te faze, oduzeta je ta mogućnost. Kako bi se to otklonilo, priznaje im se pravo da pred sudom Europske unije osporavaju Komisijinu odluku da ne pokrene službeni istražni postupak. Stoga je tužba koju je podnijela zainteresirana stranka u

smislu članka 108. stavka 2. UFEU-a, a čiji je cilj poništenje pobijane odluke dopuštena ako tužitelj nastoji zaštititi postupovna prava koja izvodi iz potonje odredbe (vidjeti u tom smislu presudu od 18. studenoga 2010., NDSHT/Komisija, C-322/09 P, EU:C:2010:701, t. 56. i navedenu sudsku praksu).

- 13 S obzirom na članak 1. točku (h) Uredbe 2015/1589, poduzetnik koji konkurrira korisniku mjere potpore nedvojbeno se nalazi među „zainteresiranim strankama” u smislu članka 108. stavka 2. UFEU-a (presuda od 3. rujna 2020., Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland i dr./Komisija, C-817/18 P, EU:C:2020:637, t. 50.; vidjeti u tom smislu i presudu od 18. studenoga 2010., NDSHT/Komisija, C-322/09 P, EU:C:2010:701, t. 59.).
- 14 Suprotno onomu što tvrde Komisija i Francuska Republika, tužitelj je u dovoljnoj mjeri dokazao da je konkurent društvu Finnair. Naime, objasnio je da je pružao usluge zračnog prijevoza putnika s polazištem i odredištem u Finskoj više od 17 godina. Nije sporno ni da je tužitelj prije početka pandemije bolesti COVID-19 imao udio na tržištu tih usluga iako je taj udio bio mali. Tužitelj je naveo i da je 2019. prevezao više od 100 000 putnika s polazištem i odredištem u Finskoj i da je njegov početni program prije početka pandemije bolesti COVID-19 za ljetnu sezonu 2020. obuhvaćao šest linija s polaskom iz triju finskih zračnih luka. Tužitelj je također objasnio, a da to nije osporeno, da je na njegove aktivnosti u Finskoj pandemija utjecala više nego na aktivnosti korisnika.
- 15 Suprotno onomu što tvrdi Komisija, taj se zaključak ne dovodi u pitanje činjenicom da je tužitelj prestao pružati svoje usluge u Finskoj zbog pandemije bolesti COVID-19. Naime, uzimajući u obzir činjenice navedene u točki 14. ove presude i okolnosti koje su dovele do tog prestanka pružanja usluga, valja utvrditi da je prestanak vjerojatno bio privremen i da konkurentski odnos između tužitelja i korisnika nije prestao u trenutku podnošenja tužbe (vidjeti u tom smislu presudu od 2. rujna 2021., NeXovation/Komisija, C-665/19 P, EU:C:2021:667, t. 63.). Uostalom, tužitelj je na raspravi naveo da ponovno osigurava letove s polazištem i odredištem u Finskoj.
- 16 Iz toga slijedi da je tužitelj, konkurent korisnika, dokazao da je zainteresirana strana u smislu članka 1. točke (h) Uredbe 2015/1589 koja ima interes osigurati zaštitu vlastitih postupovnih prava na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a.
- 17 U ovom slučaju iz točaka 33. do 39. tužbe proizlazi da tužitelj tužbom želi samo osigurati poštovanje vlastitih postupovnih prava na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a i to iako se samo treći tužbeni razlog izričito odnosi na zaštitu njegovih prava. Stoga valja priznati dopuštenost tužbe u dijelu u kojem se tužitelj poziva na povredu svojih postupovnih prava. Prema tome, važno je utvrditi koji tužbeni razlozi mogu biti dopušteni u dijelu u kojem se njima nastoji dokazati navedena povreda.
- 18 Treći je tužbeni razlog, kojim se nastoji osigurati poštovanje tužiteljevih postupovnih prava, dopušten. Usto, valja podsjetiti na to da tužitelj ima pravo, kako bi dokazao povredu svojih postupovnih prava, istaknuti argumente kojima nastoji dokazati da je Komisijino utvrđenje spojivosti predmetne mjere s unutarnjim tržištem bilo pogrešno, čime se *a fortiori* može dokazati da je Komisija morala imati sumnje prilikom ocjene spojivosti te mjere s unutarnjim tržištem. Stoga je u ovom slučaju Opći sud ovlašten razmotriti tužiteljeve argumente u pogledu merituma u okviru prvih dvaju tužbenih razloga na koje upućuje u okviru trećeg tužbenog razloga kako bi provjerio mogu li oni poduprijeti njegov izričito istaknut razlog u pogledu postojanja sumnji koje

opravdavaju pokretanje postupka iz članka 108. stavka 2. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 13. lipnja 2013., Ryanair/Komisija, C-287/12 P, neobjavljenu, EU:C:2013:395, t. 57. do 60. i od 6. svibnja 2019., Scor/Komisija, T-135/17, neobjavljenu, EU:T:2019:287, t. 77.).

- 19 Što se tiče četvrtog tužbenog razloga, koji se temelji na nedostatku u obrazloženju koji sadržava pobijana odluka, valja naglasiti da je povreda obveze obrazlaganja bitna povreda postupka i predstavlja razlog koji se odnosi na javni poredak koji sud Unije mora istaknuti po službenoj dužnosti i ne odnosi se na materijalnu zakonitost pobijane odluke (vidjeti u tom smislu presudu od 2. travnja 1998., Komisija/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, t. 67. do 72.).

Meritum

- 20 Najprije valja podsjetiti na to da zakonitost odluke o neospornosti, kao što je to pobijana odluka, koja se temelji na članku 4. stavku 3. Uredbe 2015/1589, ovisi o tome je li ocjena informacija i elemenata kojima je Komisija raspolagala tijekom faze prethodnog ispitivanja prijavljene mjere objektivno morala pobuditi sumnje u spojivost te mjere s unutarnjim tržištem, s obzirom na to da bi zbog takvih sumnji trebalo pokrenuti službeni istražni postupak u kojem mogu sudjelovati zainteresirane strane iz članka 1. točke (h) te uredbe (vidjeti po analogiji presude od 3. rujna 2020., Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland i dr./Komisija, C-817/18 P, EU:C:2020:637, t. 80. i od 2. rujna 2021., Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 38.).
- 21 Zakonitost odluke o neospornosti donesene nakon postupka prethodnog ispitivanja treba ocijeniti sud Unije ne samo ovisno o informacijama kojima je Komisija raspolagala u trenutku njezina donošenja nego i o elementima kojima je mogla raspolagati (presude od 29. travnja 2021., Achemos Grupé i Achema/Komisija, C-847/19 P, neobjavljena, EU:C:2021:343, t. 41. i od 2. rujna 2021., Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 42.).
- 22 Dokaz postojanja sumnji u spojivost predmetne potpore s unutarnjim tržištem, koji treba tražiti kako u okolnostima donošenja odluke o neospornosti tako i njezinu sadržaju, treba podnijeti osoba koja traži poništenje te odluke, pozivajući se na skup usuglašanih indicija (presude od 3. rujna 2020., Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland i dr./Komisija, C-817/18 P, EU:C:2020:637, t. 82. i od 2. rujna 2021., Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 40.).
- 23 U ovom slučaju, na temelju nadzora zakonitosti pobijane odluke, na Općem sudu je da ispita argumente koje je iznio tužitelj kako bi utvrdio, nakon prethodnog ispitivanja, da je Komisija morala imati sumnje u pogledu spojivosti predmetne mjere s unutarnjim tržištem u smislu članka 4. stavaka 3. i 4. Uredbe 2015/1589.

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi tužiteljevih postupovnih prava

- 24 Treći tužbeni razlog, u okviru kojeg tužitelj upućuje i na svoj prvi i drugi tužbeni razlog, dijeli se na šest dijelova koji se temelje na različitim indicijama koje dokazuju da je Komisija morala imati sumnje u smislu koji tom pojmu daje članak 4. Uredbe 2015/1589.

– *Indicija koja se odnosi na povredu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a jer se predmetnom mjerom ne otklanjaju ozbiljni poremećaji u finskom gospodarstvu*

- 25 Tužitelj u biti prigovara Komisiji da nije utvrdila da je predmetna mjera namijenjena otklanjanju ozbiljnih poremećaja u finskom gospodarstvu.
- 26 Komisija, koju podupiru Francuska Republika i Republika Finska, osporava tu argumentaciju.
- 27 Valja podsjetiti na to da se u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a potpore za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu neke države članice mogu smatrati spojivima s unutarnjim tržištem.
- 28 Članak 107. stavak 3. točka (b) UFEU-a predstavlja odstupanje od općeg načela nespojivosti državnih potpora s unutarnjim tržištem iz članka 107. stavka 1. UFEU-a. Stoga se tu odredbu mora tumačiti usko (vidjeti presudu od 9. travnja 2014., Grčka/Komisija, T-150/12, neobjavljenu, EU:T:2014:191, t. 146. i navedenu sudsku praksu). U članku 107. stavku 1. UFEU-a navodi se da je svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava „u bilo kojem obliku” nespojiva s unutarnjim tržištem. Stoga se članak 107. stavak 3. točka (b) UFEU-a primjenjuje na pojedinačne potpore (presuda od 14. travnja 2021., Ryanair/Komisija (Finnair I; COVID-19), T-388/20, u žalbenom postupku, EU:T:2021:196, t. 32.).
- 29 Prema sudskoj praksi, Komisija može proglasiti potporu spojivom s člankom 107. stavkom 3. UFEU-a samo ako može utvrditi da ona pridonosi ostvarenju jednog od navedenih ciljeva, koje poduzetnik korisnik potpore ne može postići vlastitim sredstvima u uobičajenim tržišnim uvjetima. Drugim riječima, predmetna mjera ne može se proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem ako dovodi do poboljšanja financijskog položaja poduzetnika koji se njome koristi, a da pritom nije potrebna za postizanje cilja predviđenog člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a, odnosno za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u finskom gospodarstvu (vidjeti u tom smislu presudu od 14. siječnja 2009., Kronoply/Komisija, T-162/06, EU:T:2009:2, t. 65. i navedenu sudsku praksu; vidjeti u tom smislu i presudu od 14. travnja 2021., Ryanair/Komisija (Finnair I; COVID-19), T-388/20, u žalbenom postupku, EU:T:2021:196, t. 33.).
- 30 Kao prvo, valja istaknuti, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, da se člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a ne zahtijeva da se samom predmetnom potporom mogu otkloniti ozbiljni poremećaji u gospodarstvu dotične države članice. Naime, jednom kada Komisija utvrdi postojanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu države članice, toj državi članici može biti dopuštena, ako su usto ispunjene druge pretpostavke predviđene tim člankom, dodjela državnih potpora u obliku programa potpora ili pojedinačnih potpora, koje pridonose otklanjanju navedenih ozbiljnih poremećaja. Stoga bi mogla biti riječ o više mjera potpore koje, svaka u svojem dijelu, pridonose toj svrsi. Stoga se ne može zahtijevati da se samom mjerom potpore otklanjaju ozbiljni poremećaji u gospodarstvu države članice, a kako bi se valjano temeljila na članku 107. stavku 3. točki (b) UFEU-a (presuda od 14. travnja 2021., Ryanair/Komisija (Finnair I; COVID-19), T-388/20, u žalbenom postupku, EU:T:2021:196, t. 41.).
- 31 U tim okolnostima tužitelj ne može prigovoriti Komisiji da je utvrdila da predmetna mjera ispunjava uvjete predviđene člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a samo zato što ta mjera sama po sebi ne može otkloniti ozbiljne poremećaje u finskom gospodarstvu nastale zbog pandemije bolesti COVID-19.

- 32 Kao drugo, u dijelu u kojem tužitelj tvrdi da predmetna mjera ne otklanja ozbiljne poremećaje u finskom gospodarstvu nego ih, naprotiv, pogoršava time što pogoduje samo društvu Finnair, valja provjeriti je li Komisija pravilno utvrdila da ta mjera pridonosi ostvarenju tog cilja iz članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 29. ove presude.
- 33 U ovom slučaju tužitelj ne osporava da je pandemija bolesti COVID-19 dovela do ozbiljnog poremećaja u finskom gospodarstvu niti da je cjelokupni sektor zračnog prijevoza posebno pogođen krizom koja je uzrokovana tom pandemijom.
- 34 Tužitelj ne osporava ni zaključak prema kojem su državno jamstvo i predmetna mjera toliko usko povezani da se moraju smatrati jedinstvenom intervencijom.
- 35 Cilj tih dviju mjera u biti je pružiti društvu Finnair dovoljno likvidnosti kako bi se očuvale njegova održivost i usluge zračnog prijevoza u razdoblju kada pandemija bolesti COVID-19 uzrokuje ozbiljne poremećaje u cjelokupnom finskom gospodarstvu i spriječiti dodatan poremećaj u gospodarstvu dotične države članice uslijed mogućeg stečaja društva Finnair (točka 41. pobijane odluke).
- 36 U tom pogledu, Komisija je u pobijanoj odluci smatrala da stečaj ili propast društva Finnair mogu uzrokovati ozbiljne poremećaje u finskom gospodarstvu zbog važne uloge koju to društvo ima u nacionalnoj i međunarodnoj povezanosti zemlje, kao i zbog njegove gospodarske i društvene važnosti za brojne dobavljače i radnike u Finskoj te je stoga zaključila da su mjere koje je koristilo društvo Finnair pridonijele ostvarivanju jednog od ciljeva navedenih u članku 107. stavku 3. UFEU-a, odnosno otklonile ozbiljne poremećaje u gospodarstvu te zemlje (točke 84. do 86. pobijane odluke).
- 37 U tom pogledu, s jedne strane, valja utvrditi da je Finnair upravljao unutarnjom i međunarodnom mrežom koja je osiguravala povezanost Finske. Naime, Finnair je 2019. bio glavni zračni prijevoznik u Finskoj s gotovo 15 milijuna prevezenih putnika, odnosno 67 % svih putnika koji su te godine prevezeni prema Finskoj, iz nje i unutar nje. Društvo Finnair opsluživalo je većinu finskih regionalnih zračnih luka i imalo je rasprostranjenu međunarodnu mrežu s više od 100 linija, povezujući Finsku s glavnim poslovnim centrima u Europi i drugim područjima svijeta (vidjeti u tom smislu presudu od 14. travnja 2021., Ryanair/Komisija (Finnair I; COVID-19), T-388/20, u žalbenom postupku, EU:T:2021:196, t. 45. i 57.).
- 38 Usto, Finnair je bio glavni operator zračnog teretnog prijevoza u Finskoj i raspolagao je rasprostranjenom azijskom mrežom. Iako je ta mreža bila važna za trgovinu između finskih i azijskih poduzetnika, ona je bila još i važnija u okviru krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19. Naime, društvo Finnair svakodnevno se koristilo teretnim koridorima prema Južnoj Koreji, Kini i Japanu kako bi zadovoljilo finsku potražnju za farmaceutskim proizvodima i medicinskom opremom, koji su bili nužni za suočavanje s virusom (presuda od 14. travnja 2021., Ryanair/Komisija (Finnair I; COVID-19), T-388/20, u žalbenom postupku, EU:T:2021:196, t. 47.).
- 39 S druge strane valja istaknuti, kao što je to učinila Komisija u pobijanoj odluci, da je društvo Finnair imalo veliku gospodarsku i društvenu važnost u Finskoj. Naime, društvo Finnair bilo je 2017. šesnaesto društvo po važnosti u Finskoj na temelju svojeg doprinosa bruto domaćem proizvodu (BDP) te zemlje uz dodanu vrijednost u iznosu od 600 milijuna eura, a 2019. imalo je otprilike 6800 zaposlenika.

- 40 Tužitelj tvrdi da te brojke, u usporedbi s finskim BDP-om (otprilike 241 milijarda eura 2019.) ili ukupnim brojem zaposlenih osoba (2,5 milijuna osoba), nisu dovoljne da opravdaju predmetnu mjeru. Međutim, iako bi dodana vrijednost društva Finnair činila samo dio finskog BDP-a, a njegovi bi zaposlenici činili samo dio zaposlenih osoba u Finskoj, to ne može dovesti u pitanje važnost društva Finnair za to gospodarstvo. Naime, dovoljno je podsjetiti na to da je samo društvo Finnair prevezlo 67 % svih putnika koji su putovali prema Finskoj, iz nje i unutar nje te da je bilo jedini zračni prijevoznik koji je redovno pružao usluge prema većini finskih regionalnih zračnih luka tijekom cijele godine. Zbog poslovnih razloga putovalo je 50 % putnika koje je društvo Finnair prevezlo na tim unutarnjim letovima. Društvo Finnair stoga ima važnu ulogu u zračnom prijevozu putnika u zemlji u kojoj zbog klime i zemljopisnog položaja drugi oblici prijevoza nisu uvijek zadovoljavajuća alternativa zračnom prijevozu. Štoviše, društvo Finnair je tijekom pandemije surađivalo s Huoltovarmuuskeskusom (Nacionalna agencija za hitnu opskrbu, Finska) te se koristilo njegovom međunarodnom mrežom kako bi odgovorilo na finsku potražnju za opremom koja je bila potrebna za suočavanje s pandemijom bolesti COVID-19. Doista, sigurnost predmetne opskrbe farmaceutskim i medicinskom proizvodima od strateške je važnosti za zaštitu zdravlja osoba koje borave u Finskoj i za ograničenje mjera ograničenja kretanja i brzo ponovno pokretanje finskog gospodarstva. Brojni finski poduzetnici računali su s uslugama zračnog prijevoza tereta koje je pružalo društvo Finnair, a neki su računali i na njegovu nabavu. Naime, nabava društva Finnair od njegovih dobavljača iznosila je 1,9 milijardi eura 2019., od čega je 40 % potjecalo od finskih poduzetnika (vidjeti u tom smislu presudu od 14. travnja 2021., Ryanair/Komisija (Finnair I; COVID-19), T-388/20, u žalbenom postupku, EU:T:2021:196, t. 44. do 53.).
- 41 S obzirom na te elemente, Komisija je pravilno smatrala, s obzirom na važnu ulogu društva Finnair u nacionalnoj i međunarodnoj povezanosti Finske te njegovu gospodarsku i društvenu važnost za brojne finske dobavljače i radnike, da je predmetna mjera pridonijela ostvarenju cilja navedenog u članku 107. stavku 3. točki (b) UFEU-a, odnosno da su njome otklonjeni ozbiljni poremećaji u gospodarstvu te zemlje i da se ni u kojem slučaju nije pogoršao poremećaj u finskom gospodarstvu, suprotno tužiteljevim tvrdnjama.
- 42 Drugi argumenti koje u tom pogledu ističe tužitelj nisu takve prirode da bi izmijenili taj zaključak.
- 43 Kao prvo, što se tiče prethodnih odluka koje je Komisija donijela na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, tužitelj tvrdi da su se one koje su se odnosile na poduzetnike, razmatrane zasebno, odnosile na banke i upravitelja željezničke mreže države članice. Tvrdi da, iako banka može biti od sustavnog značaja za gospodarstvo, a željeznička mreža može imati važnu ulogu za gospodarstvo i stanovništvo neke zemlje, to nije slučaj s društvom Finnair.
- 44 Međutim, valja podsjetiti na to da zakonitost pobijane odluke treba ocjenjivati samo u okviru članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, a ne s obzirom na navodnu prethodnu Komisijinu praksu odlučivanja (vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2013., Nitrogénművek Vegyipari/Komisija, T-387/11, neobjavljenu, EU:T:2013:98, t. 126. i navedenu sudsku praksu). U svakom slučaju, na temelju same činjenice da društvo Finnair nije ni banka ni upravitelj željezničke mreže, ne može se smatrati da nije važno za finsko gospodarstvo. Na temelju same te činjenice ne može se niti utvrditi da predmetna mjera nije pridonijela ostvarenju cilja iz članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a i da je Komisija morala imati sumnje prilikom ocjene spojivosti te mjere s unutarnjim tržištem.

- 45 Kao drugo, što se tiče navodnih financijskih poteškoća društva Finnair prije pandemije bolesti COVID-19, s jedne strane, valja utvrditi da tužitelj ne osporava da prije pandemije bolesti COVID-19 taj zračni prijevoznik nije bio poduzetnik u teškoćama u smislu članka 2. točke 18. Uredbe Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. [UFEU-a] (SL 2014., L 187, str. 1. i ispravci SL 2016., L 292, str. 50. i SL 2016., L 115, str. 50.).
- 46 S druge strane, dokument naslovljen „Financijske informacije za 2019., društvo Finnair”, koji je podnesen u prilogu tužbi i na koji se tužitelj poziva u prilog svojoj tvrdnji, ne otkriva postojanje teškoća koje su utjecale na društvo Finnair prije početka pandemije bolesti COVID-19, a koje su mogle izazvati sumnju u spojivost predmetne mjere s unutarnjim tržištem. Suprotno tomu, iako se dobit društva Finnair u 2019. smanjila za 25 % u odnosu na dobit iz 2018., taj dokument potvrđuje da je društvo Finnair unatoč tom padu i dalje ostalo profitabilno poduzeće prije pandemije bolesti COVID-19.
- 47 Kao treće, što se tiče važnosti društva Finnair za povezanost Finske, tužitelj tvrdi da se u pobijanoj odluci ta važnost preuveličava jer su dvije trećine karata koje je prodao taj zračni prijevoznik bile karte za osiguravanje transfera. U tom je pogledu dovoljno podsjetiti na to da broj putnika koji nisu u transferu, a koje je prevezlo društvo Finnair nije jedini čimbenik koji je Komisija uzela u obzir kako bi zaključila da predmetna mjera pridonosi ostvarivanju jednog od ciljeva iz članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a. Naime, kao što to proizlazi iz točaka 84. do 86. pobijane odluke, točno je da je Komisija uzela u obzir prijevoz putnika, ali i prijevoz tereta, radna mjesta, nabavu od finskih dobavljača i doprinos BDP-u. Čak i ako se prizna da su dvije trećine karata koje je prodalo društvo Finnair bile karte za osiguravanje transfera, ipak je društvo Finnair prije pandemije bolesti COVID-19 imalo veliku ulogu u povezivanju zemlje (vidjeti točke 37. do 40. ove presude). U tim se okolnostima na temelju tužiteljeva argumenta ne može utvrditi da predmetna mjera nije pridonijela otklanjanju ozbiljnih poremećaja u finskom gospodarstvu i da je Komisija morala imati sumnje prilikom ocjene spojivosti te mjere s unutarnjim tržištem.
- 48 Kao četvrto, što se tiče argumenta prema kojem Komisija nije utvrdila da bi stečaj društva Finnair nužno ugrozio finsko gospodarstvo i povezanost, tužitelj konkretnije prigovara Komisiji da nije dokazala, s jedne strane, da bi bez predmetne mjere društvo Finnair nužno otišlo u stečaj i da bi stoga prestale sve njegove aktivnosti i, s druge strane, da nijedan drugi zračni prijevoznik ne bi bio u mogućnosti prilagoditi se i prometovati na linijama koje je prethodno opsluživalo društvo Finnair. Tužitelj smatra da stečajevi zračnih prijevoznika Malev i Spanair u tom pogledu pokazuju da stečaj nacionalnog zračnog prijevoznika može povećati povezanost neke zemlje i omogućiti napredak njezinoj glavnoj zračnoj luci.
- 49 U tom pogledu, iako je Komisija u pobijanoj odluci smatrala da stečaj ili propast društva Finnair može uzrokovati ozbiljne poremećaje u finskom gospodarstvu, ocjena spojivosti predmetne mjere nije zahtijevala da se ona uvjeri da bi u nedostatku državne intervencije društvo Finnair nužno prestalo sa svim svojim aktivnostima. Bilo je dovoljno da utvrdi da je predmetna mjera bila nužna s obzirom na ozbiljne poteškoće koje je imalo društvo Finnair u održavanju svojih aktivnosti zbog rizika povezanih s njegovom solventnošću.
- 50 U tom pogledu valja istaknuti da je potražnja za unutarnjim i međunarodnim letovima bila teško pogođena zbog širenja bolesti COVID-19 i ograničenja letova koja su iz toga proizašla. Neosporno je da je smanjenje potražnje imalo neposredan i dramatičan negativan učinak na tijek likvidnosti društva Finnair. U proljeće 2020. potonje društvo ukinulo je veliki dio svojih letova i stoga je moralo putnicima nadoknaditi troškove (točka 81. pobijane odluke). Društvo Finnair stoga je

nastojalo ostvariti financiranje na kreditnim tržištima, ali zbog situacije i neizvjesnih izgleda nije moglo zadovoljiti sve svoje potrebe za likvidnošću. U trenutku donošenja odluke o državnom jamstvu uspjelo je dobiti kreditna sredstva i ugovorilo je mogućnost prodaje i povratni leasing svojih neopterećenih zrakoplova kako bi dobilo dodatna sredstva. Društvo Finnair također je uvelo važne međusektorske mjere za smanjenje troškova kako bi zadržalo svoju likvidnost.

- 51 Unatoč tim mjerama, Komisija je u pobijanoj odluci na temelju financijskih projekcija društva Finnair za razdoblje od 2020. do 2022. utvrdila da će se vlasnički kapital poduzetnika znatno smanjiti u usporedbi sa situacijom koja je prevladavala prije pandemije bolesti COVID-19. Uzimajući u obzir te projekcije, Komisija je smatrala da su, unatoč zajmu koji je dobilo društvo Finnair i za koji jamči država, nedostatak povećanja kapitala i nemogućnost zaduživanja na tržištima u mjeri koja je dovoljna da zadovolji sve svoje potrebe za likvidnošću mogli izložiti društvo Finnair krizi likvidnosti, a stoga i riziku da ne može platiti svoje obveze i da mora pokrenuti stečajni postupak (točke 4., 80. i 81. pobijane odluke).
- 52 Osim toga, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, činjenica da su drugi zračni prijevoznici eventualno pronašli „druga tržišna rješenja” zahvaljujući transakciji prodaje i povratnog leasinga ili smanjenju svoje radne snage ne može dovesti u pitanje prethodno navedeno.
- 53 Naime, valja utvrditi da je društvo Finnair tražilo druge mogućnosti financiranja koje su slične onima koje tužitelj navodi u svojim pismenima prije nego što je Republici Finskoj uputio pisani zahtjev za dokapitalizaciju, ali na tržištima nije uspio osigurati financiranje koje bi mu omogućilo da zadovolji sve svoje potrebe za likvidnošću. Usto, Komisija je istaknula da je predmetna dokapitalizacija imala dvije glavne posljedice za društvo Finnair. S jedne strane, omogućila je da se poveća vlasnički kapital društva Finnair, a time i poboljša njegov koeficijent zaduženosti, kao i njegovi izgledi da ponovno pristupi financijskim tržištima pod prihvatljivim uvjetima. S druge strane, omogućila je ulaganje sredstava u Finnair. Zbog toga su finska tijela i Komisija smatrali da se sredstva ostvarena dokapitalizacijom nisu mogla dobiti na druge načine (točka 42. pobijane odluke). Suprotno tomu, nijedan element spisa, osobito nijedan element koji je pružio tužitelj, ne omogućuje zaključak da bi „druge mogućnosti financiranja” omogućile postizanje cilja predmetne mjere, i istodobno osigurale da se ostvare obje sastavnice rezultata koji se želi postići.
- 54 Stoga, s obzirom na prethodno navedeno, valja smatrati da je Komisija utvrdila da je predmetna mjera bila nužna s obzirom na ozbiljne poteškoće koje je imalo društvo Finnair u održavanju svojih aktivnosti zbog rizika povezanih s njegovom solventnošću.
- 55 Nadalje, čak i ako bi primjeri društava Malev i Spanair koje navodi tužitelj mogli pokazati da stečaj zračnog prijevoznika neće nužno dovesti do gubitka povezanosti dotične države članice, dovoljno je podsjetiti na to da važnost društva Finnair za povezanost zemlje nije jedini element koji se uzeo u obzir za donošenje odluke o njegovoj važnosti za finsko gospodarstvo (vidjeti točku 47. ovog mišljenja). Usto, tužitelj ne podnosi nijedan dokaz koji bi Općem sudu mogao pružiti pojašnjenja o posljedicama tih dvaju stečaja za radna mjesta, dobavljače i, *in fine*, dodanu vrijednost stvorenu u gospodarstvu dviju dotičnih država članica. U tim okolnostima usporedba koju je tužitelj napravio između tih stečajeva i ovog slučaja ne može utjecati na utvrđenje prema kojem je predmetna mjera otklonila ozbiljne poremećaje u finskom gospodarstvu.
- 56 Isto tako, tužiteljev argument da ima veliku flotu zrakoplova koji su se mogli brzo premjestiti da zamijene društvo Finnair u slučaju prekida aktivnosti usredotočen je na povezanost Finske, a zanemaruje druge čimbenike uzete u obzir, kao što su lokalno zapošljavanje, lokalni dobavljači i dodana vrijednost koju je potonje društvo stvorilo u finskom gospodarstvu.

- 57 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da, iako je točno da predmetna mjera dovodi do poboljšanja financijske situacije društva Finnair, ona je međutim nužna radi postizanja jednog od ciljeva predviđenih člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a, odnosno otklanjanja ozbiljnih poremećaja u finskom gospodarstvu i to u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 29. ove presude. Stoga valja zaključiti da u okviru prvog dijela trećeg tužbenog razloga tužitelj nije podnio nijednu uvjerljivu indiciju o postojanju sumnji u smislu članka 4. stavaka 3. i 4. Uredbe 2015/1589.
- 58 Stoga ovaj dio treba odbiti.
- *Indicija koja se odnosi na povredu točke 3.11. privremenog okvira*
- 59 Tužitelj u biti tvrdi da je Komisija morala imati sumnje jer predmetna mjera odstupala od određenih zahtjeva predviđenih u točki 3.11. privremenog okvira.
- 60 Komisija, koju podupire Republika Finska, osporava tu argumentaciju.
- 61 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru ocjene spojivosti mjera potpore s unutarnjim tržištem, na temelju članka 107. stavka 3. UFEU-a, Komisija raspolaže diskrecijskom ovlašću (vidjeti u tom smislu presudu od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, EU:C:2016:570, t. 38. i navedenu sudsku praksu). Prilikom izvršavanja te diskrecijske ovlasti Komisija može donositi pravila postupanja za utvrđivanje kriterija na temelju kojih namjerava ocijeniti spojivost mjera potpore koje planiraju države članice s unutarnjim tržištem. Donijevši takva pravila postupanja i najavivši njihovom objavom da će ih odsad nadalje primjenjivati na slučajeve na koje se ona odnose, Komisija sama sebe ograničava u izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti i ne može odstupiti od primjene tih pravila kako ne bi bila sankcionirana, ovisno o okolnostima slučaja, zbog povrede općih načela prava kao što su jednako postupanje ili zaštita legitimnih očekivanja (vidjeti u tom smislu presude od 8. ožujka 2016., Grčka/Komisija, C-431/14 P, EU:C:2016:145, t. 69. i navedenu sudsku praksu te od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, EU:C:2016:570, t. 39. i 40.).
- 62 Ako je u području državnih potpora Komisija vezana okvirima koje donosi, donošenje takvih okvira Komisiju međutim ne oslobađa obveze ispitivanja specifičnih iznimnih okolnosti na koje se država članica u određenom slučaju poziva kako bi zatražila izravnu primjenu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 8. ožujka 2016., Grčka/Komisija, C-431/14 P, EU:C:2016:145, t. 70. do 72. i od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, EU:C:2016:570, t. 41.).
- 63 U ovom su slučaju finska tijela prijavila predmetnu mjeru na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a. Komisija je u pobijanoj odluci ispitala predmetnu mjeru s obzirom na točku 3.11. privremenog okvira. Međutim, odustala je od primjene određenih zahtjeva tog privremenog okvira kako bi se uzele u obzir posebnosti te mjere, odnosno sudjelovanje privatnih ulagatelja i činjenica da država kao prijašnji dioničar nije povećala svoje sudjelovanje u kapitalu korisnika u odnosu na svoj udio prije pandemije. Komisija je pojasnila da će isti pristup ubuduće primijeniti na usporedive situacije s istim obilježjima i da će pokrenuti postupak izmjene privremenog okvira radi uključivanja tog pristupa.
- 64 Neslaganje stranaka odnosi se stoga na zahtjeve predviđene u točki 3.11. privremenog okvira koje Komisija nije primijenila. Prije svega, riječ je o zahtjevu prema kojem pojedinačne mjere dokapitalizacije donesene u kontekstu bolesti COVID-19 sadržavaju mehanizam povećanja naknade kojim se povećava naknada državi kako bi se korisnika potaknulo na otkup državne dokapitalizacije, potom, riječ je o zabrani da korisnici steknu udio veći od 10 % u konkurentskim

poduzećima sve dok se ne otplati najmanje 75 % tih mjera i, naposljetku, zabrani da korisnici isplate dividende sve dok se navedene mjere ne otplate u potpunosti. Tužitelj ističe da je Komisija time umjetno stvorila iznimku od privremenog okvira i povrijedila načela jednakog postupanja, pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja. Suprotno tomu, Komisija i Republika Finska tvrde da su postojale posebne okolnosti koje, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 62. ove presude, opravdavaju izravnu primjenu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a na činjenice u ovom slučaju, a time i neprimjenu prethodno navedenih zahtjeva.

- 65 U tom pogledu najprije valja istaknuti da je predmetna mjera, s jedne strane, bila dio regulatornog okvira na koji su utjecale izvanredne okolnosti koje je izazvala pandemija bolesti COVID-19 i, s druge strane, imala vrlo posebna obilježja.
- 66 Što se tiče regulatornog okvira kojim je obuhvaćena predmetna mjera, valja istaknuti da je pandemija bolesti COVID-19 izazvala izvanredne okolnosti. Različite mjere ograničenja kretanja koje su donijele države članice, kao što su mjere ograničavanja socijalnih kontakata, ograničenja putovanja, stavljanje u karantenu i mjere izolacije, imale su za posljedicu smanjenje potražnje za zračnim prijevozom te su izravno i ozbiljno pogodile poduzetnike koji su aktivni u tom sektoru.
- 67 Gospodarske posljedice tih izvanrednih okolnosti zahtijevale su trenutno djelovanje na razini država članica i na razini Unije. U tu svrhu Komisija je privremeni okvir donijela 19. ožujka 2020., odnosno nekoliko dana nakon što su države članice donijele prve mjere ograničenja kretanja, kako bi im se omogućilo hitno djelovanje koje je zahtijevala situacija. U tom pogledu Komisija je u privremenom okviru navela uvjete koje privremene mjere državne potpore moraju ispunjavati kako bi se mogle smatrati spojivima s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a i kako bi ih se odobrilo ubrzo nakon što dotična država članica o njima obavijesti Komisiju. S obzirom na okolnosti iznimne hitnosti koje su vladale prilikom njegova donošenja, tim se okvirom nisu mogle predvidjeti sve mjere koje bi države članice mogle donijeti u koristi gospodarskih subjekata pogođenih krizom koju je uzrokovala pandemija bolesti COVID-19. Kako bi uzela u obzir razvoj situacije i različite vrste mjera koje su države članice namjeravale primijeniti kako bi se suočile sa štetnim posljedicama te pandemije, Komisija je privremeni okvir izmijenila nekoliko puta. Stoga, osobito u trenutku donošenja pobijane odluke, Komisija se pripremala ponovno pokrenuti postupak izmjene privremenog okvira kako bi mogla uzeti u obzir vrstu privremenih mjera potpore kao što je ona o kojoj je riječ u ovom slučaju. Ta je izmjena konačno izvršena 29. lipnja 2020., odnosno dvadesetak dana nakon donošenja pobijane odluke.
- 68 Što se tiče posebnosti predmetne mjere, valja utvrditi da je ta mjera imala vrlo posebna obilježja koja Komisija nije predvidjela u trenutku donošenja privremenog okvira. Naime, s jedne strane, cilj te mjere nije bio povećati udio države, prijašnjeg dioničara, jer je ona upisala nove dionice samo razmjerno svojem prethodnom udjelu. S druge strane, predmetnom se mjerom predviđao znatan udio privatnog sektora. Naime, sudjelovanje privatnih ulagatelja u dokapitalizaciji društva Finnair predstavljalo je najmanje 30 % novog uloženog kapitala, pri čemu su se privatne banke obvezale upisati nove dionice koje ne kupe postojeći ili potencijalni privatni ulagatelji. Kao što je to pojasnila Republika Finska, privatne su banke tom obvezom jamčile da se udio države neće povećati. Stoga je posljedica načina dokapitalizacije bila ta da je iznos državne potpore bio znatno manji od iznosa koji bi bio potreban bez tog udjela privatnog sektora. Ukratko, dokapitalizacija društva Finnair uključivala je istodobno sudjelovanje i pod istim uvjetima javnog i privatnog kapitala, pri čemu se pojašnjava da je omjer između dionica koje su u vlasništvu javnih dioničara i onih koje su u vlasništvu privatnih dioničara ostao nepromijenjen.

- 69 S obzirom na te izvanredne okolnosti i vrlo posebna obilježja predmetne mjere, valja provjeriti jesu li elementi koje je tužitelj istaknuo pred Općim sudom bili takvi da izazovu sumnje u pogledu spojivosti predmetne mjere s unutarnjim tržištem.
- 70 Kao prvo, što se tiče mehanizma povećanja naknade kojim bi se korisnika trebalo potaknuti na otkup državne dokapitalizacije, tužitelj tvrdi da na temelju točke 61. privremenog okvira „svaka” mjera dokapitalizacije, bez iznimke, treba uključivati takav mehanizam. Komisija je pogrešno izuzela Republiku Finsku od pružanja strategije države za preprodaju državnog udjela u kapitalu društva Finnair koji proizlazi iz predmetne mjere iako se takva strategija ipak zahtijeva u točki 3.11.7. privremenog okvira, naslovljenoj „Strategija izlaska države iz sudjelovanja koje proizlazi iz dokapitalizacije i obveze izvješćivanja”. U tom pogledu, s jedne strane, tužitelj tvrdi da nije opravdano različito postupati s onim poduzećima u kojima je država bila dioničar prije pandemije bolesti COVID-19 u odnosu na one u kojima to nije bila. Različitim postupanjem, kao što to čini Komisija, odstupa se od pravila kojim se nastoje smanjiti narušavanja tržišnog natjecanja i povređuje se načelo neutralnosti između javnog i privatnog vlasništva navedeno u članku 345. UFEU-a. S druge strane, tužitelj tvrdi da bi bilo pogrešno smatrati, kao što to čini Komisija u pobijanoj odluci, da bi relativno visoka razina smanjenja utjecaja postojećih dioničara opravdala odustajanje od zahtjeva za mehanizmom povećanja naknade.
- 71 U tom pogledu, kao što to zaista naglašava tužitelj, u točki 61. privremenog okvira predviđa se da „[s]vaka mjera dokapitalizacije uključuje mehanizam postupnog povećanja naknade državi kako bi se korisnika potaknulo na otkup državnih dokapitalizacija”. Međutim, ni tekst točke 61. ni sadržaj točke 3.11.7. tog okvira, na koji se tužitelj također poziva, ne oslobađa Komisiju njezine obveze da provjeri je li takav mehanizam povećanja naknade prilagođen predmetnom slučaju s obzirom na vrlo posebna obilježja predmetne mjere i, ako to nije slučaj, da izravno primijeni članak 107. stavak 3. točku (b) UFEU-a.
- 72 U tom pogledu, Komisija je u točki 74. pobijane odluke utvrdila da poticaji predviđeni privremenim okvirom da država proda udio vlasničkog kapitala stečenog kao pomoć radi suočavanja s pandemijom bolesti COVID-19 nisu bili prikladni za dokapitalizaciju poduzeća koja već dijelom jesu u državnom vlasništvu i u koja su se država i privatni ulagatelji upisali razmjerno svojem prethodnom udjelu. Nadalje, Komisija je u točkama 92. i 93. te odluke navela da, dok se privremenim okvirom predviđao mehanizam povećanja naknade državi u dvije faze, predmetna mjera upućuje na to da su nove dionice, koje je, među ostalim, upisala država, ponuđene po cijeni koja je bila najmanje 20 % niža od cijene koju su imale dionice društva Finnair tijekom 15 dana prije zahtjeva za dokapitalizaciju. U tim je okolnostima Komisija smatrala da je taj popust bio dovoljan da Republika Finska dobije dostatnu naknadu te je zaključila da druga povećanja naknade državi nisu potrebna s obzirom na točke 60. do 62. privremenog okvira. Naposljetku, Komisija je u točki 111. navedene odluke smatrala da, zbog nepostojanja povećanja udjela države u kapitalu društva Finnair nakon dokapitalizacije, strategija izlaska, poput one predviđene u točki 3.11.7. privremenog okvira, nije potrebna.
- 73 Tužitelj ne dovodi u pitanje Komisijine ocjene prema kojima je taj popust, s obzirom na to da su nove dionice koje je upisala država imale cijenu koja je najmanje 20 % niža od cijene dionica društva Finnair, bio dovoljan da Republika Finska dobije dostatnu naknadu. Suprotno tomu, Komisiji prigovara da je smatrala da poticaj države da preproda udio u kapitalu koji je stečen na temelju predmetne mjere, a koji proizlazi iz mehanizma povećanja naknade predviđenog privremenim okvirom, nije prikladan u ovom slučaju.

- 74 U tom pogledu valja istaknuti da je cilj mehanizama povećanja naknade predviđenih u točkama 61. i 62. privremenog okvira povrat statusa *quo ante*.
- 75 Međutim, u slučaju kao što je ovaj, u kojem država kupuje nove dionice razmjerno svojem prethodnom udjelu, primjenom točaka 61. i 62. privremenog okvira i zahtijevanjem da ta država proda udio u kapitalu koji je stečen na temelju predmetne mjere tu bi se državu zapravo obvezalo na to da smanji svoj udio na razinu nižu od one koja je postojala prije provedbe predmetne mjere, što bi imalo za posljedicu izmjenu strukture kapitala korisnika. U takvom slučaju nije isključeno da država bude prisiljena na gubitak položaja većinskog dioničara koji je imala prije dokapitalizacije. Takve posljedice prekoračuju cilj mehanizama povećanja naknade predviđenih u točkama 61. i 62. privremenog okvira, kako je naveden u točki 74. ove presude.
- 76 Stoga, uzimajući u obzir vrlo posebna obilježja predmetne mjere, valja zaključiti da je zahtjev za mehanizmom povećanja naknade, koji korisnika potiče da otkupi udio u kapitalu koji je stekla država, a koji se predviđa u točkama 61. i 62. privremenog okvira, bio neprikladan, kao što je to pravilno utvrdila Komisija.
- 77 Taj se zaključak ne dovodi u pitanje ostalim argumentima koje je iznio tužitelj.
- 78 Naime, prije svega, suprotno tužiteljevim tvrdnjama, Komisijina praksa na koju se u tom pogledu poziva ne dokazuje da je trebalo zahtijevati smanjenje udjela države u kapitalu društva Finnair u odnosu na udio koji je imala prije pandemije bolesti COVID-19. Primjeri koje navodi tužitelj, odnosno dvije Komisijine prethodne odluke koje se odnose na društva Crédit Lyonnais i Alstom, odnose se na situaciju u kojoj je dotična banka očito trebala biti privatizirana i situaciju u kojoj je država stupila u kapital poduzeća o kojem je riječ. Međutim, te se situacije razlikuju od one navedene u točki 75. ove presude. Uostalom, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 44. ove presude, zakonitost pobijane odluke treba ocjenjivati u okviru članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, a ne s obzirom na navodnu prethodnu praksu.
- 79 Nadalje, ne može se prihvatiti tužiteljev argument prema kojem je Komisija uvela razliku u postupanju između poduzeća koja dijelom već jesu u državnom vlasništvu i onih koja to još nisu. Naime, mjera kojom bi se povećalo cjelokupno sudjelovanje države u poduzeću koje je dijelom bilo u njezinu vlasništvu prije pandemije bolesti COVID-19 i koja bi uključivala državnu potporu ne može se usporediti s predmetnom mjerom, uzimajući u obzir njezina posebna obilježja, i stoga ne može postojati razlika u postupanju među poduzećima koja se koriste tim dvjema kategorijama mjera.
- 80 Isto tako, ne može se prihvatiti tužiteljev argument prema kojem je Komisija povrijedila članak 345. UFEU-a, kojim se uspostavlja načelo neutralnosti Ugovorâ s obzirom na sustav vlasništva u državama članicama. Naime, predmetna se mjera ne odnosi na sustav vlasništva u državama članicama kao takav.
- 81 Naime, što se tiče mogućeg međudjelovanja razine smanjenja utjecaja postojećih dioničara i zahtjeva za mehanizmom povećanja naknade na koji se odnosi tužiteljeva argumentacija (vidjeti točku 70. ove presude), u svakom je slučaju dovoljno istaknuti da zbog razloga već navedenih u točkama 73. do 76. ove presude, mehanizam povećanja naknade nije bio prikladan u posebnim okolnostima svojstvenim predmetnoj mjeri.

- 82 Stoga, u posebnom slučaju društva Finnair u kojem je mjera potpore neutralna za strukturu njegova kapitala, istodobno sudjelovanje privatnog sektora je važno, naknada državi je dovoljna i stoga je rizik od narušavanja tržišnog natjecanja manji; valja smatrati da je Komisija u pobijanoj odluci u dovoljnoj mjeri utvrdila, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 62. ove presude, da se ovaj slučaj razlikuje od situacija iz privremenog okvira. Stoga okolnost prema kojoj predmetna mjera ne uključuje strategiju izlaska države, posebno mehanizam povećanja naknade kojim se korisnika potiče na otkup državne dokapitalizacije, nije indicija o postojanju sumnji u smislu članka 4. stavaka 3. i 4. Uredbe 2015/1589.
- 83 Kao drugo, što se tiče zabrane da korisnik stekne udio veći od 10 % u konkurentnim poduzetnicima ili drugim subjektima iz iste vrste poslovanja, koja se predviđa u točki 74. privremenog okvira, tužitelj tvrdi da je Komisija nezakonito ovlastila Republiku Finsku da primijeni tu zabranu tijekom razdoblja od tri godine. Naime, Komisija je pogrešno smatrala da je cilj takvog zahtjeva, koji se predviđa u točki 74. privremenog okvira, da potakne privatne ulagatelje da kupe dionice koje je država stekla u privatnim poduzećima kojima se pomagalo tijekom pandemije bolesti COVID-19 i da stoga taj zahtjev nije prilagođen situacijama u kojima je država bila prijašnji dioničar. Prema tužiteljevom mišljenju, cilj tog zahtjeva zapravo je ukloniti narušavanje tržišnog natjecanja.
- 84 Valja podsjetiti na to da, u skladu s točkom 74. privremenog okvira, „[s]ve dok nije otplaćeno najmanje 75 % mjera dokapitalizacije u kontekstu pandemije COVID-a 19, korisnicima koji nisu MSP-ovi onemogućuje se stjecanje više od 10 % udjela u konkurentima ili drugim subjektima iz iste vrste poslovanja, uključujući poslovanje s početka i kraja proizvodnog lanca”.
- 85 U tom pogledu valja istaknuti da ta zabrana stjecanja ima dvostruki cilj. S jedne strane, njome se ograničava neopravdano narušavanje tržišnog natjecanja jer sprečava korisnika da se koristi javnim sredstvima za financiranje djelatnosti koje mogu dovesti do narušavanja tržišta, kao što je stjecanje udjela u konkurentima ili drugim subjektima iz iste vrste poslovanja. S druge strane, s obzirom na to da se točkom 74. privremenog okvira ukidanje zabrane povezuje s otplatom najmanje 75 % mjere potpore, navedenom se zabranom potiče korisnika da što prije otkupi državnu dokapitalizaciju.
- 86 Međutim, u ovom slučaju, kao što je navedeno u točkama 73. do 76. ove presude i kao što je to Komisija objasnila u točki 104. svoje odluke, takav zahtjev, povezan s otplatom 75 % predmetne mjere, nije prikladan jer bi posljedica takve otplate bila da se dotičnu državu članicu obveže na to da smanji svoj udio u kapitalu korisnika na razinu nižu od one koju je imala prije pandemije bolesti COVID-19. U tim je okolnostima Komisija mogla pravilno zaključiti da se zabrana stjecanja predviđena u točki 74. privremenog okvira u ovom slučaju ne može primijeniti.
- 87 Umjesto toga, Republika Finska je društvu Finnair zabranila da stječe udjele tijekom razdoblja od tri godine od datuma dokapitalizacije (točka 25. pobijane odluke). Komisija je smatrala da je to razdoblje prikladno i proporcionalno potrebi da se ograniči svako neopravdano narušavanje tržišnog natjecanja (točka 105. pobijane odluke).
- 88 Tužitelj ne osporava kao takvo trajanje zabrane koje je Republika Finska predložila, a Komisija prihvatila. Samo prigovara Komisiji da je odobrila toj državi članici da odstupi od zabrane stjecanja predviđene u točki 74. privremenog okvira jer je narušavanje tržišnog natjecanja ograničenije kad je korisnik državne potpore javno poduzeće.

- 89 Međutim, valja utvrditi da se Komisija nije oslonila na javnu ili privatnu prirodu korisnika. Naime, kao što to proizlazi iz točke 105. pobijane odluke, kako bi opravdala odstupanje od zabrane stjecanja predviđene u točki 74. privremenog okvira vrlo posebnim okolnostima predmeta, Komisija se samo oslonila na činjenicu da država nije povećala razinu svojeg udjela u dotičnom poduzeću, što podrazumijeva da se taj zahtjev ne može primijeniti kao takav a da ne dovede do znatne izmjene strukture kapitala korisnika.
- 90 S obzirom na prethodno navedeno, valja smatrati da je Komisija u pobijanoj odluci u dovoljnoj mjeri utvrdila, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 62. ove presude, da se ovaj slučaj razlikuje od situacija iz točke 74. privremenog okvira. Stoga okolnost da je Komisija prihvatila zabranu stjecanja u trajanju od tri godine umjesto da tu zabranu poveže s otplatom 75 % državne dokapitalizacije nije indicija o postojanju sumnji u smislu članka 4. stavaka 3. i 4. Uredbe 2015/1589.
- 91 Kao treće, što se tiče zabrane isplate dividendi, tužitelj tvrdi da je Komisija odustala od te zabrane jer se zbog nje smanjio interes privatnih ulagatelja za sudjelovanje u dokapitalizaciji društva Finnair, pri čemu je zanemarila da se to utvrđenje jednako odnosi i na privatna poduzeća u koja je država prvi put uložila vlasnički kapital posredstvom mjere potpore. Zabrana isplate dividendi trebala bi osigurati to da se državna dokapitalizacija poduzeća ne koristi za obogaćivanje njegovih dioničara. Ukidanjem zabrane isplate dividendi Komisija je stvorila diskriminaciju koja se temelji na dioničarskoj strukturi predmetnog poduzeća.
- 92 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se privremenim okvirom predviđa, u njegovoj točki 77., da korisnik mjere dokapitalizacije ne može izvršavati isplate dividendi sve dok navedena mjera nije u potpunosti otplaćena.
- 93 U tom pogledu valja pojasniti da je cilj zabrane isplate dividendi jamčiti privremenu prirodu državne intervencije, tako da korisnika potakne na otkup državnog udjela stečenog na temelju mjere potpore, i ojačati vlasnički kapital korisnika.
- 94 U ovom slučaju, s jedne strane, kao što je pojašnjeno u točkama 73. do 76. ove presude, Komisija je pravilno smatrala da poticanje korisnika na otkup državnog udjela stečenog na temelju predmetne mjere nije primjereno, uzimajući u obzir posebna obilježja predmetne mjere.
- 95 S druge strane, iako je točno, kao što to tvrdi tužitelj, da mogućnost da ne dobije dividendu u svakom slučaju smanjuje interes privatnog ulagatelja za sudjelovanje u dokapitalizaciji, valja istaknuti, kao što se na to podsjeća u točkama 73. i 94. pobijane odluke, da se predmetna mjera temelji na znatnom sudjelovanju privatnog sektora tako da udio države u kapitalu društva Finnair ostane nepromijenjen.
- 96 Uzimajući u obzir ta posebna obilježja predmetne mjere, u ovom je slučaju bilo važno omogućiti isplatu dividendi jer je to poticaj privatnim dioničarima i privatnim ulagateljima da upišu nove dionice i tako društvu Finnair pruže novi privatni kapital. Naime, s obzirom na to da je predmetna mjera osmišljena na način da se što je više moguće smanji iznos potpore, bilo je logično, kako bi se osigurala znatna financijska potpora privatnih ulagatelja, da se potonjim ulagateljima osigura primanje dividendi na nove dionice koje su upisali.
- 97 To vrijedi tim više što su izvanredne okolnosti povezane s pandemijom bolesti COVID-19 imale neizbježnu posljedicu, a to je pogoršanje investicijske klime u sektoru zračnog prijevoza. Stoga je u trenutku donošenja pobijane odluke pogoršanje te klime bilo takvo da je, kao što se na to

podsjeća u točki 43. pobijane odluke, navelo Republiku Finsku da društvu Finnair dodijeli državno jamstvo kako bi se povećala vjerojatnost da javni i privatni sektori istodobno sudjeluju u dokapitalizaciji tog društva. Stoga Republika Finska nije mogla očekivati znatno sudjelovanje privatnih dioničara i privatnih ulagatelja bez uvođenja poticaja.

- 98 Stoga valja utvrditi da se nepostojanje zabrane isplate dividendi opravdava činjenicom da država ne povećava svoj udio u odnosu na onaj koji je imala prije krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19 zbog istodobnog sudjelovanja privatnih dioničara i ulagatelja u dokapitalizaciji društva Finnair, čime se smanjio iznos potpore. Tako su dividende koje su isplaćene privatnim dioničarima i privatnim ulagateljima samo naknada za njihovo znatno ulaganje u društvo Finnair u okolnostima krize i nepovoljne investicijske klime.
- 99 Nadalje, tužitelj nije podnio nijedan dokaz kojim se može utvrditi da je situacija u kojoj država ulazi u kapital privatnog poduzeća posredstvom mjere potpore, pri čemu se u načelu povećava udio države u njegovu kapitalu, usporediva sa situacijom u ovom slučaju, koju obilježava sudjelovanje javnog i privatnog kapitala pod istim uvjetima i razmjerno njihovu prethodnom udjelu. Štoviše, zbog razloga navedenih u točki 95. ove presude valja smatrati da su te situacije različite i da se pobijanom odlukom ne uvodi diskriminacija. Stoga se taj argument ne može prihvatiti.
- 100 S obzirom na prethodno navedeno, u pobijanoj se odluci u dovoljnoj mjeri utvrđuje, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 62. ove presude, da se ovaj slučaj razlikuje od situacija iz privremenog okvira. Stoga činjenica da je Komisija ukinula zabranu isplate dividendi nije indicija o postojanju sumnji u smislu članka 4. stavaka 3. i 4. Uredbe 2015/1589.
- 101 U tim okolnostima sama činjenica da je Komisija odstupila od primjene određenih zahtjeva iz privremenog okvira kako bi uzela u obzir posebne okolnosti predmetne mjere u smislu sudske prakse navedene u točki 62. ove presude, odnosno to da je država bila prijašnji većinski dioničar korisnika i da je upisala nove dionice samo razmjerno svojem prethodnom udjelu, ne može biti dovoljna da se dokaže da je morala imati sumnje u pogledu spojivosti te mjere s unutarnjim tržištem koje bi dovele do donošenja odluke o pokretanju službenog istražnog postupka.
- 102 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja zaključiti, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, da Komisija nije povrijedila ni načela jednakog postupanja, pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja.
- 103 Iz toga slijedi da u okviru drugog dijela trećeg tužbenog razloga tužitelj nije podnio nijednu uvjerljivu indiciju o postojanju sumnji u smislu članka 4. stavaka 3. i 4. Uredbe 2015/1589. Stoga taj dio treba odbiti.

– Indicija koja se odnosi na nepoštovanje navodne obveze odvagivanja korisnih učinaka potpore s njezinim negativnim učincima na trgovinske uvjete i održavanje nenarušenog tržišnog natjecanja

- 104 Tužitelj u biti tvrdi da je Komisija prilikom ispitivanja spojivosti potpore dužna odvagnuti očekivane pozitivne učinke u pogledu ostvarivanja ciljeva navedenih u članku 107. stavku 3. točki (b) UFEU-a s negativnim učincima u pogledu narušavanja tržišnog natjecanja i utjecaja potpore na trgovinu među državama članicama. Uostalom, privremenim se okvirom, osobito točkom 1.2., obvezuje Komisiju da provede takvo odvagivanje. Podredno, tužitelj tvrdi da, ako

Opći sud presudi da se privremenim okvirom Komisiju oslobađa od takvog postupanja, namjerava istaknuti prigovor nezakonitosti privremenog okvira na temelju članka 277. UFEU-a jer se tim privremenim okvirom povređuje obveza odvagivanja.

- 105 Komisija, koju podupiru Francuska Republika i Republika Finska, osporava tu argumentaciju.
- 106 U skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a „[m]ogu [se] smatrati spojivima s unutarnjim tržištem [...] potpore [...] za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu neke države članice”. Iz teksta te odredbe proizlazi da su njezini autori smatrali da je u interesu cijele Unije da svaka njezina država članica može prevladati ozbiljnu krizu, pa i egzistencijalnu, koja može imati samo ozbiljne posljedice na gospodarstvo svih drugih država članica ili na dio njih, a stoga i na Uniju kao takvu. To tekstualno tumačenje teksta članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a potvrđeno je njegovom usporedbom s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a, koji se odnosi na „potpore za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja ako takve potpore ne utječu negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu”, s obzirom na to da tekst potonje odredbe sadržava uvjet koji se odnosi na dokazivanje nepostojanja izmjene trgovinskih uvjeta u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu, a koji se ne nalazi u članku 107. stavku 3. točki (b) UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 22. rujna 2020., Austrija/Komisija, C-594/18 P, EU:C:2020:742, t. 20. i 39.).
- 107 Stoga, ako su ispunjeni uvjeti iz članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, odnosno u ovom slučaju da je dotična država članica doista suočena s ozbiljnim poremećajem u svojem gospodarstvu i da su mjere potpore koje su donesene radi otklanjanja tog poremećaja, s jedne strane, nužne u tu svrhu i, s druge strane, prikladne i proporcionalne, smatra se da su navedene mjere donesene u interesu Unije pa se tom odredbom ne zahtijeva da Komisija odvaguje korisne učinke potpore na trgovinske uvjete i održavanje nenarušenog tržišnog natjecanja s njezinim negativnim učincima, za razliku od onoga što je propisano člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a. Drugim riječima, takvo odvagivanje ne bi imalo smisla u okviru članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a jer se njegov rezultat smatra pozitivnim. Naime, ako država članica uspije otkloniti ozbiljni poremećaj u svojem gospodarstvu, to može samo koristiti Uniji općenito i unutarnjem tržištu konkretno (presuda od 17. veljače 2021., Ryanair/Komisija, T-238/20, u žalbenom postupku, EU:T:2021:91, t. 68.).
- 108 Stoga valja odbiti tužiteljev argument prema kojem obveza odvagivanja proizlazi iz iznimne prirode spojivih potpora, uključujući i one koje su proglašene spojivima na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a. Iz istih razloga tužitelj se ne može pozivati na presude od 6. srpnja 1995., AITEC i dr./Komisija (T-447/93 do T-449/93, EU:T:1995:130) i od 19. rujna 2018., HH Ferries i dr./Komisija (T-68/15, EU:T:2018:563, t. 210. do 214.) (vidjeti u tom smislu presude od 17. veljače 2021., Ryanair/Komisija, T-238/20, u žalbenom postupku, EU:T:2021:91, t. 69. i od 14. travnja 2021., Ryanair/Komisija (Finnair I; COVID-19), T-388/20, u žalbenom postupku, EU:T:2021:196, t. 70. i 71.).
- 109 Tužitelj nije uvjerljiv ni kad tvrdi da obveznost odvagivanja proizlazi iz privremenog okvira jer se u njemu takva obveza ne navodi. Konkretno, točka 1.2. tog okvira na koju on upućuje, koja se odnosi na nužnost „[b]lisk[e] europsk[e] koordinacij[e] nacionalnih mjera potpore”, sadržava samo jednu točku, odnosno točku 10. koja ne sadržava nikakve odredbe u tom pogledu.

- 110 Iz toga slijedi da Komisija u pobijanoj odluci nije bila obvezna provesti odvagivanje koje je zahtijevao tužitelj. Iako se tužitelj poziva na nezakonitost privremenog okvira, člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a ne zahtijeva se, kao što to proizlazi iz točke 107. ove presude, da Komisija odvaguje korisne učinke potpore na trgovinske uvjete i održavanje nenarušenog tržišnog natjecanja s njezinim negativnim učincima. Stoga se privremenim okvirom, kojim se ne predviđa takvo odvagivanje, ne može povrijediti ta odredba.
- 111 Nakon ispitivanja argumenata koje je tužitelj istaknuo u okviru trećeg dijela trećeg tužbenog razloga, valja utvrditi da nije podnio nijednu uvjerljivu indiciju o postojanju sumnji u smislu članka 4. stavaka 3. i 4. Uredbe 2015/1589. Stoga taj dio valja odbiti.

– *Indicija koja se odnosi na pogrešku u ocjeni značajne prirode tržišne snage društva Finnair*

- 112 Tužitelj u biti tvrdi da je Komisija povrijedila privremeni jer je prilikom ocjene značajne prirode tržišne snage društva Finnair ispitala samo tržište usluga zračne luke. Za određivanje te značajne prirode valja primijeniti „pristup O & D”, odnosno ispitati tržišta usluga zračnog prijevoza putnika definirana parovima gradova između polazišne i odredišne točke (u daljnjem tekstu: tržišta O & D). Tužitelj se u tom pogledu poziva na Komisijinu praksu u području prava koncentracija. Kako bi dokazao značajnu tržišnu snagu društva Finnair na tržištima O & D, tužitelj se poziva na ukupni udio tog zračnog prijevoznika u prijevozu putnika iz zračne luke Helsinki i prema njoj koji je 2019. iznosio 68,4 %. Tužitelj tvrdi i da Komisija nije ispitala druge prepreke ulasku osim zagušenja zračnih luka.
- 113 Komisija, koju podupire Republika Finska, osporava tu argumentaciju.
- 114 Najprije valja podsjetiti na to da, u skladu s točkom 72. privremenog okvira, ako je korisnik mjere dokapitalizacije u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 u vrijednosti većoj od 250 milijuna eura poduzetnik sa značajnom tržišnom snagom na najmanje jednom od relevantnih tržišta na kojima djeluje, države članice moraju predložiti dodatne mjere za očuvanje stvarnog tržišnog natjecanja na tim tržištima. Pojam „značajna tržišna snaga” nije definiran u privremenom okviru i taj okvir ne sadržava ni pokazatelje u pogledu pristupa koji treba primijeniti za definiranje predmetnih tržišta.
- 115 U ovom slučaju valja podsjetiti na to da je predmetna mjera namijenjena otklanjanju ozbiljnih poremećaja u finskom gospodarstvu uzrokovanih pandemijom bolesti COVID-19 i da je stoga njezin cilj najprije društvu Finnair omogućiti da očuva svoju održivost i usluge zračnog prijevoza.
- 116 Međutim, kao što je to Komisija istaknula u točki 98. pobijane odluke, zato što se njome čuva održivost društva Finnair, predmetnom mu se mjerom omogućuje i da zadrži slotove i drugu imovinu koju ne bi nužno mogao zadržati bez te potpore. Ti slotovi i druga imovina mogu se upotrijebiti na svim linijama prema zračnoj luci i iz zračne luke koju opslužuje društvo Finnair ovisno o, primjerice, potražnji, ali i o različitim mjerama ograničenja kretanja koje su donijele države.
- 117 U tom pogledu, s obzirom na to da je cilj predmetne mjere bio održati, koliko je to moguće, sve djelatnosti društva Finnair i da nije bila usmjerena na određene linije, valja utvrditi da je mogla proizvesti iste učinke na sve kombinacije linija koje je društvo Finnair moglo opsluživati zahvaljujući slotovima i drugoj imovini koju je uspjelo zadržati. Komisija je stoga u točki 99. pobijane odluke pravilno utvrdila da je mogla, kako bi utvrdila tržišnu snagu društva Finnair, ispitati postojanje ili, naprotiv, nepostojanje konkurentskog pritiska na tog zračnog prijevoznika

u zračnim lukama u kojima je imao slotove. Komisija je provela tu ocjenu na temelju, među ostalim, razine zagušenja predmetne zračne luke i udjela slotova koje društvo Finnair ima u toj zračnoj luci.

- 118 U točki 100. pobijane odluke Komisija je smatrala da je društvo Finnair u biti pružalo usluge zračnog prijevoza putnika pri dolasku na svoje glavne baze i čvorišta (*hub*) i na odlasku s njih, odnosno iz zračne luke Helsinki.
- 119 Tužitelj ne navodi da je Komisija trebala ispitati druge zračne luke osim zračne luke Helsinki.
- 120 Udio slotova koje je u toj zračnoj luci imalo društvo Finnair u odnosu na sve slotove u istoj zračnoj luci 2019. bio je manji od 25 % (točka 100. pobijane odluke). Usto, kao što proizlazi iz pobijane odluke, u toj zračnoj luci nema zagušenja, čak ni u vršnim satima, što tužitelj ne osporava i što je Republika Finska potvrdila u svojem intervencijskom podnesku. Slotovi su u bilo koje doba dana dostupni novim sudionicima na tržištu, uključujući one koji žele konkurirati društvu Finnair na nekoj od linija.
- 121 Komisija je zbog toga smatrala da društvo Finnair nema značajnu tržišnu snagu u zračnoj luci Helsinki (točka 101. pobijane odluke).
- 122 Taj zaključak nije doveden u pitanje tužiteljevim argumentom koji se temelji na činjenici da je društvo Finnair 2019. prevezlo ukupno 68,4 % svih putnika iz zračne luke Helsinki i prema njoj. Naime, taj argument koji ističe tužitelj nije dovoljan kako bi se utvrdilo da je društvo Finnair imalo značajnu tržišnu snagu u toj zračnoj luci jer nije bilo zagušenja, a slotovi su bili široko dostupni postojećim konkurentima i novim sudionicima na tržištu u bilo koje doba dana, uključujući vršne sate, tako da su mogli izvršavati stvaran konkurentski pritisak na društvo Finnair za bilo koju liniju iz te zračne luke i prema njoj.
- 123 Kako bi osporio taj zaključak, tužitelj samo tvrdi da razina zagušenja zračne luke Helsinki i broj slotova koje ima društvo Finnair ne govore ništa o postojanju eventualne značajne tržišne snage tog zračnog prijevoznika u različitim parovima gradova koje opslužuje.
- 124 Međutim, s obzirom na elemente navedene u točki 120. ove presude, valja utvrditi da udio slotova koje ima društvo Finnair ne omogućuje tom društvu da uzrokuje poremećaje na različitim tržištima O & D iz zračne luke Helsinki ili prema njoj s obzirom na to da je veliki broj slotova i dalje dostupan. Nadalje, tužitelj ne podnosi nijedan konkretan dokaz na temelju kojeg se može utvrditi nepostojanje konkurentskog pritiska na različitim linijama koje opslužuje društvo Finnair.
- 125 Usto, a da pritom nije potrebno odgovoriti na pitanje je li Komisija trebala ispitati eventualno postojanje značajne tržišne snage društva Finnair i na svakoj liniji koju opslužuje, valja podsjetiti na to da, kad prigovara Komisiji da nije pokrenula službeni istražni postupak, na tužitelju je da dokaže da je ocjena informacija i elemenata kojima je Komisija raspolagala ili je mogla raspolagati na datum donošenja odluke koja se pobija morala pobuditi sumnje u spojivost predmetne mjere s unutarnjim tržištem u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 20. do 22. ove presude. U ovom slučaju to znači da je tužitelj trebao barem utvrditi predmetna tržišta O & D i opisati konkurentsku situaciju na tim tržištima na dan kad je Komisija donijela pobijanu odluku.
- 126 Međutim, tužitelj ne podnosi nijedan konkretan dokaz kojim bi se Općem sudu razjasnilo eventualno postojanje značajne tržišne snage društva Finnair na bilo kojem tržištu O & D na kojem potonje društvo obavlja svoje djelatnosti.

- 127 Jedine prepreke koje bi mogle odvratiti novog sudionika na tržištu od konkuriranja korisniku, a koje navodi tužitelj, jesu državni nadzor nad društvima Finnair i Finavia (upravitelj zračne luke Helsinki), sposobnost društva Finnair da prodaje uz gubitak i kontekst pandemije bolesti COVID-19. Međutim, nijedan od tih argumenata nije dovoljno potkrijepljen da bi se mogao prihvatiti.
- 128 Naime, tužitelj u prilog prvom argumentu tvrdi da je državni nadzor nad društvom Finavia odvratio potonje društvo od suradnje s niskotarifnim zračnim prijevoznicima u razvoju regionalnih zračnih luka. Tužitelj navodi i to da je u zračnoj luci Helsinki društvo Finnair stavljano u povoljniji položaj jer su njegove pristojbe zračnih luka bile manje od pristojbi drugih zračnih prijevoznika. Kako bi potkrijepio taj argument, tužitelj navodi Odluku Komisije od 25. srpnja 2012. o mjeri SA.23324 – C 25/07 (ex NN 26/07) – Finska Finavia, Airpro i Ryanair u Zračnoj luci Tampere-Pirkkalan (SL 2013., L 309, str. 27.), pri čemu ipak ne navodi razloge zbog kojih se tom odlukom, koja se ne odnosi na zračnu luku Helsinki, može potkrijepiti taj argument. U svakom slučaju, tužiteljev se argument odnosi na ponašanje upravitelja zračne luke Helsinki, odnosno društva Finavia, a ne ponašanje korisnika. Čak i pod pretpostavkom da su tužiteljeve tvrdnje osnovane, korektivne mjere koje je eventualno trebalo poduzeti odnosile su se na društvo Finavia, a ne društvo Finnair, tako da te tvrdnje nadilaze predmet ovog spora.
- 129 U prilog drugom argumentu tužitelj upućuje na dokument naslovljen „Ryanair Holdings PLC – COVID-19, Aktualno stanje na tržištu” od 1. svibnja 2020., priložen tužbi i čiji je on autor. Međutim, taj dokument ne sadržava nijedan element koji bi mogao dokazati da bi društvo Finnair prodavalo uz gubitak zbog predmetne mjere.
- 130 U prilog trećem argumentu tužitelj samo tvrdi da kontekst pandemije bolesti COVID-19 čini svaki novi ulazak na finsko tržište zračnog prijevoza ili širenje tog tržišta malo vjerojatnim. Međutim, kao što je to napomenula Komisija, tužitelj ne pojašnjava na koji su se način posljedice pandemije mogle uzeti u obzir kao prepreke ulasku. I taj je argument protivan tužiteljevoj tvrdnji iz točke 7. njegovih očitovanja na intervencijski podnesak Republike Finske, prema kojoj njegovo nedavno širenje u Finskoj dokazuje sposobnost drugih zračnih prijevoznika osim društva Finnair da posluju i razvijaju se u Finskoj tijekom krize koju je uzrokovala pandemija bolesti COVID-19. S obzirom na prethodno navedeno, taj argument treba odbiti.
- 131 S obzirom na sva ta razmatranja i s obzirom na nepostojanje dokaza ili dokaznih prijedloga kojima bi potkrijepio svoje tvrdnje, valja zaključiti da u okviru četvrtog dijela trećeg tužbenog razloga tužitelj nije podnio nijednu uvjerljivu indiciju o postojanju sumnji u smislu članka 4. stavaka 3. i 4. Uredbe 2015/1589. Stoga taj dio treba odbiti.

– *Indicija koja se odnosi na povredu načela nediskriminacije*

- 132 Kako bi dokazao postojanje sumnji u spojivost predmetne mjere s unutarnjim tržištem, tužitelj tvrdi da se navedenom mjerom povređuje načelo nediskriminacije. Konkretno, tužitelj tvrdi da se u pobijanoj odluci različito postupalo u usporedivim situacijama zračnih prijevoznika koji opslužuju linije s polazištem i odredištem u Finskoj tako da se prednost dala društvu Finnair a da za to uopće nije postojalo objektivno opravdanje. Komisija nije utvrdila ni potrebu da se potpora dodijeli samo društvu Finnair, a ni proporcionalnost različitog postupanja između društva Finnair i drugih zračnih prijevoznika. Dodaje da bi se dodjelom potpore svim zračnim prijevoznicima koji posluju u Finskoj, ovisno o njihovu tržišnom udjelu, cilj mjere postigao bez diskriminacije. Tužitelj iz toga zaključuje da je predmetna mjera „instrument očitog gospodarskog nacionalizma”, kao što se to potvrdilo u priopćenju za medije finske vlade.

- 133 Komisija, koju podupiru Francuska Republika i Republika Finska, osporava tu argumentaciju.
- 134 Načelom nediskriminacije zahtijeva se da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (presuda od 15. travnja 2008., Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, t. 66.; vidjeti u tom smislu i presudu od 5. lipnja 2018., Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, t. 49.).
- 135 Elemente koji su svojstveni različitim situacijama i njihovu usporedivost stoga valja utvrđivati i ocijeniti osobito s obzirom na predmet i svrhu akta Unije kojim se uvodi predmetno razlikovanje. Usto, moraju se uzeti u obzir i načela i ciljevi područja na koje se predmetni akt odnosi (presuda od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., C-127/07, EU:C:2008:728, t. 26.).
- 136 Osim toga, valja podsjetiti na to da načelo proporcionalnosti, kao jedno od općih načela prava Unije, zahtijeva da akti institucija Unije ne prelaze granice onog što je prikladno i nužno za ostvarenje legitimnih ciljeva koji se predmetnom uredbom nastoje postići (presuda od 17. svibnja 1984., Denkavit Nederland, 15/83, EU:C:1984:183, t. 25.), pri čemu je, kad je moguće odabrati između više prikladnih mjera, potrebno odabrati onu koja je najmanje ograničavajuća, a prouzročene nepovoljnosti ne smiju biti neproporcionalne ciljevima o kojima je riječ (presuda od 30. travnja 2019., Italija/Vijeće (Ribolovna kvota za sredozemnu sabljarku), C-611/17, EU:C:2019:332, t. 55.).
- 137 Točno je da drugi zračni prijevoznici u određenoj mjeri pridonose povezanosti Finske i da su, kao i društvo Finnair, pogođeni pandemijom bolesti COVID-19 i ograničenjima putovanja koja su iz toga proizašla. Međutim, kao što to tvrdi Komisija, za države članice ipak ne postoji nikakva obveza da dodijele potpore za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu u smislu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 14. srpnja 2021., Ryanair i Laudamotion/Komisija (Austrian Airlines; COVID-19), T-677/20, u žalbenom postupku, EU:T:2021:465, t. 54.). Usto, kao što se to pojašnjava u točkama 30. i 31. ove presude, potpora može biti namijenjena otklanjanju ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu neke države članice u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a, neovisno o tome što sama po sebi ne otklanja takav poremećaj. Stoga Republika Finska ne može biti dužna odobriti potporu svim poduzetnicima koji na neki način pridonose povezanosti njezina državnog područja.
- 138 Osim toga, valja istaknuti da pojedinačnu potporu, poput one o kojoj je riječ, po definiciji koristi samo jedan poduzetnik, pri čemu su isključeni svi drugi poduzetnici, uključujući i one koji se nalaze u položaju koji je usporediv s onim korisnika te potpore. Stoga takva pojedinačna potpora po svojoj prirodi uspostavlja razliku u postupanju, pa čak i diskriminaciju, koja je međutim svojstvena pojedinačnoj prirodi navedene mjere. Međutim, tvrdnjom da je predmetna pojedinačna potpora protivna načelu nediskriminacije, kao što to tužitelj navodi, u biti se sustavno dovodi u pitanje spojivost svake pojedinačne potpore s unutarnjim tržištem samo zato što je ona sama po sebi isključiva i stoga diskriminirajuća, iako se pravom Unije državama članicama dopušta dodjela pojedinačnih potpora, pod uvjetom da su ispunjene sve pretpostavke predviđene člankom 107. UFEU-a (presuda od 14. travnja 2021., Ryanair/Komisija (Finnair I; COVID-19), T-388/20, u žalbenom postupku, EU:T:2021:196, t. 81.).
- 139 U svakom slučaju, pod pretpostavkom da se različito postupanje uspostavljeno predmetnom mjerom može izjednačiti s diskriminacijom, s obzirom na to da pogoduje samo društvu Finnair, kao što to tvrdi tužitelj, treba provjeriti je li to različito postupanje opravdano legitimnim ciljem i je li nužno, prikladno i proporcionalno za njegovo postizanje. Također, budući da tužitelj upućuje

na članak 18. prvi stavak UFEU-a, valja istaknuti da je prema toj odredbi zabranjena svaka diskriminacija na temelju državljanstva unutar područja primjene Ugovorâ „ne dovodeći u pitanje bilo koju njihovu posebnu odredbu”. Stoga valja provjeriti je li to različito postupanje dopušteno s obzirom na članak 107. stavak 3. točku (b) UFEU-a, koji je pravna osnova pobijane odluke. To ispitivanje podrazumijeva, s jedne strane, da cilj predmetne mjere ispunjava zahtjeve potonje odredbe i, s druge strane, da su načini dodjele predmetne mjere, odnosno u ovom slučaju činjenica da se njome koristi samo društvo Finnair, takve prirode da omogućavaju postizanje tog cilja i ne prekoračuju ono što je nužno za njegovo postizanje (presuda od 14. travnja 2021., Ryanair/Komisija (Finnair I; COVID-19), T-388/20, u žalbenom postupku, EU:T:2021:196, t. 82.).

- 140 Što se tiče cilja predmetne mjere, nije sporno da je pandemija bolesti COVID-19 uzrokovala ozbiljne poremećaje u finskom gospodarstvu i da je imala znatne negativne učinke na finsko tržište zračnog prijevoza. U tom kontekstu, zbog razloga navedenih u točkama 39. do 41. ove presude, cilj predmetne mjere, odnosno očuvanja održivosti i usluga zračnog prijevoza društva Finnair, bio je otkloniti ozbiljne poremećaje u finskom gospodarstvu.
- 141 Što se tiče načina dodjele predmetne mjere, kao što je to Komisija istaknula u točkama 84. i 85. pobijane odluke i kao što to proizlazi iz točaka 37. do 41. ove presude, društvo Finnair znatno pridonosi gospodarskom razvoju i vanjskoj trgovini Finske zbog važne uloge u nacionalnoj i međunarodnoj povezanosti zemlje i njegove gospodarske i društvene važnosti za brojne finske dobavljače i radnike.
- 142 Prema tužiteljevu mišljenju, na temelju tih se okolnosti ne može opravdati različito postupanje koje proizlazi iz predmetne mjere. Predmetna mjera nije proporcionalna jer se njome društvu Finnair odobrava potpora u cijelosti iako udio tog društva u povezanosti Finske iznosi između 45 i 67 %.
- 143 Međutim, uzimajući u obzir njegovu važnu ulogu u nacionalnoj i međunarodnoj povezanosti, kao i njegovu gospodarsku i društvenu važnost u Finskoj, kao što su već utvrđene u okviru prvog dijela trećeg tužbenog razloga, valja utvrditi da je bilo vjerojatnije da će osiguravanje kontinuiteta gospodarskih djelatnosti društva Finnair pridonijeti otklanjanju ozbiljnih poremećaja u finskom gospodarstvu nego održavanju aktivnosti drugih zračnih prijevoznika koji posluju u Finskoj u manjoj mjeri nego društvo Finnair. Konkretno, iz sadržaja spisa kojim raspolaže Opći sud uopće ne proizlazi da je tužitelj ili neki drugi zračni prijevoznik zbog svoje uloge u nacionalnoj i međunarodnoj povezanosti Finske, kao i svoje gospodarske i društvene važnosti za tu zemlju, imao važnost usporedivu s važnošću društva Finnair za finsko gospodarstvo i njegov oporavak.
- 144 Što se tiče pitanja prekoračuje li se predmetnom mjerom ono što je nužno za postizanje zadanog cilja, Komisija je u točki 89. pobijane odluke istaknula da je predviđeno povećanje kapitala, osobito udio države, bilo manje od predviđenih gubitaka. Iz toga je zaključila da se predmetnom mjerom nije prekoračila ponovna uspostava strukture kapitala društva Finnair koja je postojala 31. prosinca 2019., odnosno prije pandemije bolesti COVID-19.
- 145 Tužitelj ne osporava te činjenice. Samo ističe da je predmetna mjera neproporcionalna u dijelu u kojem se odnosi samo na društvo Finnair i tvrdi da je riječ o mjeri „očitog gospodarskog nacionalizma”.

- 146 U tom pogledu, s jedne strane, valja podsjetiti na to da Komisija nije dužna ispitati je li Republika Finska morala proširiti krug korisnika potpore na druge korisnike osim društva Finnair, s obzirom na to da se odlukom o državnom jamstvu i pobijanom odlukom u dovoljnoj mjeri utvrđuje nužnost očuvanja doprinosa društva Finnair finskom gospodarstvu.
- 147 S druge strane, važno je podsjetiti na to da se potpora koja ispunjava uvjete iz članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, kao što je to ovdje slučaj, može dodijeliti poduzetniku u većinskom vlasništvu dotične države članice. Stoga, iako se u priopćenju za medije finske vlade na koje se poziva tužitelj i koje je podneseno u prilogu tužbi naglašava da je Republika Finska postupila kao „odgovoran vlasnik”, to nije dovoljno za utvrđivanje da je predmetna mjera mjera „gospodarskog nacionalizma”. Osim toga, valja utvrditi da se u navedenom priopćenju za medije navodi važnost linija koje osigurava društvo Finnair za sigurnost opskrbe Finske, prijevoz robe i putnički prijevoz, kao i utjecaj tog poduzetnika na nacionalno gospodarstvo. U njemu se stoga potvrđuju Komisijine ocjene u pogledu važnosti društva Finnair za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u finskom gospodarstvu.
- 148 U svakom slučaju i pod uvjetom da se razlika u postupanju koja je uspostavljena predmetnom mjerom može izjednačiti s diskriminacijom, iz toga slijedi da je bilo opravdano odobriti pogodnost predmetne mjere samo društvu Finnair.
- 149 Stoga nije utvrđeno da je Komisija prilikom ocjene spojivosti predmetne mjere s unutarnjim tržištem morala imati sumnje u smislu članka 4. stavaka 3. i 4. Uredbe 2015/1589. Jednostavno pozivanje tužitelja na navodnu Komisijinu praksu na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) ne može izmijeniti taj zaključak.

– *Indicija koja se odnosi na povredu slobodnog pružanja usluga i slobodu poslovnog nastana*

- 150 Tužitelj u biti tvrdi da, s obzirom na to da se njome prekoračuje ono što je nužno za ostvarivanje navedenog cilja potpore, predmetnom se mjerom neopravdano ograničava slobodno pružanje usluga i sloboda poslovnog nastana, što dovodi do sumnji u njezinu spojivost s unutarnjim tržištem. Tužitelj u tom pogledu tvrdi da odobravanje predmetne potpore samo društvu Finnair dovodi do fragmentacije unutarnjeg tržišta i, u slučaju zračnih prijevoznika, ograničava njihova prava da slobodno pružaju usluge zračnog prijevoza na unutarnjem tržištu koja su im dodijeljena sustavom za operativne licencije Unije predviđen Uredbom (EZ) br. 1008/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. rujna 2008. o zajedničkim pravilima za obavljanje zračnog prijevoza u Zajednici (SL 2008., L 293, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 8., str. 164.).
- 151 Komisija, koju podupiru Francuska Republika i Republika Finska, osporava tu argumentaciju.
- 152 Valja podsjetiti na to da se slobodnom pružanju usluga protivi primjena svih nacionalnih propisa kojima se više otežava pružanje usluga među državama članicama nego pružanje usluga unutar samo jedne države članice, neovisno o postojanju diskriminacije na temelju državljanstva ili boravišta (presuda od 6. veljače 2003., Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, t. 25.). Međutim, valja utvrditi da je na temelju članka 58. stavka 1. UFEU-a sloboda pružanja usluga u području prometa uređena odredbama glave koja se odnosi na promet, odnosno glave VI. UFEU-a. U sustavu primarnog prava sloboda pružanja usluga u području prometa na taj je način podvrgnuta posebnom pravnom režimu (presuda od 18. ožujka 2014., International Jet Management,

C-628/11, EU:C:2014:171, t. 36.). Posljedično, članak 56. UFEU-a, kojim se utvrđuje sloboda pružanja usluga, ne primjenjuje se na područje zračne plovidbe (presuda od 25. siječnja 2011., Neukirchinger, C-382/08, EU:C:2011:27, t. 22.).

- 153 Stoga se mjere za liberalizaciju zračnog prometa mogu donositi isključivo temeljem članka 100. stavka 2. UFEU-a (presuda od 18. ožujka 2014., International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, t. 38.). Uostalom, zakonodavac Unije donio je Uredbu br. 1008/2008 na temelju te odredbe, čiji je predmet upravo definirati uvjete primjene načela slobodnog pružanja usluga u sektoru zračnog prijevoza (vidjeti po analogiji presudu od 6. veljače 2003., Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, t. 24.).
- 154 U ovom slučaju valja istaknuti da tužitelj u biti tvrdi da predmetna mjera predstavlja prepreku slobodi poslovnog nastana i slobodnom pružanju usluga jer pogoduje samo društvu Finnair.
- 155 Međutim, iako je točno da se predmetna mjera odnosi na pojedinačnu potporu koja pogoduje samo društvu Finnair, tužitelj nije dokazao po čemu ta isključivost može zračne prijevoznike odvratiti od ostvarivanja poslovnog nastana u Finskoj ili od pružanja usluga iz te zemlje ili prema njoj. Tužitelj osobito nije utvrdio činjenične ili pravne elemente koji bi doveli do toga da se tom mjerom proizvode ograničavajući učinci koji premašuju učinke koji dovode do zabrane iz članka 107. stavka 1. UFEU-a. Suprotno tomu, kao što je to utvrđeno u točkama 139. do 148. ove presude, ti su učinci nužni i proporcionalni za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u finskom gospodarstvu nastalih zbog pandemije bolesti COVID-19, u skladu sa zahtjevima iz članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a.
- 156 Slijedom toga, predmetna mjera ne može predstavljati prepreku slobodi poslovnog nastana ili slobodnom pružanju usluga. Iz toga slijedi da tužitelj neosnovano prigovara Komisiji da nije ispitala usklađenost te mjere sa slobodom poslovnog nastana i slobodnim pružanjem usluga i *a fortiori* tvrdi da je Komisija morala imati sumnje u tom pogledu.
- 157 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da tužitelj u okviru trećeg tužbenog razloga nije podnio dokaz o postojanju sumnji u smislu članka 4. stavaka 3. i 4. Uredbe 2015/1589. Stoga valja u cijelosti odbiti treći tužbeni razlog.

Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na nedostatku u obrazloženju

- 158 Tužitelj tvrdi da Komisija nije ocijenila određen broj elemenata koji su bitni za utvrđivanje usklađenosti potpore s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a i privremenim okvirom. Kao prvo, Komisija nije utvrdila kako mjera usmjerena na društvo Finnair može sama po sebi otkloniti ozbiljne poremećaje u finskom gospodarstvu. Kao drugo, Komisija nije navela razloge zbog kojih društvo Finnair nije imalo na raspolaganju nijedan drugi način dokapitalizacije osim predmetne mjere. Kao treće, Komisija nije objasnila kako veća razina smanjenja utjecaja postojećih dioničara može zamijeniti poticanje društva Finnair na otkup državne dokapitalizacije. Kao četvrto, Komisija nije, barem sažeto, provela test odvagivanja pozitivnih i negativnih učinaka predmetne mjere. Kao peto, Komisija nije navela razloge zbog kojih je tržišnu snagu društva Finnair trebalo ocijeniti isključivo s obzirom na razinu zagušenja zračne luke Helsinki, kao ni razloge zbog kojih nije imala takvu ovlast. Kao šesto, Komisija nije ocijenila je li predmetna mjera bila nediskriminirajuća i je li poštovala načela slobodnog pružanja usluga i slobode poslovnog nastana.
- 159 Komisija, koju podupire Republika Finska, osporava tu argumentaciju.

- 160 Treba podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, obrazloženje koje se zahtijeva u članku 296. UFEU-a mora biti prilagođeno prirodi predmetnog akta i mora jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke institucije koja je donijela akt da bi se zainteresiranim stranama omogućilo da saznaju razloge za donesenu mjeru i nadležnom sudu omogućilo provođenje njegova nadzora. Zahtjev za obrazlaganje treba ocjenjivati ovisno o okolnostima slučaja, osobito o sadržaju akta, prirodi navedenih razloga i interesu koji bi adresati akta ili druge osobe na koje se akt izravno i osobno odnosi mogli imati za dobivanje objašnjenja. U obrazloženju nije potrebno detaljno navoditi sve relevantne činjenične i pravne elemente jer se pitanje ispunjava li obrazloženje akta zahtjeve iz navedenog članka mora ocjenjivati ne samo s obzirom na njegov tekst nego i s obzirom na njegov kontekst i sva pravna pravila kojima se uređuje predmetno područje (presude od 15. travnja 2008., Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, t. 79. i od 8. rujna 2011., Komisija/Nizozemska, C-279/08 P, EU:C:2011:551, t. 125.).
- 161 Kao prvo, što se tiče obrazloženja u pogledu sposobnosti predmetne mjere da sama po sebi otkloni ozbiljne poremećaje u finskom gospodarstvu, valja podsjetiti na to da se člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a ne zahtijeva da se samom predmetnom potporom mogu otkloniti ozbiljni poremećaji u gospodarstvu dotične države članice. Slijedom toga, Komisija nije bila dužna iznijeti razloge u tom pogledu.
- 162 Kao drugo, što se tiče obrazloženja pobijane odluke u pogledu drugih načina kojima društvo Finnair može povećati svoj vlasnički kapital, Komisija je dovoljno jasno i precizno objasnila, kao što proizlazi iz točaka 49., 51. i 53. ove presude, zašto je smatrala da su finska tijela utvrdila da nisu postojali drugi načini za kratkoročno stjecanje vlasničkog kapitala.
- 163 Kao treće, što se tiče obrazloženja pobijane odluke u dijelu u kojem se odnosi na moguće međudjelovanje razine smanjenja utjecaja postojećih dioničara i otkupa državne dokapitalizacije društva Finnair, u svakom slučaju valja utvrditi, kao što to proizlazi iz točke 72. ove presude, da je Komisija u pobijanoj odluci u dovoljnoj mjeri navela razloge zbog kojih predmetna mjera ispunjava uvjete iz članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a iako ne sadržava mehanizam povećanja naknade.
- 164 Kao četvrto, što se tiče obrazloženja pobijane odluke u dijelu u kojem se odnosi na odvagivanje pozitivnih i negativnih učinaka predmetne mjere, dovoljno je istaknuti, kao što to proizlazi iz točaka 106. do 110. ove presude, da se to odvagivanje ne zahtijeva člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a ni privremenim okvirom. Slijedom toga, Komisija nije bila dužna iznijeti razloge u tom pogledu.
- 165 Kao peto, što se tiče obrazloženja koje se odnosi na značajnu tržišnu snagu društva Finnair, iz tumačenja točaka 98. do 102. pobijane odluke može se zaključiti da je Komisija u dovoljnoj mjeri iznijela svoj pristup tom pitanju, razloge zbog kojih je izabrala taj pristup i razloge na kojima se temelji zaključak prema kojem taj zračni prijevoznik nije imao takvu tržišnu snagu.
- 166 Kao šesto, što se tiče obrazloženja u pogledu načela nediskriminacije, slobodnog pružanja usluga i slobode poslovnog nastana, valja utvrditi da pobijana odluka sadržava elemente, koji su navedeni u točki 36. ove presude, koji omogućuju razumijevanje posebne važnosti društva Finnair za povezanost Finske i njezino gospodarstvo, kao i razloge zbog kojih je Republika Finska odabrala tog zračnog prijevoznika kao jedinog korisnika predmetne mjere.
- 167 Iz toga slijedi da je pobijana odluka dovoljno obrazložena i da stoga valja odbiti četvrti tužbeni razlog.

168 S obzirom na prethodna razmatranja, tužbu valja odbiti u cijelosti.

Troškovi

- 169 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelj nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje vlastitih troškova i troškova Komisije, sukladno njezinu zahtjevu.
- 170 Osim toga, na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Francuska Republika i Republika Finska snosit će stoga vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (deseto prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Društvu Ryanair DAC nalaže se snošenje vlastitih troškova kao i troškova Europske komisije.**
- 3. Francuska Republika i Republika Finska snosit će vlastite troškove.**

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Petrlík

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 22. lipnja 2022.

Potpisi