Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PRIITA PIKAMÄEA
od 9. ožujka 2023. [1]

Predmet C-466/21 P

Land Rheinland-Pfalz
protiv
Deutsche Lufthansa AG,

Europske komisije

„Žalba – Državne potpore – Sektor zračnog prijevoza – Operativna potpora koju je Njemačka odobrila Zračnoj luci Frankfurt-Hahn – Odluka o neospornosti – Tužba za poništenje – Svojstvo ‚zainteresirane stranke' – Zaštita postupovnih prava – Pojam ‚sveobuhvatni scenarij'"

1. Land Rheinland-Pfalz (savezna zemlja Falačko Porajnje, Njemačka; u daljnjem tekstu: savezna zemlja) u svojoj žalbi zahtijeva ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 19. svibnja 2021., Deutsche Lufthansa/Komisija (T-218/18, neobjavljena, EU:T:2021:282; u daljnjem tekstu: pobijana presuda), kojom je Opći sud poništio Odluku Komisije C(2017) 5289 *final* od 31. srpnja 2017. o državnoj potpori SA.47969 (2017/N), koju je provela Njemačka u vezi s operativnom potporom koja je odobrena Zračnoj luci Frankfurt-Hahn (u daljnjem tekstu: sporna odluka).

2. U okviru ovog predmeta protiv te su presude Europska komisija i Deutsche Lufthansa AG (u daljnjem tekstu: DLH) podnijeli dvije protužalbe kojima traže ukidanje navedene presude odnosno ukidanje njezina dijela u kojem se odbija drugi prigovor prvog dijela jedinog tužbenog razloga koji je DLH istaknuo u prvom stupnju.

3. Sudu se ponovno postavlja pitanje o aktivnoj procesnoj legitimaciji protiv odluke kojom je Komisija odlučila zatvoriti upravni postupak u području državne potpore jer nema dvojbe u pogledu spojivosti potpore s unutarnjim tržištem. U tom se kontekstu od Suda traži da odluči o dosegu koji valja pridati pojmu „zainteresirana stranka" i slučajevima u kojima se može smatrati da se takva stranka u svojoj žalbi pozvala na povredu svojih postupovnih prava. Štoviše, Sud treba odlučiti, među ostalim, o tome je li Opći sud osnovano primijenio pravni pojam „sveobuhvatni scenarij" kako bi utvrdio je li izravni korisnik potpore koja se ispituje prenio tu potporu na drugog poduzetnika. Na zahtjev Suda, ovo će se mišljenje odnositi samo na ta pravna pitanja.

[1] Izvorni jezik: francuski

I. Okolnosti spora

4. Savezna Republika Njemačka je 7. travnja 2017. obavijestila Komisiju o svojoj namjeri da dodjeli operativnu potporu Zračnoj luci Frankfurt-Hahn jer je poslovala s gubitkom (u daljnjem tekstu: sporna potpora). Tom zračnom lukom upravlja Frankfurt-Hahn GmbH (u daljnjem tekstu: FFHG).

5. Komisija je u spornoj odluci u biti odlučila da ne treba pokrenuti službeni istražni postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a s obzirom na to da je mjera, iako čini državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, spojiva s unutarnjim tržištem na temelju stavka 3. točke (c) tog članka. Konkretnije, Komisija je u spornoj odluci osobito istaknula da nema drugih zračnih luka u prihvatnom području Zračne luke Frankfurt-Hahn.

6. Prije sporne odluke Komisija je donijela druge dvije odluke o mjerama koje je Savezna Republika Njemačka poduzela u korist Zračne luke Frankfurt Hahn i Ryanaira. Prvo je donijela Odluku (EU) 2016/788 od 1. listopada 2014. o državnoj potpori SA.32833 (11/C) (ex 11/NN) koju je provela Njemačka u vezi s instrumentima za financiranje zračne luke Frankfurt Hahn koji su uspostavljeni u razdoblju od 2009. do 2011. (SL 2016., L 134, str. 1.), u pogledu koje je doneseno rješenje od 17. svibnja 2019., Deutsche Lufthansa/Komisija (T-764/15, neobjavljeno, EU:T:2019:349). Zatim je donijela Odluku (EU) 2016/789 od 1. listopada 2014. o državnoj potpori SA.21121 (C-29/08) (ex NN 54/07) koju je provela Njemačka u vezi s financiranjem Zračne luke Frankfurt Hahn i financijskim odnosima između te zračne luke i društva Ryanair (SL 2016., L 134, str. 46.), u pogledu koje je donesena presuda od 12. travnja 2019., Deutsche Lufthansa/Komisija (T-492/15, EU:T:2019:252). Žalbe podnesene protiv tog rješenja odnosno protiv te presude odbijene su presudom od 15. srpnja 2021., Deutsche Lufthansa/Komisija (C-453/19 P, EU:C:2021:608) i presudom od 20. siječnja 2022., Deutsche Lufthansa/Komisija (C-594/19 P, EU:C:2022:40).

7. Osim toga, Komisija je 26. listopada 2018. pokrenula službeni istražni postupak na temelju tužiteljeve pritužbe upisane pod oznakom SA.43260 koja se odnosila na druge mjere u korist Zračne luke Frankfurt Hahn i Ryanaira (u daljnjem tekstu: postupak Hahn IV).

II. Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

8. Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 29. ožujka 2018. DLH je pokrenuo postupak za poništenje sporne odluke.

9. DLH je u biti pred Općim sudom istaknuo jedan tužbeni razlog.

10. Opći sud je u pobijanoj presudi utvrdio da Komisija nije pravilno uzela u obzir sve kriterije koji se odnose na prihvatno područje Zračne luke Frankfurt Hahn koje je ocjenjivala na temelju Smjernica o državnim potporama zračnim lukama i zračnim prijevoznicima (SL 2014., C 99, str. 3.) i da, s obzirom na to da je njezina analiza nedostatna i nepotpuna, nije mogla otkloniti sve dvojbe u pogledu spojivosti sporne potpore s unutarnjim tržištem. Opći sud je stoga djelomično prihvatio DLH-ov jedini tužbeni razlog te je poništio spornu odluku.

III. Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

A. Žalbeni zahtjevi

11. Savezna zemlja svojom žalbom od Suda zahtijeva da ukine pobijanu presudu i konačno odbije tužbu protiv sporne odluke te da DLH-u naloži snošenje troškova prvostupanjskog i žalbenog postupka.

12. DLH od Suda zahtijeva da odbaci žalbu kao nedopuštenu ili da je, u svakom slučaju, odbije kao neosnovanu te da saveznoj zemlji naloži snošenje troškova.

13. Komisija od Suda zahtijeva da ukine pobijanu presudu, proglasi tužbu u prvom stupnju nedopuštenom ili, podredno, neosnovanom te da DLH-u naloži snošenje troškova prvostupanjskog i žalbenog postupka.

B. Protužalbeni zahtjevi koje je istaknuo DLH

14. DLH svojom protužalbom od Suda zahtijeva da ukine pobijanu presudu u dijelu u kojem se njome odbija drugi prigovor prvog dijela jedinog tužbenog razloga te da saveznoj zemlji naloži snošenje troškova.

15. Savezna zemlja od Suda zahtijeva da odbije DLH-ovu protužalbu, ukine pobijanu presudu i konačno odbije tužbu protiv sporne odluke te da DLH-u naloži snošenje troškova prvostupanjskog i žalbenog postupka.

16. Komisija zahtijeva da se DLH-ovu protužalbu odbaci kao nedopuštenu ili, podredno, odbije kao neosnovanu te da se DLH-u naloži snošenje troškova prvostupanjskog i žalbenog postupka.

C. Protužalbeni zahtjevi koje je istaknula Komisija

17. Komisija svojom protužalbom od Suda zahtijeva da ukine pobijanu presudu, proglasi tužbu u prvom stupnju nedopuštenom ili, podredno, neosnovanom te da DLH-u naloži snošenje troškova prvostupanjskog i žalbenog postupka.

18. DLH od Suda zahtijeva da odbaci Komisijinu protužalbu kao nedopuštenu ili da je, u svakom slučaju, odbije kao neosnovanu i da naloži Komisiji snošenje troškova.

19. Savezna zemlja od Suda zahtijeva da prihvati Komisijinu protužalbu, ukine pobijanu presudu i konačno odbije tužbu protiv sporne odluke te da DLH-u naloži snošenje troškova prvostupanjskog i žalbenog postupka.

20. DLH, savezna zemlja i Komisija saslušani su na raspravi održanoj 30. studenoga 2022.

IV. Analiza

21. Na zahtjev Suda, ovo se mišljenje odnosi isključivo na prvi žalbeni razlog savezne zemlje i prvi protužalbeni razlog Komisije, koji se temelje na pogrešci koja se tiče prava i nedostatku u obrazloženju pobijane presude u pogledu utvrđivanja DLH-ove aktivne procesne legitimacije u ovom slučaju, kao i na DLH-ov drugi protužalbeni razlog, koji se temelji na tome da je Opći sud pogrešno primijenio pojam „sveobuhvatni scenarij" kako bi utvrdio je li FFHG prenio na Ryanair potporu koja se ispituje i tako ocijenio postoji li dvojba u pogledu spojivosti sporne potpore s unutarnjim tržištem.

A. Razlozi koji se temelje na nepostojanju DLH-ove aktivne procesne legitimacije (prvi žalbeni razlog i prvi protužalbeni razlog Komisije)

1. Sažetak pobijane presude i argumenata stranaka

22. Rasuđivanje Općeg suda koje dovodi do priznavanja DLH-ove aktivne procesne legitimacije, i time do odbijanja prigovora nedopuštenosti tužbe koju je to društvo podnijelo, savezna zemlja i Komisija kritiziraju u okviru tumačenja pojma „zainteresirana stranka", a samo savezna zemlja u pogledu DLH-ova pozivanja na njegova postupovna prava.

23. Opći sud je u točkama 39. do 56. pobijane presude u biti zbog dva razloga presudio da je DLH „zainteresirana strana" u smislu članka 1. točke (h) Uredbe (EU) 2015/1589[2]. S jedne strane, Opći sud je u točki 50. pobijane presude istaknuo da bi sporna potpora koja je odobrena Zračnoj luci Frankfurt-Hahn mogla utjecati na konkurentski položaj Zračne luke Frankfurt na Majni, koja je prva DLH-ova čvorišna zračna luka te, prema tome, na interese tog zračnog prijevoznika. S druge strane, u točkama 51. do 54. navedene presude naglasio je da se, time što se Zračnoj luci Frankfurt-Hahn omogućio nastavak poslovanja, na temelju sporne potpore Ryanairu omogućilo da nastavi izvršavati konkurentski pritisak na DLH iz te zračne luke.

24. Opći sud je u točkama 61. do 64. pobijane presude u biti smatrao da iz sveobuhvatne analize tužbe za poništenje proizlazi da je DLH prigovorio Komisiji da je povrijedila njegova postupovna prava jer je odlučila da neće pokrenuti službeni istražni postupak.

2. Ocjena

a) Uvodne napomene

25. Prije nego što započnem s analizom osnovanosti kritika koje su istaknule savezna zemlja i Komisija, valja iznijeti nekoliko uvodnih napomena radi utvrđivanja pravnog okvira kojim je obuhvaćena ocjena DLH-ove aktivne procesne legitimacije.

26. U skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a, aktivna procesna legitimacija među ostalim se priznaje fizičkoj ili pravnoj osobi kako bi pokrenula postupak protiv nekog akta Unije koji nije njoj upućen, pod uvjetom da se taj akt „izravno i osobno" odnosi na nju.

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

27. Radi sažimanja klasične sudske prakse, taj se akt „izravno odnosi" na tu osobu ako postoji izravna veza između spornog akta i pravnog položaja te osobe [3], te se on „osobno odnosi" na dotičnu osobu ako utječe na nju zbog određenih osobina koje su joj svojstvene ili zbog neke činjenične situacije koja je razlikuje od bilo koje druge osobe [4].

28. Kao što se to već napomenulo, te se dvije pretpostavke razlikuju jer se izravan utjecaj uglavnom odnosi na *pravni* položaj tužitelja, dok se osobni utjecaj isključivo odnosi na njegovu *činjeničnu* situaciju [5].

29. Budući da se u predmetnom slučaju radi o tužbi protiv Komisijine odluke u području državnih potpora, valja istaknuti da u okviru postupka nadzora državnih potpora predviđenog člankom 108. UFEU-a valja razlikovati, s jedne strane, prethodnu fazu ispitivanja na temelju stavka 3. tog članka, koja samo ima za cilj omogućiti Komisiji da stekne prvi dojam o djelomičnoj ili potpunoj spojivosti konkretne potpore i, s druge strane, službenu fazu ispitivanja iz stavka 2. navedenog članka. Službena je faza nužna ako Komisija ima „ozbiljne poteškoće" u ocjeni je li potpora spojiva s unutarnjim tržištem. Prema tome, ako se prvim ispitivanjem nisu mogle nadvladati sve te poteškoće, Komisija je dužna, kako bi raspolagala potpunim informacijama, prikupiti sva potrebna mišljenja i u tu svrhu pokrenuti službeni istražni postupak [6]. Stoga se tek u tom postupku Ugovorom propisuje obveza Komisije da pozove „odnosne stranke" da podnesu svoje primjedbe.

30. Prema ustaljenoj sudskoj praksi uspostavljenoj presudama Cook/Komisija [7] i Matra/Komisija [8], ako Komisija bez pokretanja službenog istražnog postupka u odluci na kraju prethodne faze ispitivanja utvrdi da je potpora spojiva s unutarnjim tržištem, zainteresirane stranke mogu ishoditi poštovanje svojih postupovnih prava samo ako mogu osporiti navedenu odluku pred sudom Unije. Stoga se tužba za poništenje takve odluke koju podnese „odnosna stranka" u smislu članka 108. stavka 2. UFEU-a prihvaća kao dopuštena ako tužitelj podnošenjem tužbe želi očuvati postupovna prava koja za njega proizlaze iz te odredbe [9]. U takvom slučaju, tužitelj, za razliku od stranke koja dovodi u pitanje osnovanost odluke donesene nakon službenog istražnog postupka, ne mora dokazati da ima poseban položaj u smislu sudske prakse koja proizlazi iz presude Plaumann, što bi osobito bio slučaj ako bi potpora koja je predmet odluke u pitanju „bitno utjecala" na tužiteljev položaj na tržištu [10].

31. Pojam „zainteresirana strana" zakonodavac Unije pojasnio je u članku 1. točki (h) Uredbe (EZ) br. 659/1999 [11], koji je zamijenjen člankom 1. točkom (h) Uredbe 2015/1589, u kojem je „zainteresirana strana" definirana kao „svaka država članica i svaka osoba, poduzetnik ili udruženje poduzetnika na čije bi interese mogla utjecati dodjela neke potpore, a posebno korisnik potpore, konkurentski poduzetnici i trgovinske udruge". Iako taj pojam tako uključuje, posebice,

[3] Presuda od 30. lipnja 2022., Danske Slagtermestre/Komisija (C-99/21 P, EU:C:2022:510, t. 45. i navedena sudska praksa)

[4] Presuda od 15. srpnja 1963., Plaumann/Komisija (25/62, EU:C:1963:17, str. 223.; u daljnjem tekstu: presuda Plaumann)

[5] Vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u spojenim predmetima Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci (C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:229, t. 57.).

[6] Vidjeti presudu od 3. rujna 2020., Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland i dr./Komisija (C-817/18 P, EU:C:2020:637, t. 75. i 77. i navedena sudska praksa).

[7] Presuda od 19. svibnja 1993. (C-198/91, EU:C:1993:197, t. 23. do 26.)

[8] Presuda od 15. lipnja 1993. (C-225/91, EU:C:1993:239, t. 17. do 19.)

[9] Vidjeti i presudu od 15. srpnja 2021., Deutsche Lufthansa/Komisija (C-453/19 P, EU:C:2021:608, t. 36.).

[10] Vidjeti, među ostalim, presudu od 17. rujna 2015., Mory i dr./Komisija (C-33/14 P, EU:C:2015:609, t. 97. i navedena sudska praksa).

[11] Uredba Vijeća od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 93. Ugovora o EZ-u (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.)

konkurentske poduzetnike korisnika potpore, prema ustaljenoj sudskoj praksi, on se odnosi na neodređen skup adresata [12]. Stoga je Sud priznao da se poduzetnici koji nisu izravni konkurenti korisnika potpore kvalificiraju kao „zainteresirane stranke", pod uvjetom da se u dovoljnoj mjeri dokaže da postoji opasnost od konkretnog utjecaja potpore na njihov položaj [13].

32. S obzirom na ta razmatranja u nastavku ću ispitati posebne kritike koje su iznijele savezna zemlja i Komisija u pogledu rasuđivanja Općeg suda koje je dovelo do proglašenja tužbe koju je pred njim podnio DLH dopuštenom.

b) DLH-ovo svojstvo „zainteresirane stranke"

1) Pogrešno tumačenje pojma „neizravni konkurent"

33. Komisija tvrdi da je Opći sud preširoko tumačio pojam „neizravni konkurent", što ga je pogrešno navelo na zaključak da je DLH „zainteresirana stranka" u smislu sudske prakse Suda. S jedne strane, Opći sud nije poštovao zahtjeve utvrđene u presudama Kronoply i Austrija/Scheucher-Fleisch i dr. [14], u kojima je Sud u pogledu dokazivanja postojanja neizravnog tržišnog natjecanja smatrao da je nužno najprije dokazati da su korisnik potpore i neizravni konkurent u odnosu tržišnog natjecanja barem za dio njihovih djelatnosti, a zatim da potpora može utjecati na konkurentski položaj tog konkurenta. S druge strane, Opći sud nije utvrdio stvarne učinke predmetne potpore na Zračnu luku Frankfurt na Majni, osobito na njezinu profitabilnost, i na ponude letova koje nude i DLH iz Zračne luke Frankfurt na Majni i Ryanair iz Zračne luke Frankfurt-Hahn.

34. Iako je točno da je Opći sud, kao što to tvrdi Komisija, čini se namjeravao utvrditi u točkama 45. i 46. pobijane presude da su korisnik sporne potpore, FFHG, i tužitelj, DLH, neizravni konkurenti, tumačenje iz sudske prakse koje se odnosi na pitanje je li poduzetnik koji nije izravni konkurent korisnika potpore „zainteresirana stranka" puno je šire od onog koje je iznijela Komisija.

35. Kad je riječ o prvom prigovoru u kojem Komisija prigovara Općem sudu da nije zaključio da postojanje neizravnog tržišnog natjecanja znači da su tužitelj i korisnik potpore u odnosu tržišnog natjecanja barem za dio njihovih djelatnosti, valja napomenuti da se taj prigovor temelji na presudama Kronoply i Austrija/Scheucher-Fleisch.

36. Ne smatram da se Sud može složiti s tumačenjem tih presuda koje je predložila Komisija.

37. Sud je u presudi Kronoply kvalificirao kao zainteresiranu stranku poduzetnika koji nije bio izravni konkurent korisnika potpore, ali je za svoj postupak proizvodnje trebao istu sirovinu. Međutim, iz te presude uopće ne proizlazi da je Sud s obzirom na to htio priznavanje te kvalifikacije *općenito* ograničiti samo na poduzetnike koji su u odnosu tržišnog natjecanja s korisnikom potpore, barem za dio svoje djelatnosti.

[12] Presuda od 31. siječnja 2023., Komisija/Braesch i dr. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, t. 59.)

[13] Presuda od 9. srpnja 2009., 3F/Komisija (C-319/07 P, EU:C:2009:435, t. 33.; u daljnjem tekstu: presuda 3F) i presuda od 24. svibnja 2011., Komisija/Kronoply i Kronotex (C-83/09 P, EU:C:2011:341, t. 64. i 65.; u daljnjem tekstu: presuda Kronoply), od 7. travnja 2022., Solar Ileias Bompaina/Komisija (C-429/20 P, EU:C:2022:282, t. 35.; u daljnjem tekstu: presuda Ileias Bompaina) i od 31. siječnja 2023., Komisija/Braesch i dr. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, t. 60.)

[14] Presuda od 27. listopada 2011., (C-47/10 P, EU:C:2011:698; presuda Austrija/Scheucher-Fleisch

38. U predmetu u kojem je donesena presuda Austrija/Scheucher-Fleisch, predmetna potpora sastojala se od bespovratnih sredstava dodijeljenih u okviru programa za poticanje proizvodnje, obrade, prerade i stavljanja poljoprivrednih proizvoda s oznakom kvalitete na tržište u Austriji te su njezini korisnici bili svi aktivni poduzetnici u lancu koji je bio svojstven toj oznaci, uključujući određene poduzetnike s klaonicama i pogonima za rezanje te njihove kupce na malo.

39. Tužitelji, koji su bili poduzetnici specijalizirani u klanju i rezanju životinja te nisu imali navedenu oznaku, smatrali su se zainteresiranim strankama kao izravni konkurenti poduzetnika koji su obavljali istu djelatnosti i imali oznaku kvalitete te kao neizravni konkurenti trgovaca na malo s tom oznakom. Stoga je Sud priznao poduzetnicima, poput tužitelja, koji nisu poslovali na istoj razini kao trgovci na malo i, prema tome, nisu s njima bili u odnosu tržišnog natjecanja ni za jedan dio djelatnosti, svojstvo neizravnih konkurenata [15].

40. Osim toga, te se presude odnose na sudsku praksu u kojoj je Sud, čini mi se, u većem broju slučajeva nego što to Komisija tvrdi u ovom predmetu, smatrao da se svojstvo „zainteresirane stranke” može dodijeliti poduzetnicima koji nisu izravni konkurenti korisnika. Dobar je primjer tog pristupa Suda sadržan u presudi 3F.

41. U predmetu u kojem je donesena ta presuda bila je riječ o danskim propisima koji su sadržavali porezne mjere i bili primjenjivi na danski međunarodni registar brodova. U skladu s tim propisima, s jedne strane, taj je registar vlasnicima brodova upisanih u njega omogućivao da zapošljavaju pomorce državljane trećih država i da im isplaćuju plaću u skladu s njihovim nacionalnim pravom, koja je manja od one izračunane primjenom danskog prava. S druge strane, svi su pomorci zaposleni na tim brodovima bili oslobođeni od poreza na dohodak, što znači da su ti pomorci imali smanjena očekivanja u pogledu plaća prema vlasnicima brodova.

42. Sud je u svojoj presudi priznao da se sindikat pomoraca može kvalificirati kao „zainteresirana stranka” jer postoji opasnost da predmetna potpora ima konkretan utjecaj na njihov položaj i da se taj utjecaj odnosi na njihov „konkurentski položaj” *ne* na tržištu na kojem su bili aktivni vlasnici brodova, nego na tržištu radne snage u odnosu na druge sindikate pomoraca čiji su članovi bili zaposleni na brodovima upisanima u prethodno navedeni registar [16].

43. Budući da se razmatrala zajedno s presudama Kronoply i Austrija/Scheucher-Fleisch, ta bi presuda 3F mogla upućivati na to da pojam „zainteresirana stranka” zahtijeva dokaz da dodjela potpore utječe na žaliteljev konkurentski položaj, neovisno o tome odnosi li se taj utjecaj na tržište *različito* od onog na kojem korisnik potpore obavlja svoju djelatnost.

44. Štoviše, čini se da se u presudi koju je Sud nedavno donio u predmetu Ja zum Nürburgring/Komisija [17] znatno proširio opseg tog pojma.

[15] Presuda Austrija/Scheucher-Fleisch, t. 132.

[16] Presuda 3F, osobito točka 54.

[17] Presuda od 2. rujna 2021., Ja zum Nürburgring/Komisija (C-647/19 P, EU:C:2021:666; u daljnjem tekstu: presuda Nürburgring)

45. U toj se presudi priznavanje svojstva zainteresirane stranke žalitelju koji je udruga obrazložilo činjenicom da je predmetna potpora u okviru otuđenja imovine kompleksa Nürburgring dodijeljena privatnom poduzetniku čiji je cilj ostvarivanje najveće moguće dobiti i da su se time ugrozili žaliteljevi ciljevi u općem interesu, kao i njegovo samo postojanje, osobito povezano sa stazom Nürburgring [18].

46. Stoga smatram da se ne može prihvatiti Komisijin prigovor, prema kojem je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava jer nije zahtijevao da DLH dokaže da je u odnosu tržišnog natjecanja, pa makar djelomično, sa Zračnom lukom Frankfurt-Hahn.

47. Kad je riječ o drugom prigovoru u kojem Komisija prigovara Općem sudu da je implicitno smatrao da nije nužno utvrditi *stvarne* učinke dodjele potpore radi kvalifikacije poduzetnika koji nije u odnosu tržišnog natjecanja s korisnikom potpore kao „zainteresirane stranke", valja navesti da Komisija ponovno upućuje na presude Kronoply i Austrija/Scheucher-Fleisch.

48. Prema mojem mišljenju, tim se presudama ne može dokazati da je Opći sud, kako bi pravilno tumačio pojam „zainteresirana stranka", trebao utvrditi učinke predmetne potpore na Zračnu luku Frankfurt na Majni, osobito na njezinu profitabilnost, i na ponude letova koje nude i DLH iz Zračne luke Frankfurt na Majni i Ryanair iz Zračne luke Frankfurt-Hahn.

49. U prvonavedenoj presudi Sud je potvrdio rasuđivanje Općeg suda, prema kojem su tužitelji dokazali da je došlo do povećanja cijena drva i da se, iako nisu dokazali da je takvo povećanje posljedica dodjele predmetne potpore, ne može isključiti da za njih to podrazumijeva negativne posljedice. Iako nije predmet utvrđenja koje se odnosi na stvarni učinak dodjele potpore, Sud je uputio na povećanje cijena drva samo kako bi potkrijepio svoj zaključak da postoji isključivo potencijalni utjecaj te dodjele na položaj na tržištu tužiteljâ [19].

50. Kad je riječ o drugonavedenoj presudi, ne čini mi se da ijedna od njezinih točaka sadržava utvrđenje Suda da postoje stvarni učinci potpore u korist trgovaca na malo, a nauštrb tužiteljâ (poduzetnici za klanje i rezanje bez oznake).

51. Osim toga, presudama 3F i Nürburgring, koje se prethodno razmatraju, samo se potvrđuje da nije potrebno utvrditi postojanje stvarnih učinaka potpore da bi se zaključilo da se poduzetnika koji nije izravni konkurent korisnika potpore može kvalificirati kao „zainteresiranu stranku".

52. Stoga se taj drugi prigovor, prema mojem mišljenju, ne može prihvatiti.

2) Nepostojanje tužiteljeva dokaza o utjecaju na njegove pravne interese ili njegov pravni položaj

53. Komisija tvrdi da je Opći sud pogrešno protumačio pojam „zainteresirana stranka" jer se njime nije zahtijevalo da DLH dokaže da je dodjela predmetne potpore utjecala na „njegove pravne interese ili njegov pravni položaj".

54. U tom je pogledu važno podsjetiti na to da iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se pojam „zainteresirana stranka" primjenjuje, među ostalim, na poduzetnika koji nije izravni konkurent korisnika potpore, ako tvrdi da bi „dodjela potpore mogla utjecati na njegove interese"

[18] Presuda Nürburgring, t. 66. Želim pojasniti da je bila riječ o udruzi koja je branila interese cjelokupnog njemačkog automobilskog sporta u odnosu na stazu Nürburgring, čiji je glavni cilj bio osigurati iskorištavanje te staze u gospodarskim uvjetima usklađenima s općim interesom, osiguravajući pristup stazi i sportašima amaterima.

[19] Presuda Kronoply, t. 68. i 69.

i ako u tu svrhu „u dovoljnoj mjeri dokaže da bi potpora mogla imati konkretan utjecaj na njegov položaj”[20]. Suprotno tomu, čini mi se da iz iste sudske prakse ne proizlazi da se svojstvo zainteresirane stranke može priznati samo poduzetnicima na čiji bi pravni interes ili pravni položaj mogla utjecati dodjela potpore.

55. U prilog svojem tumačenju, Komisija navodi presude 3F i Nürburgring. Čini se da u pogledu prvonavedene presude smatra da se žalitelju, sindikatu pomoraca, priznalo svojstvo „zainteresirane stranke” jer je dodjela potpore utjecala na njegov pravni položaj i tako izmijenila njegov pregovarački položaj *u odnosu na određene danske vlasnike brodova*, što je, prema mojem mišljenju, pogrešno shvaćanje presude. Naime, kao što je to već prethodno objašnjeno, to je svojstvo, prema mišljenju Suda, proizlazilo iz utjecaja na konkurentski položaj tog sindikata *u odnosu na druge sindikate pomoraca* u pregovorima o kolektivnim ugovorima, što je imalo posljedice za predmetni sindikat i njegovu sposobnost da zapošljava članove[21]. U tim se okolnostima nije zahtijevala nikakva izmjena žaliteljeva pravnog položaja. Komisija u pogledu drugonavedene presude tvrdi da se izmjena pravnog položaja na temelju koje se može zaključiti da je žalitelj „zainteresirana stranka” objašnjava činjenicom da je postizanje cilja u općem interesu koji nastoji ostvariti taj žalitelj postalo „pravno nemoguće”, s obzirom na to da je korisnik potpore i stjecatelj kompleksa Nürburgring bio privatni poduzetnik. Stoga se čini da ta institucija upućuje na činjenicu da je posljedica dodjele predmetne potpore buduća promjena u žaliteljevu pravnom položaju. Ja pak smatram da se zaključak Suda temelji na neusklađenosti između cilja koji žalitelj želi postići i cilja poduzetnika koji je korisnik potpore, isključujući bilo kakvo razmatranje o, primjerice, eventualnom naknadnom prestanku rada žalitelja[22].

56. Nedostatak relevantnosti kriterija koji se odnosi na promjenu pravnih interesa ili pravnog položaja žalitelja u okviru te ocjene ne bi uostalom trebao biti iznenađujući. Naime, kao što je to prethodno navedeno u ovom mišljenju, aktivnom procesnom legitimacijom na temelju svojstva „zainteresirane stranke”, kad je riječ o odluci kojom se potpora proglašava spojivom na kraju prethodnog istražnog postupka potpora, nastoji se ublažiti uvjet prema kojem se akt mora „osobno odnositi” na tužitelja, u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, kako ga je Sud tumačio u sudskoj praski proizašloj iz predmeta Plaumann. Stoga je svojstvo „zainteresirane stranke” izraz relevantnog pravnog kriterija za ocjenu uvjeta osobnog utjecaja koji je utvrđen UFEU-om. Međutim, kao što je to već objašnjeno, UFEU se odnosi na *činjeničnu* situaciju, a ne pravni položaj tužitelja.

57. S obzirom na to, Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kad je DLH-a kvalificirao kao „zainteresiranu stranku” isključivo u pogledu njegova *gospodarskog* interesa.

58. Drugim se Komisijinim prigovorima u tom pogledu ne može, prema mojem mišljenju, osporiti predloženo tumačenje.

59. Potreba za utjecajem na tužiteljeve pravne interese ili pravni položaj ne može se izvesti, suprotno onomu što smatra Komisija, ni iz usporedbe sa sudskom praksom koja se odnosi na izravan utjecaj u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a[23], ni iz usporedbe sa sudskom praksom koja se odnosi na pojam „pravni interes za ishod postupka”, kako je naveden u

[20] Vidjeti sudsku praksu navedenu u bilješci br. 14. ovog mišljenja.

[21] Presuda 3F, osobito točka 52.

[22] Presuda Nürburgring, t. 66. i 67.

[23] Riječ je o presudama od 28. travnja 2015., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284) i od 17. rujna 2015., Confederazione Cooperative Italiane i dr./Anicav i dr. (C-455/13 P, C-457/13 P i C-460/13 P, neobjavljena, EU:C:2015:616).

članku 40. drugom stavku Statuta Suda Europske unije, ni iz presude Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci (u daljnjem tekstu: presuda Montessori) [24].

60. Prvonavedena sudska praksa odnosi se na tumačenje uvjeta „izravnog utjecaja" te stoga, zbog prethodno navedenih razloga, uopće nije relevantna.

61. Drugonavedena sudska praksa odnosi se na odredbu Statuta Suda, prema kojoj pravo na sudjelovanje u sporovima pokrenutima pred Sudom Europske unije imaju tijela, uredi i agencije Unije te svaka druga osoba koja dokaže svoj pravni interes za ishod postupka. Prema toj ustaljenoj sudskoj praksi, pravni interes za ishod postupka podrazumijeva izravan i stvaran interes za prihvaćanje zahtjeva stranke koju intervenijent namjerava podržati, što podrazumijeva provjeru utječe li Komisijina odluka izravno na podnositelja zahtjeva za intervenciju i je li njegov pravni interes za ishod postupka nedvojben. Kao što na to podsjeća Komisija, Sud je pojasnio da se pravni interes za ishod postupka načelno može smatrati *dovoljno izravnim* samo ako taj ishod može izmijeniti pravni položaj podnositelja zahtjeva za intervenciju [25]. Međutim, riječ je o ocjeni sličnoj onoj koja se odnosi na izravan utjecaj u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a te se kao takva ne može prenijeti u kontekst tumačenja pojma „zainteresirana stranka". U svakom slučaju, taj je tekstualni ishod posljedica odvagivanja specifičnog za intervenciju između zahtjeva da se omogući bolja ocjena okvira predmetâ i zahtjeva da se izbjegnu mnogostruke pojedinačne intervencije koje ugrožavaju učinkovitost i neometano odvijanje postupka [26].

62. Presuda Montessori [27] nije relevantna u tom kontekstu, kao što je to Sud već utvrdio u presudi Nürburgring. Naime, u prvonavedenoj presudi nije bila riječ o tome ima li osoba ili poduzetnik svojstvo „zainteresirane stranke", nego o eventualnom izravnom ugrožavanju, s obzirom na Komisijinu odluku kojom su u potpunosti ostavljeni na snazi učinci predmetnih nacionalnih mjera koje čine program potpora, pravnog položaja podnositelja pritužbe koji tvrdi da ga te mjere stavljaju u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju [28].

3) Povreda obveze obrazlaganja u pogledu postojanja tržišnog natjecanja između DLH-a i Ryanaira

63. Komisija i savezna zemlja kritiziraju s nekoliko aspekata i ocjene Općeg suda u pogledu odnosa između DLH-a i Ryanaira opisanih u točkama 51. do 54. pobijane presude.

64. Prije svega, Komisija smatra da je Opći sud, u pogledu postojanja tržišnog natjecanja između DLH-a i Ryanaira, u točkama 52. i 53. pobijane presude povrijedio svoju obvezu da odgovori na sve njihove argumente.

65. Najprije valja podsjetiti, kao prvo, da u okviru žalbenog postupka nadzor Suda ima za cilj, među ostalim, provjeriti je li Opći sud dovoljno pravno odgovorio na sve argumente koje je iznio tužitelj i, s druge strane, da žalbeni razlog koji se temelji na izostanku odgovora Općeg suda na argumente koji su izneseni u prvostupanjskom postupku u biti znači isticanje povrede obveze

[24] Presuda od 6. studenoga 2018. (C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873)

[25] Presuda od 2. rujna 2021., Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology (C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 6. i 7. i navedena sudska praksa)

[26] Rješenje predsjednika Suda od 1. rujna 2022., Google i Alphabet/Komisija (C-48/22 P, neobjavljeno, EU:C:2022:668, t. 12. i navedena sudska praksa)

[27] Presuda od 6. studenoga 2018. (C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873)

[28] Presuda Nürburgring, t. 61.

obrazlaganja koja proizlazi iz članka 36. Statuta Suda Europske unije, koji se na Općі sud primjenjuje na temelju njegova članka 53. prvog stavka i članka 117. Poslovnika Općeg suda. Međutim, važno je dodati da iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da Općі sud nije dužan pružiti obrazloženje kojim bi se iscrpno i pojedinačno osvrnuo na sve tvrdnje koje su iznijele stranke u sporu i da obrazloženje Općeg suda, dakle, može biti implicitno, pod uvjetom da se njime omogućuje zainteresiranim osobama da saznaju razloge zbog kojih Općі sud nije prihvatio njihove argumente, a Sudu da raspolaže dostatnim elementima za izvršavanje svojeg nadzora [29].

66. Valja napomenuti da je Komisija u svojim pisanim očitovanjima u prvostupanjskom postupku oštro osporila tvrdnju da su letovi koje nudi Ryanair iz Zračne luke Frankfurt-Hahn bili u odnosu tržišnog natjecanja s letovima prema istim odredištima koje nudi DLH iz Zračne luke Frankfurt na Majni.

67. Komisija je u tom pogledu osobito naglasila, kao prvo, da se DLH koristio Zračnom lukom Frankfurt na Majni kao čvorišnom zračnom lukom (*hub*) i da su veliku većinu putnika činili putnici u tranzitu, dok je Ryanair iz Zračne luke Frankfurt-Hahn osiguravao niskotarifne izravne letove i, kao drugo, da navodni dokazi koje je DLH podnio Općem sudu nisu sadržavali nikakve informacije o postojanju takvog tržišnog natjecanja, poput podataka o rastu broja putnika i profitabilnosti zračnih linija na kojima je DLH prometovao usporedo s Ryanairom [30].

68. Međutim, u točkama pobijane presude na koje se odnose Komisijini prigovori, osobito točki 52., odražava se pristup u pogledu pitanja postojanja tržišnog natjecanja između DLH-a i Ryanaira koji je gotovo pretpostavka, s obzirom na to da Općі sud samo tvrdi da je istovjetnost odredišta koja opslužuju ti zračni prijevoznici „takva da upućuje na to da postoji tržišno natjecanje”. Čini mi se da se ne može smatrati da Općі sud stoga nije implicitno odgovorio na argumente koje je istaknula Komisija i kojima se upravo htjelo dovesti u pitanje obveznost postojanja veze između pretpostavke (istovjetnost odredišta koja se opslužuju) i zaključka (postojanje tržišnog natjecanja). Slijedom toga, prema mojem mišljenju, uopće se ne može smatrati da je to obrazloženje dovoljno kako bi se Komisiji omogućilo da shvati razloge za odbijanje njezinih argumenata i Sudu da izvrši svoj sudski nadzor.

69. Iz toga slijedi da rasuđivanje iz točaka 51. do 54. pobijane presude sadržava nedostatak u obrazloženju i da Sud posljedično treba prihvatiti ovaj prigovor.

70. S obzirom na taj zaključak, nije nužno ispitati druge prigovore, koje su istaknule savezna zemlja i Komisija, koji se odnose na taj dio rasuđivanja Općeg suda.

4) Povreda pravilâ o teretu dokazivanja prilikom utvrđivanja postojanja tržišnog natjecanja između zračnih luka Frankfurt Hahn i Frankfurt na Majni

71. Komisija u biti prigovara Općem sudu da se temeljio na navodnom tržišnom natjecanju između zračnih luka Frankfurt na Majni i Frankfurt Hahn te na utjecaju sporne potpore na Zračnu luku Frankfurt na Majni kako bi opravdao dopuštenost DLH-ove tužbe, iako takvi argumenti nisu istaknuti u tužbi za poništenje.

[29] Vidjeti po analogiji presudu od 11. svibnja 2017., Dyson/Komisija (C-44/16 P, EU:C:2017:357, t. 37.).

[30] Vidjeti osobito točke 30. do 48. odgovora na repliku.

72. Iako se Komisija poziva na povredu pravilâ o teretu dokazivanja, čini mi se da detaljnije ispitivanje prigovora koji ističe pokazuje da tim prigovorom prije želi osporiti povredu načela kontradiktornosti koju je počinio Opći sud.

73. Naime, podsjećam na to da, prema sudskoj praksi Suda, načelo kontradiktornosti ne daje svakoj stranci u postupku samo pravo upoznati se s podnescima i očitovanjima koje je sucu podnijela protivna stranka te o njima raspravljati. Ono također znači pravo stranaka na to da se upoznaju s dokazima koje sudovi uzimaju u obzir po službenoj dužnosti i na kojima namjeravaju temeljiti svoje odluke te da o njima rasprave. Za ispunjenje zahtjeva koji se odnose na pravo na pošteno suđenje važno je, naime, da su stranke bile upoznate kako s činjeničnim tako i pravnim elementima koji su odlučujući za ishod postupka te da su o njima mogle kontradiktorno raspravljati [31].

74. Čini se da Opći sud u točki 50. pobijane presude smatra da su zračne luke Frankfurt Hahn i Frankfurt na Majni konkurenti.

75. U dijelu koji se odnosi na dopuštenost njegove tužbe za poništenje, DLH uopće ne navodi tržišno natjecanje između tih dviju zračnih luka i iznosi argumentaciju koja se gotovo isključivo temelji na konkurentskom odnosu koji ima s Ryanairom.

76. Točno je da valja napomenuti da DLH u uvodnom dijelu te tužbe (točka 48.) i u dijelu koji se odnosi na osnovanost sporne odluke (točke 117. i 118.) želi dokazati da je FFHG-ovo subvencioniranje Ryanaira omogućilo tom zračnom prijevozniku da premjesti svoje djelatnosti u veće zračne luke, među ostalim, u Zračnu luku Frankfurt na Majni, i da upravitelj te zračne luke sada slijedi strategiju kojom želi privući niskotarifne zračne prijevoznike. U tom kontekstu kritizira određivanje prihvatnog područja Zračne luke Frankfurt Hahn koje je Komisija provela u okviru svoje analize spojivosti predmetne potpore s unutarnjim tržištem i osobito točku 46. sporne odluke.

77. Međutim, smatram da bi u tim uvjetima samo posebno dobronamjerno tumačenje te tužbe, koje uključuje logički pristup usmjeren na otkrivanje implicitnog, ali nužnog značenja njezina teksta, moglo dovesti do zaključka da DLH smatra da su te dvije zračne luke u odnosu tržišnog natjecanja i, prema tome, uzimanja u obzir tog elementa u okviru ocjene je li DLH u dovoljnoj mjeri dokazao da potpora o kojoj je riječ može imati konkretan utjecaj na njegov položaj.

78. Budući da je Opći sud tako povrijedio načelo kontradiktornosti, predlažem Sudu da prihvati ovaj prigovor.

5) Pogreška koja se tiče prava počinjena u utvrđivanju opasnosti od konkretnog utjecaja dodjele sporne potpore na DLH-ov položaj zbog ometanja rada Zračne luke Frankfurt na Majni

79. Savezna zemlja tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kad je u točki 50. pobijane presude odlučio da bi se spornom potporom mogao izvršavati konkurentski pritisak na Zračnu luku Frankfurt na Majni, što bi moglo negativno utjecati na njegove klijente, među kojima je DLH.

[31] Presuda od 27. ožujka 2014., OHIM/National Lottery Commission (C-530/12 P, EU:C:2014:186, t. 54. i navedena sudska praksa)

80. Budući da sam predložio da se potvrdno odgovori na prethodno navedeni prigovor koji se odnosi na povredu tereta dokazivanja u pogledu izostanka tvrdnji o postojanju odnosa tržišnog natjecanja između zračnih luka Frankfurt Hahn i Frankfurt na Majni, ovaj ću prigovor tek podredno razmotriti.

81. Prije ocjene tog prigovora, nužno je podsjetiti na to da je relevantni pravni okvir u ovom slučaju pojašnjen u presudi koju je Sud nedavno donio u predmetu Solar Ileias Bompaina.

82. U njemu je bila riječ o grčkom propisu koji je imao za učinak smanjenje cijena otkupa plaćenih proizvođačima koji se koriste obnovljivim izvorima energije, poput žalitelja, te se njime željelo otkloniti deficit s posebnog računa koji je prethodno otvoren na temelju zakona u svrhu financiranja cijena otkupa, među ostalim, u korist tih proizvođača. Sredstva su na taj račun uglavnom dolazila od posebnog doprinosa nametnutog potrošačima i putem dodatnih izvora, kao što su prihodi sudionika na relevantnom tržištu. Prema žaliteljevu mišljenju, iz tog je propisa proizašla dodjela potpore dobavljačima električne energije jer nisu morali dati svoj doprinos. Da su ti dobavljači bili prisiljeni doprinositi otklanjanju navedenog deficita, žalitelj smatra da bi njegova imovinska situacija mogla biti povoljnija jer nije bilo potrebno smanjiti cijene otkupa na koje je imao pravo.

83. Kad je riječ o pitanju može li potpora imati konkretan utjecaj na žaliteljev položaj, Sud je u toj presudi pojasnio da, iako ugrožavanje interesâ tog poduzetnika može biti samo potencijalno, opasnost od konkretnog utjecaja na te iste interese mora se moći dokazati *u dovoljnoj mjeri* [32]. Drugim riječima, relevantan kriterij, prema mišljenju Suda, jest postojanje moguće uzročne veze, utvrđene u dovoljnoj mjeri, između navodne potpore i konkretnog ugrožavanja interesâ ili položaja poduzetnika o kojem je riječ na tržištu [33].

84. Na temelju tih načela, Sud je potvrdio zaključak Općeg suda da žalitelj nije objasnio na koji je način navodno oslobođenje dobavljača električne energije moglo utjecati na utvrđivanje novih cijena otkupa primjenjivih na njih, s obzirom na to da su provedene prilagodbe uglavnom bile usmjerene na stvaranje protuteže prekomjernoj naknadi koja je prethodno dodijeljena tim proizvođačima [34].

85. Radi tumačenja je korisno sagledati širu sliku i podsjetiti na to da se, kao što je to prethodno objašnjeno u točki 30. ovog mišljenja, u sudskoj praksi proširio krug subjekata koji se mogu kvalificirati kao zainteresirane stranke zbog razlike koja je njome uvedena između tog svojstva i postojanja odnosa tržišnog natjecanja između tužitelja i korisnika potpore.

86. Kao posljedica takvog proširenja, čini se da je zahtjev u pogledu dokazivanja postojanja moguće uzročne veze između potpore i konkretnog utjecaja na tužiteljev položaj stvarna prepreka zbog koje je moguće izbjeći da se tužba protiv Komisijine odluke, poput sporne odluke, pretvori u neku vrstu *actio popularis*. Stoga mi se čini da Sud poziva da se tu vezu shvati na relativno strog način i da se pritom uzme u obzir da se njome zahtijeva samo da se dokaže isključivo potencijalni utjecaj na tužiteljev položaj, a ne stvarni utjecaj.

[32] Presuda Solar Ileias Bompaina, t. 35.

[33] Presuda Solar Ileias Bompaina, t. 43.

[34] Presuda Solar Ileias Bompaina, t. 41.

87. Prema mojem mišljenju, u okviru tog pristupa mora se zahtijevati da se dokaže da *sporna potpora kao takva* može utjecati na tužiteljeve interese, a ne samo da postoji potencijalni sukob interesa između korisnika potpore i tužitelja [35].

88. Opći sud je u točki 50. pobijane presude u biti smatrao da je, s obzirom na to da je Zračna luka Frankfurt na Majni DLH-ovo glavno središte za letačke operacije i da se nalazi u blizini zračne luke koja je korisnik sporne potpore, DLH-u u interesu da se rad Zračne luke Frankfurt na Majni ne ometa mogućim utjecajem dodjele sporne potpore na njegov konkurentski položaj.

89. Prema mojem mišljenju, tako utvrđena uzročna veza ima očiti nedostatak.

90. Naime, Opći sud se ne poziva ni na jedan dokaz kojim bi se opravdale negativne posljedice mogućeg konkurentskog pritiska na Zračnu luku Frankfurt na Majni za klijente te zračne luke, poput DLH-a. U tom se pogledu slažem s napomenom savezne zemlje da bi rasuđivanje koje se temelji na općim razmatranjima o politici tržišnog natjecanja čak moglo dovesti do suprotne pretpostavke, s obzirom na to da bi Zračna luka Frankfurt na Majni pod utjecajem konkurentskog pritiska bila primorana zračnim prijevoznicima koji ondje posluju ponuditi bolje ugovorne uvjete.

91. S obzirom na ta razmatranja, predlažem Sudu, u slučaju da bude smatrao da prethodno ispitani prigovor treba odbiti, da utvrdi da rasuđivanje iz točke 50. pobijane presude sadržava pogrešku koja se tiče prava i da posljedično prihvati ovaj prigovor.

c) DLH-ovo pozivanje na postupovna prava

92. Savezna zemlja prigovara Općem sudu, kao prvo, da je, među ostalim, u točki 62. pobijane presude pogrešno smatrao da je DLH u svojoj tužbi za poništenje prigovorio Komisiji da je povrijedila njegova postupovna prava jer je odlučila da neće pokrenuti službeni istražni postupak i, kao drugo, da nije pravilno obrazložio tu tvrdnju.

93. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, ako žalitelj nije *izričito* iznio tužbeni razlog u tom pogledu, nije na Općem sudu da tumači žaliteljevu tužbu kojom se dovodi u pitanje isključivo osnovanost odluke o ocjeni potpore kao takve, na način da se ta tužba zapravo odnosi na zaštitu žaliteljevih postupovnih prava iz članka 108. stavka 2. UFEU-a. Naime, takvo tumačenje dovodi do opasnosti od preinake predmeta tužbe [36].

94. Sud je u presudama Kronoply i Austrija/Scheucher-Fleisch potvrdio da, kad tužitelji u prvostupanjskom postupku traže poništenje Komisijine odluke o tome da neće pokrenuti službeni istražni postupak, prethodno navedeno ograničenje ovlasti tumačenja tužbenih razloga nema za učinak sprečavanje Općeg suda da ispita argumente o meritumu koje je tužitelj iznio

[35] Vidjeti u tom smislu također presudu od 15. rujna 2021., CAPA i dr./Komisija (T-777/19, EU:T:2021:588, t. 89.), u pogledu koje se trenutačno vodi postupak povodom žalbe pred Sudom.

[36] Vidjeti presudu Nürburgring, t. 115. i navedenu sudsku praksu. Tu je sudsku praksu oštro kritizirao nezavisni odvjetnik P. Mengozzi u svojem mišljenju u predmetu British Aggregates/Komisija (C-487/06 P, EU:C:2008:419, t. 70. do 75.) jer je smatrao da je „vrlo složena i nadasve formalistička”. Vidjeti i kritike koje je nezavisni odvjetnik F. G. Jacobs iznio u svojem mišljenju u predmetu Komisija/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (C-78/03 P, EU:C:2005:106, t. 138.) i kritike koje je nezavisni odvjetnik Y. Bot iznio u svojem mišljenju u spojenim predmetima Njemačka i dr./Kronofrance (C-75/05 P i C-80/05 P, EU:C:2008:140, t. 106. do 109.).

kako bi provjerio sadržavaju li oni i elemente u prilog tužbenom razlogu koji je taj tužitelj također istaknuo, a kojim se izričito ističe postojanje ozbiljnih poteškoća koje bi opravdale pokretanje službenog istražnog postupka [37].

95. Sud je u presudi Belgija/Deutsche Post i DHL International [38] pojasnio da nije nužno da iz tužbe za poništenje jasno proizlazi zahtjev za koji se nedvosmisleno može utvrditi da mu je cilj zaštita postupovnih prava tužiteljâ. Smatrao je da je dovoljna činjenica da tužitelji u samom tekstu te tužbe tvrde da ih je nepokretanje službenog istražnog postupka spriječilo da se koriste postupovnim jamstvima na koja imaju pravo. Sud smatra da je u tim okolnostima tužba za poništenje dopuštena, pod uvjetom da Opći sud odlučuje samo o tužbenim razlozima kojima se nastoji utvrditi da je Komisija trebala pokrenuti službenu fazu ispitivanja [39].

96. Čini mi se da su okolnosti ovog slučaja slične. Naime, DLH je tužbu u prvostupanjskom postupku podnio protiv Komisijine odluke o tome da neće pokrenuti službeni istražni postupak. Iako iz DLH-ove tužbe za poništenje ne proizlazi jasno zahtjev za koji se nedvosmisleno može utvrditi da mu je cilj zaštita postupovnih prava tog društva, iz teksta te tužbe, osobito njezinih točaka 55. i 56., proizlazi da DLH ističe argumente koji se mogu shvatiti kao prigovor Komisiji jer nije pokrenula navedeni postupak.

97. Međutim, Opći sud u pobijanoj presudi nije razdvojio tužbene zahtjeve kako je to propisao Sud i time je počinio pogrešku koja se tiče prava. Prema mojem mišljenju, taj prigovor savezne zemlje stoga treba prihvatiti.

98. U svakom slučaju, čini mi se da se ne može smatrati da točka 62. pobijane presude ispunjava zahtjeve na kojima se temelji obveza obrazlaganja koju ima Opći sud zato što je pretjerano neodređena i sažeta. Naime, Opći sud trebao se izričito pozvati na točke DLH-ove tužbe za poništenje kojima može potkrijepiti svoju opću ocjenu, prema kojoj je DLH-ovo pozivanje na njegova postupovna prava bilo posljedica „sveobuhvatne analize" te tužbe.

B. Navodna pogrešna primjena Općeg suda pojma „sveobuhvatni scenarij" (prvi i treći prigovor DLH-ova drugog protužalbenog razloga)

1. Sažetak pobijane presude i argumenata stranaka

99. DLH u biti osobito kritizira rasuđivanje iz točaka 129. do 142. pobijane presude, na temelju kojeg je Opći sud odbio prigovore koje je istaknuo DLH jer je utvrdio da Komisija nije bila obvezna uzeti u obzir nekoliko mjera donesenih u korist Ryanaira kako bi ocijenila postoji li dvojba u pogledu spojivosti sporne potpore s unutarnjim tržištem. Prema DLH-ovu mišljenju, tom su se potporom trebali nadoknaditi gubici koje bi FFHG pretrpio upravo zbog tih mjera u

[37] Presude Kronoply, t. 56. i Austrija/Scheucher-Fleisch, t. 47. do 50.

[38] Presuda od 22. rujna 2011. (C-148/09 P, EU:C:2011:603)

[39] T. 61. do 63. te presude Belgija/Deutsche Post i DHL International. Uvjeren sam da točka 20. rješenja od 19. prosinca 2019., Lux-Rehab Non-Profit/Komisija (C-747/18 P, neobjavljeno, EU:C:2019:1105), nije u suprotnosti s tom presudom jer, kad Sud u njoj utvrđuje da „na temelju rasuđivanja iz [presude Austrija/Scheucher-Fleisch] nije moguće zaključiti da je, *u nedostatku tužbenog razloga koji se temelji na povredi postupovnih prava* […], na sudu Unije da preispita tužbeni razlog kojim se želi dovesti u pitanje osnovanost Komisijine odluke o neospornosti kao tužbeni razlog koji se temelji na povredi tih postupovnih prava" (moje isticanje), itekako se može smatrati da ne upućuje samo na tužbene razloge koji jasno proizlaze iz tužbe za poništenje kao razlozi koji se mogu nedvosmisleno utvrditi. Smatram da se ista razmatranja mogu primijeniti i na točke 44. do 46. presude od 13. prosinca 2005., Komisija/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (C-78/03 P, EU:C:2005:761).

korist Ryanaira, tako da bi taj zračni prijevoznik zapravo bio neizravni korisnik sporne potpore, što bi moralo dovesti do dvojbi u pogledu spojivosti te potpore s unutarnjim tržištem. Komisija osporava taj argument.

2. Ocjena

100. S obzirom na negativan zaključak koji predlažem Sudu da primijeni u pogledu dopuštenosti tužbe koju je DLH podnio Općem sudu, rasuđivanje koje slijedi treba shvatiti kao isključivo podredno.

101. Najprije valja napomenuti da se zaključak Općeg suda iz točke 140. pobijane presude temelji na dvama utvrđenjima. S jedne strane, Opći sud u točki 137. pobijane presude smatra da su određene mjere u korist Ryanaira predmet postupka Hahn IV. S druge strane, u točkama 138. i 139. te presude utvrđuje da nijedna od tih mjera nije dio „sveobuhvatnog scenarija" sa spornom potporom.

102. DLH osporava, među ostalim, osnovanost primjene pojma „sveobuhvatni scenarij" kako bi se isključila mogućnost da je sporna potpora prenesena na Ryanair.

103. U tom pogledu napominjem tri kriterija koja je Opći sud primijenio kako bi utvrdio postojanje sveobuhvatnog scenarija: i. raspodjela sporne potpore i mjera o kojima je riječ tijekom određenog razdoblja, ii. izmjena dioničarske strukture do koje je došlo između sklapanja ugovora i dodjele potpore i iii. drukčiji oblik tih mjera.

104. Iz toga slijedi da materijalni sadržaj ispitivanja koje je proveo Opći sud kako bi provjerio jesu li sporna potpora i druge predmetne mjere dio „sveobuhvatnog scenarija" odgovara materijalnom sadržaju analize propisane sudskom praksom Suda kako bi se utvrdilo može li se nekoliko uzastopnih mjera potpore smatrati jednom mjerom za potrebe primjene pravilâ u području državnih potpora. Naime, podsjećam na to da je Sud priznao da takav može biti slučaj kada su državne intervencije u pogledu svoje *kronologije*, svojeg *cilja* i *položaja poduzetnika u trenutku tih intervencija* toliko međusobno usko povezane da ih je nemoguće razdvojiti [40].

105. Ovaj se tužbeni razlog ipak ne odnosi na kvalifikaciju niza državnih intervencija kao državne potpore, s obzirom na to da je priroda potpore koja je izravno isplaćena FFHG-u nesporna. Pravno pitanje koje je okosnica ovog tužbenog razloga odnosi se na moguće postojanje neizravnog korisnika te potpore s ciljem njezina povrata i, konkretnije, na pitanje može li se smatrati da je potpora prenesena na Ryanair.

106. Upravo sam zato uvjeren da primjena sudske prakse uspostavljene presudom Bouygues [41] nije relevantna u ovom slučaju, što se uostalom potvrđuje činjenicom da se na temelju utvrđenja, prema kojima su sporna potpora i druge mjere o kojima je riječ raspodijeljene tijekom određenog

[40] Presuda od 19. ožujka 2013., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisija i dr. i Komisija/Francuska i dr. (C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, t. 104.; u daljnjem tekstu: presuda Bouygues). Naime, Sud objašnjava da se, s obzirom na to da državne intervencije mogu imati različite oblike i da ih je, u skladu s temeljnim načelima nadzora državnih potpora, potrebno ispitati *s obzirom na njihov učinak*, ne može isključiti da se nekoliko uzastopnih državnih intervencija treba, za potrebe primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a, smatrati jedinstvenom intervencijom (točka 103.).

[41] Vidjeti i presude od 4. lipnja 2015., Komisija/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, t. 97.); od 26. ožujka 2020., Larko/Komisija (C-244/18 P, EU:C:2020:238, t. 33.) i od 10. prosinca 2020., Comune di Milano/Komisija (C-160/19 P, EU:C:2020:1012, t. 72.).

razdoblja, neovisno o tome imaju li različite oblike ili je FFHG-ova dioničarska struktura izmijenjena, ne može isključiti da je ta potpora primjenom navedenih mjera mogla ići u korist Ryanairu.

107. Je li do tog prijenosa došlo može se utvrditi samo primjenom sudske prakse Suda koja se odnosi na neizravnu prednost, kako proizlazi iz presuda Njemačka/Komisija [42], Nizozemska/Komisija [43] i Mediaset/Komisija [44].

108. Komisija je u točki 116. Obavijesti o pojmu „državna potpora" [45] sažela tu sudsku praksu na način da se njome zahtijeva da „predvidljive učinke mjere treba preispitati sa stajališta *ex ante*", s obzirom na to da je „neizravna […] prednost prisutna ako je mjera oblikovana na način da prenosi svoje sekundarne učinke na poduzetnike ili grupe poduzetnika čiji je identitet moguće utvrditi". Iako se slažem s Komisijinim tumačenjem, nedavno sam tvrdio da postojanje neizravne prednosti proizlazi, prema navedenoj sudskoj praksi, iz sadržaja primjenjivih odredbi ili iz sadržaja istih odredbi povezanih s postojećim činjeničnim kontekstom [46].

109. Kriteriji iz sudske prakse koja je proizašla iz presude Bouygues, kako ih je Opći sud primijenio u točkama 138. i 139. pobijane presude, očito uopće nisu važni u toj ocjeni.

110. U tom se pogledu može uputiti, primjerice, na presudu Suda u predmetu Nizozemska/Komisija [47]. Ukratko, u njemu je bila riječ o propisu kojim se predviđala potpora u obliku naknade nizozemskim operaterima benzinskih postaja koje se nalaze na granici s Njemačkom, kako bi se smanjila razlika između stopa trošarina koje su na snazi u Nizozemskoj i onih koje postoje u Njemačkoj, i u obliku ugovora kojim se predviđalo da su naftna poduzeća koja opskrbljuju te benzinske postaje dužna osloboditi te operatere smanjenja cijena na benzinskim postajama koje odgovara toj razlici. Sud je u svojoj presudi smatrao da je potpora prenesena na naftna poduzeća iako su mjere o kojima je riječ bile različite prirode, nisu imale učinak na iste subjekte te su bile raspodijeljene tijekom određenog razdoblja.

111. Stoga smatram da je Opći sud trebao primijeniti kriterij koji proizlazi iz sudske prakse u području neizravne prednosti kako bi ispitao je li mjera kojom se dodjeljuje sporna potpora osmišljena na način da barem jedan dio te potpore ide u korist Ryanairu. Budući da je Opći sud, suprotno tomu, primijenio kriterije iz sudske prakse proizašle iz presude Bouygues, smatram da je počinio pogrešku koja se tiče prava.

112. S obzirom na prethodno navedeno, i ako bude smatrao da je tužba koju je DLH podnio Općem sudu dopuštena, Sud, prema mojem mišljenju, treba prihvatiti DLH-ov drugi protužalbeni razlog.

[42] Presuda od 19. rujna 2000. (C-156/98, EU:C:2000:467)

[43] Presuda od 13. lipnja 2002. (C-382/99, EU:C:2002:363)

[44] Presuda od 28. srpnja 2011. (C-403/10 P, neobjavljena, EU:C:2011:533), kojom se u tom pogledu potvrdila presuda od 15. lipnja 2010., Mediaset/Komisija (T-177/07, EU:T:2010:233).

[45] Obavijest Komisije o pojmu državne potpore iz članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL 2016., C 262, str. 1.)

[46] Vidjeti moje mišljenje u spojenim predmetima Španjolska i dr./Komisija (C-649/20 P, C-658/20 P i C-662/20 P, EU:C:2022:744, t. 114. i 115.).

[47] Presuda od 13. lipnja 2002., Nizozemska/Komisija (C-382/99, EU:C:2002:363)

V. Zaključak

113. S obzirom na prethodno navedena razmatranja, predlažem Sudu da ukine pobijanu presudu na temelju pogrešaka koje se tiču prava koje je Opći sud počinio kad je utvrđivao ima li DLH aktivnu procesnu legitimaciju.