Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE
od 16. ožujka 2023. [1]

Predmet C-209/21 P

Ryanair DAC
protiv

Europske komisije

„Žalba – Državne potpore – Švedska – COVID-19 – Jamstva za zajmove namijenjene potpori zračnim prijevoznicima – Odluka Europske komisije o neospornosti”

1. Žalba na koju se odnosi ovo mišljenje dio je većeg broja sporova koji se vode pred Sudom i u kojima društvo Ryanair pobija presude kojima je Opći sud odbio tužbe koje je to društvo podnijelo protiv odluka kojima je Europska komisija odobrila mjere potpore koje su razne države članice zbog pandemije bolesti COVID-19 donijele u korist zračnih prijevoznika koji posluju na njihovu državnom području u obliku pojedinačnih potpora ili programa potpora koje su se, ovisno o slučaju, temeljile na članku 107. stavku 2. točki (b) UFEU-a ili članku 107. stavku 3. točki (b) UFEU-a [2]. U ovom predmetu društvo Ryanair DAC (u daljnjem tekstu: Ryanair ili žalitelj) zahtijeva od Suda da ukine presudu od 17. veljače 2021., Ryanair/Komisija [3] (u daljnjem tekstu: pobijana presuda).

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

2. Činjenice na kojima se temelji tužba pred Općim sudom opisane su u točkama 1. do 3. pobijane presude na način naveden u nastavku i mogu se sažeti kako slijedi.

3. Kraljevina Švedska prijavila je 3. travnja 2020. Komisiji mjeru potpore u obliku programa jamstava za zajmove određenim zračnim prijevoznicima (u daljnjem tekstu: predmetni program potpore), čiji je cilj osigurati da zračni prijevoznici koji imaju licenciju koju je izdala ta država članica i koji su važni za njezino povezivanje, raspolažu dovoljnom likvidnošću kako bi se izbjeglo da poremećaji uzrokovani pandemijom bolesti COVID-19 ugroze njihovu održivost i kako bi se očuvao kontinuitet gospodarske aktivnosti tijekom trenutačne krize i nakon nje. Predmetni program potpore koristio je svim zračnim prijevoznicima koji su na dan 1. siječnja 2020. bili nositelji švedske licencije za obavljanje komercijalnih djelatnosti u zrakoplovstvu na temelju

[1] Izvorni jezik: talijanski

[2] Za opis konteksta u kojem se nalazi žalba na koju se odnosi ovo mišljenje upućujem na točku 1. svojeg mišljenja u predmetu C-320/21, Ryanair DAC/Komisija.

[3] T-238/20, EU:T:2021:91

članka 3. Uredbe (EZ) br. 1008/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. rujna 2008. o zajedničkim pravilima za obavljanje zračnog prijevoza u Zajednici [4], osim zračnim prijevoznicima čija se glavna djelatnost sastojala od obavljanja usluga izvanrednog zračnog prijevoza putnika. Najveći iznos zajmova osiguranih na temelju tog programa bio je 5 milijardi švedskih kruna (SEK), pri čemu se jamstvo s trajanjem od najviše šest godina odobravalo do 31. prosinca 2020. na kredite za ulaganje i kredite za obrtni kapital. Komisija je 11. travnja 2020. donijela Odluku C(2020.) 2366 *final* o državnoj potpori SA.56812 (2020/N) – Švedska – COVID-19: program jamstava za zajmove u korist zračnih prijevoznika (u daljnjem tekstu: osporavana odluka), kojom je, nakon što je zaključila da predmetna mjera predstavlja državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, ocijenila njezinu spojivost s unutarnjim tržištem s obzirom na svoju Komunikaciju od 19. ožujka 2020., naslovljenu „Privremeni okvir za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji COVIDA-19” [5], koja je izmijenjena 3. travnja 2020. [6] (u daljnjem tekstu: privremeni okvir). Komisija je zaključila da predmetni program potpore ispunjava sve relevantne uvjete navedene u točki 3.2. tog privremenog okvira, naslovljenoj „Potpore u obliku jamstava za zajmove”, i da je spojiv s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a. Stoga Komisija protiv njega nije istaknula prigovore.

4. Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 1. svibnja 2020. društvo Ryanair pokrenulo je postupak protiv osporavane odluke. Francuskoj Republici i Kraljevini Švedskoj odobrena je intervencija u potporu Komisijinim zahtjevima. Društvo Ryanair istaknulo je četiri tužbena razloga u prilog tužbi. Prvi tužbeni razlog temeljio se, u biti, na povredi načela nediskriminacije na temelju državljanstva i slobodnog pružanja usluga, drugi tužbeni razlog temeljio se na povredi obveze odvagivanja korisnih učinaka potpore na trgovinske uvjete i na održavanje nenarušenog tržišnog natjecanja s njezinim negativnim učincima, treći tužbeni razlog temeljio se u biti na povredi postupovnih prava izvedenih iz članka 108. stavka 2. UFEU-a, a četvrti tužbeni razlog temeljio se na povredi obveze obrazlaganja. Opći sud odbio je pobijanom presudom sve tužbene razloge koje je istaknulo društvo Ryanair i tužbu u cijelosti, naložio je društvu Ryanair snošenje vlastitih troškova i troškova Komisije te je presudio da će Francuska Republika i Kraljevina Švedska snositi vlastite troškove.

5. Aktom podnesenim tajništvu Suda 1. travnja 2021. društvo Ryanair podnijelo je žalbu na koju se odnosi ovo mišljenje. Zajednička rasprava s predmetom C-210/21 P, Ryanair/Komisija, koji se odnosi na mjeru potpore u obliku moratorija na plaćanje pristojbe za civilno zrakoplovstvo i pristojbe solidarnosti na zrakoplovnim kartama, koje se duguju na mjesečnoj osnovi, tijekom razdoblja od ožujka do prosinca 2020. i koju je Francuska dodijelila zračnim prijevoznicima koji su nositelji operativne licencije izdane u toj državi članici, održana je 19. listopada 2022., a na njoj su društvo Ryanair, Kraljevina Švedska i Francuska Republika iznijeli svoja usmena očitovanja.

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

[4] SL 2008., L 293, str. 3. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 8., str. 164.)

[5] SL 2020., C 91 I, str. 1.

[6] SL 2020., C 112 I, str. 1.

II. O žalbi

7. U prilog svojoj žalbi društvo Ryanair ističe pet žalbenih razloga od kojih se prvi odnosi na povredu načela nediskriminacije, drugi na pogrešku koja se tiče prava i iskrivljavanje činjenica u vezi sa žaliteljevom argumentacijom o povredi slobode pružanja usluga, treći na povredu koja se tiče prava koju je Opći sud počinio kad je smatrao da Komisija nema obvezu odvagivanja pozitivnih i negativnih učinaka potpore, četvrti na pogrešku koja se tiče prava i iskrivljavanje činjenica kad je riječ o ocjeni postojanja nedostataka u obrazloženju osporavane odluke i peti na to da Opći sud nije utvrdio da Komisija ima obvezu da u pogledu predmetnog programa pokrene formalni istražni postupak.

8. U skladu sa zahtjevom Suda, ovo će se mišljenje odnositi samo na prva tri žalbena razloga.

A. Prvi žalbeni razlog

9. Svojim prvim žalbenim razlogom, koji se odnosi na točke 25. do 57. pobijane presude, društvo Ryanair ističe da je Opći sud povrijedio pravo Unije u pogledu utvrđivanja postoji li u predmetnom programu potpore diskriminacija na temelju državljanstva za koju ne postoji prihvatljivo opravdanje. Taj se žalbeni razlog sastoji od pet prigovora.

10. U obrazloženju pobijane presude na koje se odnose ti prigovori Opći sud utvrdio je prije svega da je posljedica „jednog od kriterija prihvatljivosti [za predmetni program potpore], to jest kriterija posjedovanja švedske licencije, različito postupanje prema zračnim prijevoznicima s glavnim poslovnim sjedištem u Švedskoj, koji mogu dobiti zajam za koji jamči država, u odnosu na one koji imaju takvo poslovno sjedište u drugoj državi članici te na temelju slobodnog pružanja usluga i slobode poslovnog nastana posluju u Švedskoj, prema njoj ili iz nje, a ne mogu ostvariti takav zajam” (točka 30. pobijane presude). Opći sud zatim je utvrdio da je, pod pretpostavkom da se ta razlika u postupanju može izjednačiti s diskriminacijom u smislu članka 18. prvog stavka UFEU-a, valjalo 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” te da je stoga valjalo provjeriti je li to različito postupanje dopušteno s obzirom na članak 107. stavak 3. točku (b) UFEU-a, koji je pravna osnova pobijane odluke. Prema mišljenju Općeg suda, to ispitivanje podrazumijevalo je, s jedne strane, da cilj predmetnog programa potpore ispunjava zahtjeve potonje odredbe i, s druge strane, da načini dodjele potpore ne prekoračuju ono što je nužno za postizanje tog cilja (točka 31. pobijane presude). Stoga je Opći sud najprije definirao cilj predmetnog programa potpore (točke 32. i 33. pobijane presude), nakon čega je ispitao prekoračuje li se načinima dodjele potpore ono što je nužno za postizanje cilja predmetnog programa potpore te ispunjavaju li se uvjeti iz članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a (točke 34. do 56. pobijane presude), pri čemu je dao negativan odgovor na prvo pitanje te pozitivan na drugo (točka 57. pobijane presude).

1. Prvi prigovor

11. Prvim prigovorom iz njegova prvog žalbenog razloga društvo Ryanair ističe da je Opći sud povrijedio načelo nediskriminacije na temelju državljanstva jer je taj sud, iako je utvrdio, s jedne strane, da postoji različito postupanje prema zračnim prijevoznicima s glavnim poslovnim sjedištem u Švedskoj u odnosu na one koji imaju glavno poslovno sjedište u drugoj državi članici te

priznao, s druge strane, da takvo različito postupanje može predstavljati diskriminaciju, zaključio da različito postupanje treba ispitati samo s obzirom na članak 107. stavak 3. točku (b) UFEU-a. Prema žaliteljevu mišljenju, taj zaključak sadržava četiri zasebne pogreške koje se tiču prava.

12. Kao prvo, društvo Ryanair ističe da ograničavanje prihvatljivosti za predmetni program potpore na zračne prijevoznike koji imaju operativnu licenciju izdanu u Švedskoj predstavlja, u skladu s presudom od 18. ožujka 2014., International Jet Management [7], koju Opći sud namjerno nije uzeo u obzir, izravnu diskriminaciju na temelju državljanstva. Kao drugo, društvo Ryanair ističe da, suprotno onomu što tvrdi Opći sud u točki 31. pobijane presude, članak 107. UFEU-a ne predstavlja „posebnu odredbu" u smislu članka 18. prvog stavka UFEU-a jer se njime ne utvrđuju posebna pravna pravila o nediskriminaciji. Kao treće, društvo Ryanair ističe da se izravna diskriminacija na temelju državljanstva, poput one uvedene spornom mjerom, može opravdati samo razlozima izuzeća koja se izričito predviđaju Ugovorom i, stoga, s obzirom na to da je riječ o mjeri koja utječe na slobodu pružanja usluga, razlozima javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja koji se taksativno navode u članku 52. UFEU-a na koji upućuje članak 62. UFEU-a. Tim izuzećima nisu obuhvaćena opravdanja koja Komisija ističe u osporavanoj odluci i koja se odnose na potrebu očuvanja povezanosti Švedske. Kao četvrto, društvo Ryanair ističe da čak i da u ovom slučaju nije primjenjiva sloboda pružanja usluga, Opći sud u svakom slučaju nije ocijenio, kao što to zahtijeva sudska praksa Suda i konkretno presuda International Jet Management, je li različito postupanje koje je uvedeno predmetnim programom potpore opravdano „objektivnim razlozima koji su neovisni o državljanstvu osoba o kojima je riječ".

13. Podsjećam da opće načelo nediskriminacije zabranjuje, s jedne strane, da se u usporedivim situacijama postupa na različite načine i, s druge strane, da se u različitim situacijama postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano [8].

14. Člankom 18. prvim stavkom UFEU-a utvrđuje se da je „[u]nutar područja primjene Ugovorâ i ne dovodeći u pitanje bilo koju njihovu posebnu odredbu, zabranjena […] svaka diskriminacija na temelju državljanstva". Prema ustaljenoj sudskoj praksi, ta se odredba samostalno primjenjuje samo u situacijama uređenima pravom Unije za koje Ugovori ne predviđaju posebna pravila koja zabranjuju diskriminaciju [9]. Sud smatra da su takva pravna pravila osobito odredbe Ugovora koje se odnose na slobodu kretanja i boravka na državnom području država članica dodijeljenu na temelju članka 20. stavka 2. točke (a) i članka 21. UFEU-a [10], odredbe u području slobodnog kretanja robe (članci 30., 34. i 110. UFEU-a) [11], slobodnog kretanja radnika (članak 45. UFEU-a) [12], slobode poslovnog nastana (članak 49. UFEU-a) [13], slobode pružanja usluga (članci 56. do 62. UFEU-a) [14] i slobodnog kretanja kapitala (članci 63. i 65. UFEU-a) [15]. Stoga primjena članka 18.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

prvog stavka UFEU-a podliježe uvjetu da se na situaciju koja je dovela do diskriminacije i na koju se upućuje ne primjenjuje nijedno posebno pravno pravilo predviđeno Ugovorima kojim se zabranjuje diskriminacija na temelju državljanstva [16].

15. Kao što sam već imao priliku navesti u svojem mišljenju u predmetu C-320/21 P, Ryanair/Komisija [17], iako je cilj zabrane potpora predviđene člankom 107. stavkom 1. UFEU-a osigurati da se ne naruši tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu intervencijama država članica kojima se uglavnom potiču domaći poduzetnici, nailazim na određene poteškoće u tome da se toj odredbi prizna priroda pravnog pravila čiji je cilj da se zabrana diskriminacije na temelju državljanstva provede na isti način kao i odredbe UFEU-a o četiri slobode. Naime, kao što sam to već naveo u tom mišljenju, ako između načela nediskriminacije iz članka 18. prvog stavka UFEU-a i propisa o državnim potporama postoji tendencijalna sličnost svrha, odnosno svrha zaštite tržišnog natjecanja i sloboda Unije, smatram da navedeni propisi predstavljaju instrument kontrole diskriminacije, ali sami po sebi ne sadržavaju pravilo o nediskriminaciji. Kao što to navodi Komisija, člankom 107. stavcima 2. i 3. UFEU-a, u dijelu u kojem se predviđa da neke potpore pod određenim uvjetima mogu biti spojive s unutarnjim tržištem, ipak se dopušta određeno različito postupanje ako je ono potrebno i proporcionalno postizanju ciljeva propisanih tim odredbama, pa su stoga te odredbe relevantne u kontekstu primjene načela nediskriminacije kao „posebne odredbe" Ugovorâ u smislu članka 18. prvog stavka UFEU-a.

16. Stoga smatram da treba odbiti drugi argument koji je društvo Ryanair istaknulo u okviru prigovora koji se ispituje.

17. Pozivajući se na presudu International Jet Management, prvim i četvrtim argumentom društvo Ryanair ističe da je kriterij odabira korisnika koji je uveden predmetnim programom potpore diskriminirajuće prirode i nije opravdan „objektivnim razlozima koji su neovisni o državljanstvu" u smislu te presude.

18. U tom pogledu prije svega podsjećam na to da je Sud u više navrata utvrdio da odluke koje Komisija donosi u okviru postupka predviđenog člankom 108. UFEU-a nikada ne smiju dovesti do rezultata protivnog posebnim pravnim pravilima iz Ugovora te da, stoga, Komisija ne može proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem državnu potporu koja se zbog nekih od njezinih uvjeta protivi drugim odredbama Ugovora ili kojom se krše opća načela prava Unije, kao što je načelo jednakog postupanja [18]. Sud smatra da to ograničenje proizlazi iz opće strukture Ugovora u okviru koje pravna pravila u području potpora, stoga, ne predstavljaju „zatvoreni sustav".

19. Suprotno Komisijinim tvrdnjama iz njezinih očitovanja pred Sudom, tom sudskom praksom ne isključuje se obveza poštovanja odredbi Ugovora o jednakom postupanju i slobodi kretanja, što su pravila kojima država članica definira krug korisnika određenog programa potpora. Smatram da to isključenje ne proizlazi ni iz općenitog upućivanja na „uvjete" potpore u prethodno navedenoj sudskoj praksi ni iz presude od 22. ožujka 1977., Iannelli & Volpi [19], na koju se Komisija poziva u svojim očitovanjima koja se odnose na drugi žalbeni razlog, na čiju analizu upućujem.

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

[17] Vidjeti u istom smislu moje mišljenje u predmetu C-320/21 P, Ryanair/Komisija, t. 63. do 66.

[18] Vidjeti presude od 31. siječnja 2023., Komisija/Braesch i dr. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, t. 96.) i od 22. rujna 2020., Austrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:742, t. 44. i navedena sudska praksa; u daljnjem tekstu: presuda Austrija/Komisija).

[19] 74/76, EU:C:1977:51 (u daljnjem tekstu: presuda Iannelli & Volpi)

20. To ne znači da sudska praksa navedena u točki 18. ovog mišljenja treba u svakom slučaju biti u skladu s činjenicom da spojivost određene potpore s unutarnjim tržištem u sustavu UFEU-a treba ocijeniti s obzirom na odredbe članka 107. stavaka 2. i 3. UFEU-a kojima se, kao što se to prethodno navodi, dopušta određeno različito postupanje ako je ono potrebno i proporcionalno postizanju ciljeva iz Ugovora te koje, u smislu pojašnjenom u točki 15. ovog mišljenja, predstavljaju „posebne odredbe" u smislu članka 18. prvog stavka UFEU-a.

21. Prigovore u pogledu kojih se žalitelj poziva na presudu International Jet Management treba ispitati upravo na temelju tih načela. Podsjećam da je Sud u toj presudi utvrdio da se članku 18. UFEU-a protive propisi države članice koji zahtijevaju od zračnog prijevoznika koji je imatelj operativne licencije izdane u drugoj državi članici, pribavljanje dozvole ulaska u zračni prostor prve države članice, u svrhu obavljanja letova s polazištem iz treće zemlje, dok se takva dozvola nije zahtijevala od zračnih prijevoznika koji su imatelji licencije koju je izdala prva država članica. Nakon što je pojasnio da pravila o jednakom postupanju prema vlastitim i stranim državljanima zabranjuju ne samo očitu diskriminaciju na temelju državljanstva ili sjedišta, kada je riječ o trgovačkim društvima, već i sve prikrivene oblike diskriminacije koji primjenom drugih kriterija razlikovanja dovode do istog rezultata, Sud je u navedenoj presudi pojasnio da se nacionalnim propisima države koja je izdala operativnu licenciju o kojima je riječ uvodi razlikovni kriterij koji stvarno dovodi do istog rezultata kao i kriterij koji se temelji na državljanstvu jer, u skladu s člankom 4. točkom (a) Uredbe br. 1008/2008, operativnu licenciju izdaje nadležno tijelo države članice u kojoj zračni prijevoznik ima glavno poslovno sjedište u smislu članka 2. točke 26. te uredbe [20]. Sud je u točki 68. te presude, na kojoj se temelji argumentacija društva Ryanair, utvrdio da „[t]akva razlika u postupanju može biti opravdana jedino ako počiva na objektivnim razlozima koji su neovisni o državljanstvu osoba o kojima je riječ i koji su proporcionalni legitimnom cilju koji se nacionalnim pravom želi postići".

22. Prije svega ističem da, budući da je posjedovanje operativne licencije koja je izdana u Švedskoj jedan od uvjeta za pristup predmetnom programu potpore, društvo Ryanair ne griješi kada smatra da je krug korisnika tog programa definiran, među ostalim, s obzirom na „razlikovni kriterij koji stvarno dovodi do istog rezultata kao i kriterij koji se temelji na državljanstvu", pri čemu se poziva na presudu International Jet Management [21]. Međutim, smatram da sličnost između ovog predmeta i predmeta u kojem je donesena ta presuda i stoga mogućnost prenošenja načela utvrđenih tom presudom na ovaj slučaj završava na toj tvrdnji.

23. Naime, pravila o državnim potporama imaju vlastite posebnosti koje nisu samo postupovne te koje treba uzeti u obzir i za potrebe primjene načela nediskriminacije na temelju državljanstva. Konkretno, ovisno o prirodi mjere o kojoj je riječ i cilju koji se nastoji postići tom mjerom, potreba postojanja poveznice s državnim područjem u svrhu prihvatljivosti za potporu može istodobno biti nužna i proporcionalna, tako da čak i kriterij razlikovanja, kao što je onaj koji se upotrebljava kako bi se definirao krug korisnika predmetnog programa potpore i koji se u biti temelji na poduzetnikovu sjedištu [22], može, ovisno o slučaju, biti opravdan i nediskriminirajuć [23].

[20] Vidjeti presudu International Jet Management, t. 64. do 66.

[21] Vidjeti presudu International Jet Management, t. 65.

[22] Vidjeti presudu International Jet Management, t. 66.

[23] To je ono što u biti osobito proizlazi iz presude od 26. rujna 2002., Španjolska/Komisija (C-351/98, EU:C:2002:530, t. 57.).

24. Stoga je Opći sud u točki 31. pobijane presude pravilno smatrao da diskriminacija može postojati samo ako i u dijelu u kojem uvjet licencije koja je izdana u Švedskoj nije prikladan i proporcionalan cilju koji se nastoji postići predmetnim programom potpore u smislu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a [24].

25. U svakom slučaju, čak i kad bi se smatralo da je presuda International Jet Management relevantna za potrebe primjene općeg načela nediskriminacije u području državnih potpora, smatram da razmatranja koja se odnose na potrebu očuvanja općenite povezanosti Švedske i, konkretno, unutarnje povezanosti na švedskom državnom području, uključujući kontinuitet ključnih usluga zračnog prijevoza koje su povezane i sa stanjem zdravstvene krize koju je prouzročila pandemija bolesti COVID-19, što je potreba koja je, kao što se to detaljnije pojašnjava u nastavku, temeljni cilj koji je švedski zakonodavac nastojao postići uspostavljanjem predmetnog programa potpore, mogu predstavljati „objektivn[e] razlo[ge] koji su neovisni o državljanstvu osoba o kojima je riječ” [25] i koji su isključivo ekonomske prirode [26] u smislu te presude. U svakom slučaju, ocjena proporcionalnosti i u tom kontekstu ostaje okosnica procjene postojanja diskriminacije zabranjene na temelju članka 18. prvog stavka UFEU-a. Naime, u točki 68. presude International Jet Management pojašnjava se da razmatranja na koja se dotična država članica poziva kako bi opravdala različito postupanje na temelju državljanstva – u pogledu kojeg u ovom slučaju valja naglasiti da se njime, suprotno onomu što je bio slučaj u presudi International Jet Management, ne daje prednost svim zračnim prijevoznicima koji imaju licenciju koju je izdala Švedska, nego samo onima koji ispunjavaju posebne dodatne kriterije – trebaju biti „proporcionaln[a] legitimnom cilju koji se nacionalnim pravom želi postići”.

26. Iz prethodno navedenog proizlazi da su i prvi i četvrti argument koje je društvo Ryanair istaknulo u okviru prvog prigovora iz njegova prvog žalbenog razloga neosnovani. Kad je riječ o trećem argumentu, budući da se on u biti preklapa s argumentima koji su istaknuti u okviru njegova četvrtog žalbenog razloga, upućujem na ispitivanje tog žalbenog razloga.

27. Na temelju svih prethodnih razmatranja, smatram da prvi prigovor iz prvog žalbenog razloga, u dijelu u kojem je prethodno ispitan, valja odbiti kao neosnovan.

2. Drugi prigovor

28. Drugim prigovorom iz njegova prvog žalbenog razloga društvo Ryanair tvrdi da točka 32. pobijane presude, u kojoj je Opći sud utvrdio da se predmetnim programom potpore nastoji „otkloniti ozbiljan poremećaj švedskog gospodarstva uzrokovan pandemijom bolesti COVID-19 […], osiguravajući pritom povezivanje Švedske”, sadržava pogrešku koja se tiče prava i da su u njoj iskrivljene činjenice. Naime, prema žaliteljevu mišljenju, iz osporavane odluke jasno proizlazi da je pravi cilj tog programa bio osigurati dovoljnu likvidnost zračnim prijevoznicima koji su nositelji operativne licencije koja je izdana u Švedskoj, koji su odabrani na temelju diskriminirajućeg kriterija koji se temelji na državljanstvu.

29. Prema mojem mišljenju, taj prigovor treba odbiti. Naime, smatram da je Opći sud pravilno utvrdio da je glavni cilj predmetnog programa potpore potreba da se osigura unutarnja i vanjska povezanost Švedske te je u točki 33. pobijane presude, pri čemu nije počinio pogreške koje mu

[24] Obrazloženje Općeg suda u točki 31. pobijane presude zapravo se djelomično razlikuje od onog koje se predlaže. Opći sud utvrdio je u biti da čak i kad bi se smatralo da različito postupanje uvedeno predmetnim programom potpore predstavlja diskriminaciju na temelju državljanstva, u svakom slučaju treba provjeriti je li takva diskriminacija dopuštena na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a.

[25] Vidjeti presudu International Jet Management, t. 68.

[26] Vidjeti u tom smislu presudu International Jet Management, t. 70.

prigovara žalitelj, zaključio da je taj cilj u skladu s ciljem koji se nastoji postići člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a, a to je da se državama članicama omogući da otklone ozbiljne poremećaje u njihovu gospodarstvu. Cilj osiguravanja zračne povezanosti švedskog državnog područja jasno proizlazi, kako iz uvodne izjave 8. osporavane odluke, u kojoj se opisuje predmetni sustav potpore, tako i iz uvodne izjave 43. te odluke u kojoj Komisija ocjenjuje relevantnost tog cilja i načine kojima se on nastoji postići za potrebe primjene članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a. Iz tih uvodnih izjava, koje Opći sud navodi u točki 32. pobijane presude, jasno proizlazi da odabir korisnika potpore na temelju kriterija posjedovanja operativne licencije koja je izdana u Švedskoj služi postizanju navedenog cilja i predstavlja jedan od instrumenata za njegovo postizanje, kao što su to uvjet obavljanja letova sa švedskog državnog područja, prema švedskom državnom području i unutar švedskog državnog područja i uvjet isključenja izvanrednih letova, te da ne predstavlja cilj sam po sebi, kao što to tvrdi žalitelj.

30. Taj zaključak ne dovodi se u pitanje ni posebnim načinom na koji švedska tijela postupaju samo prema društvu SAS AB (u daljnjem tekstu: SAS) [27], koje je jedan od zračnih prijevoznika koji najviše doprinosi povezanosti Švedske, ni na temelju činjenice da zračni prijevoznici koji su prihvatljivi za predmetni program potpore trebaju posjedovati operativnu licenciju koju je Švedska izdala prije 1. siječnja 2020. jer je taj datum, iako prethodi datumu na koji je Svjetska zdravstvena organizacija (SZO) službeno kvalificirala izbijanje bolesti COVID-19 kao pandemiju (11. ožujka 2020.), dio razdoblja koje mu neposredno prethodi i u kojem se zdravstvena kriza već počela razvijati [28], te se stoga, suprotno onomu što se čini da smatra društvo Ryanair, ne može smatrati da nije nikako povezan s događajem čije su se posljedice namjeravale otkloniti predmetnim programom potpore.

3. Treći prigovor

31. Žalitelj ističe da je Opći sud počinio razne pogreške koje se tiču prava te da je očito iskrivio činjenice kad je u točkama 38. do 44. pobijane presude zaključio da je Komisija u osporavanoj odluci dokazala nužnost da se pristup predmetnom programu potpore ograniči samo na zračne prijevoznike koji imaju operativne licencije koje su izdala švedska tijela.

32. Prije svega, u točkama 40. i 41. pobijane presude Opći sud pogrešno je smatrao da se „što se tiče prikladnosti predmetnog programa potpore", uzimajući u obzir činjenicu da je taj program prisutan u obliku državnih jamstava za zajmove u najduljem trajanju od šest godina, „kriterijem posjedovanja švedske licencije […] omogućuje […] osiguranje njihove određene stabilne prisutnosti, barem upravne i financijske", pri čemu se, s jedne strane, švedskim tijelima omogućuje da nadziru način na koji se koristi potpora, a državna jamstva koriste u što manjoj mjeri (točka 40.), te je tim tijelima, s druge strane, priznata mogućnost da u skladu s obvezama koje osobito proizlaze iz članka 5. i članka 8. stavka 2. Uredbe br. 1008/2008 provode financijski nadzor nad korisnicima (točka 41.). Osim toga, u točkama 40. i 41. pobijane presude Opći sud pogrešno je i zaključio da isti nadzor ne bi bio moguć nad „zračni[m] prijevoznici[ma] koji posluju na švedskom državnom području kao obični pružatelji usluga" jer se, s jedne strane, „pružanje usluga može, prema definiciji, obustaviti u vrlo kratkom roku, ako ne i trenutačno" (točka 40.) te, s druge strane, jer švedska tijela na temelju Uredbe br. 1008/2008, nemaju nikakvu nadležnost „nadzirati financijsku situaciju zračnih prijevoznika koji nemaju švedsku licenciju"

[27] Kao što to naglašava društvo Ryanair, u bilješci 10. osporavane odluke navodi se da je društvu SAS namijenjen iznos od najviše 1,5 milijardi švedskih kruna.

[28] SZO je 30. siječnja 2020. izdao obavijest o „javnozdravstvenoj krizi od međunarodnog značaja" (P. H. E. I. C., *Public Health Emergency of International Concern*).

(točka 41.). Naposljetku, u točki 42. pobijane presude Opći sud pogrešno je zaključio da se odredbama Uredbe br. 1008/2008 „utvrđuju regulatorne uzajamne obveze zračnih prijevoznika koji posjeduju švedsku licenciju i švedskih tijela pa tako i posebna i stabilna međusobna veza kojom se na prikladan način ispunjavaju uvjeti propisani člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a, kojima se zahtijeva da se potporom otklanjaju ozbiljni poremećaji u gospodarstvu dotične države članice".

33. Žalitelj ističe tri zasebna argumenta.

34. Kao prvo, žalitelj ističe da obrazloženje osporavane odluke ne sadržava nijedno upućivanje na mogućnost da švedska tijela nadziru načine na koje prijevoznici korisnici koriste potporu. Stoga je Opći sud dopunio obrazloženje te odluke, što od početka predstavlja nedostatak.

35. U tom pogledu ističem da Komisija u točki 43. pobijane odluke izričito upućuje na okolnost da zračni prijevoznici koji imaju operativnu licenciju koja je izdana u Švedskoj imaju svoje glavno poslovno sjedište u toj državi članici i ondje podliježu redovnom nadzoru njihove financijske situacije. Stoga, suprotno onomu što u biti ističe društvo Ryanair, Opći sud nije svojim obrazloženjem zamijenio obrazloženje pobijane odluke, nego ga je, štoviše, pojasnio. U tom pogledu, podsjećam na to da iako u okviru nadzora zakonitosti iz članka 263. UFEU-a Opći sud ni u kojem slučaju ne može svojim obrazloženjem zamijeniti ono autora pobijanog akta [29], taj sud, osim u slučaju kada to ne opravdava nijedan materijalni element, ipak može biti doveden u situaciju da protumači obrazloženje pobijanog akta čak i na način različit od njegova autora i, u određenim okolnostima, da odbije njegovo formalno obrazloženje [30]. Međutim, odgovarajući na prigovor koji je istaknuo žalitelj, u točki 40. Opći sud samo je tumačio osporavanu odluku na način koji je u skladu s podacima koje je ona sadržavala te stoga nije zamijenio obrazloženje navedene odluke.

36. Kao drugo, društvo Ryanair ističe da, suprotno onomu što tvrdi Opći sud, ne postoji nikakva poveznica između činjenice da je zračni prijevoznik koji je korisnik potpore nositelj operativne licencije koju je izdala država članica izdavateljica i mogućnosti da ta država članica nadzire korištenje potpore. Naime, jedini cilj nadzora koji tijelo nadležno za izdavanje licencija provodi u skladu s člankom 8. Uredbe br. 1008/2008 jest utvrditi da zračni prijevoznici u svakom trenutku raspolažu sredstvima koja su dovoljna za osiguravanje sigurnosti njihove djelatnosti. Navedeno tijelo nema nikakvu ovlast prisile u pogledu tih zračnih prijevoznika kad je riječ o korištenju njihovih financijskih sredstava. Osim toga, društvo Ryanair ističe da je Kraljevina Švedska mogla uvjetovati dodjelu potpore objektivnim obvezama nadzora u pogledu toga kako ih korisnici koriste, a ne propisivanjem zahtjeva koji je diskriminirajuć na temelju državljanstva. To društvo navodi kao primjer Odluku 2010/13/EZ [31], u kojoj je Komisija utvrdila da je nespojiva s unutarnjim tržištem jedna njemačka mjera kojom se potpora o kojoj je bila riječ ograničila samo na poduzetnike sa sjedištem i uredima uprave u dotičnoj državi članici, pri čemu je potvrdila da se potreba nadzora financijske situacije korisnikâ mogla ostvariti manje diskriminirajućim sredstvima.

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

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

[31] Odluka Komisije 2010/13/EZ od 30. rujna 2009. o programu potpora C 2/09 (ex N 221/08 i N 413/08) koji Njemačka želi provesti kako bi modernizirala opće uvjete koji uređuju ulaganja u kapital (SL 2010., L 6, str. 32., konkretno, uvodna izjava 108.)

37. U tom pogledu napominjem, kao što to naglašava Komisija u svojim pisanim očitovanjima, da na temelju članaka 8. i 9. Uredbe br. 1008/2008, nadležno tijelo za izdavanje dopuštenja svake države članice može u svako doba, na temelju zahtjeva za dostavljanjem relevantnih podataka, procijeniti financijsku uspješnost zračnog prijevoznika Zajednice kojem je dodijelilo operativnu licenciju (članak 8. stavak 4. drugi podstavak i članak 9. stavak 1. Uredbe br. 1008/2008). Osim toga, za ocjenu stalne financijske sposobnosti postojećih imatelja dozvole, ta tijela imaju ovlast da, osim revidiranih zaključnih računa za svaku poslovnu godinu, zatraže planirane bilance stanja, prošle i planirane troškova i prihode, izvješća o tijeku novca i nacrte likvidnosti (vidjeti točku 3. Priloga I. Uredbi br. 1008/2008) kao i, u posebnim okolnostima, konkretno, u slučaju obavljanja novih zračnih prijevoza ili značajnih promjena iz opsega djelatnosti, „poslovni plan" koji obuhvaća „detaljan opis planiranih poslovnih djelatnosti zračnog prijevoznika […], naročito u odnosu na očekivani razvoj tržišta i planirane investicije, uključujući i financijske i gospodarske posljedice tih djelatnosti" u određenom razdoblju (vidjeti članak 8. stavke 5. i 6. te definiciju pojma poslovnog plana iz članka 2. točke 12. te uredbe).

38. Neovisno o posebnom cilju nadzora koji provode nadležna tijela za izdavanje dopuštenja ili nepostojanju stvarnih ovlasti prisile u pogledu korištenja financijskih sredstava postojećih imatelja dozvole, iz prethodno navedenog proizlazi stvarna mogućnost, pa čak i obveza kontinuiranog i širokog nadzora koji omogućuje tijelima države članice koja dodjeljuje potporu, kao što je to pravilno utvrdio Opći sud u točki 40. pobijane presude, da nadziru korištenje potpore i, osobito s obzirom na to da je riječ o potpori u obliku državnog jamstva, da konkretno ocijene rizik aktivacije državnog jamstva. Osim toga, ne vidim zašto bi činjenica da se ovlasti nadzora koje se Uredbom br. 1008/2008 dodjeljuju nadležnim tijelima za izdavanje dopuštenja primjenjuju i u svrhu provjere na koji način postojeći imatelji dozvole koriste državna sredstva dodijeljena u okviru djelatnosti prijevoza koja podliježe nadzoru trebala predstavljati povredu te uredbe, kao što to navodi društvo Ryanair, i to čak i pod pretpostavkom da je jedini cilj ovlasti dodijeljenih tim tijelima osigurati sigurnost zračnog prijevoza.

39. Međutim, kao što to naglašava Opći sud, zračni prijevoznici koji imaju operativnu licenciju koju je izdala druga država članica ne podliježu nadzoru poput onog koji se prethodno opisuje. Osim toga, kao što su to pravilno napomenule i švedska i francuska vlada, nadzor koji je sličan po opsegu i intenzitetu, te koji odražava intenzitet poveznice koja svakog zračnog prijevoznika spaja s državom koja je izdala operativnu licenciju, teško bi se mogao naložiti tim prijevoznicima na temelju ugovora kao uvjet za dodjelu potpore. Primjer estonskog društva Nordica s kojim je Švedska sklopila ugovor o javnoj usluzi, koji je dalo društvo Ryanair, nije relevantan u ovom slučaju u kojem mjera o kojoj je riječ predstavlja potporu dodijeljenu u obliku državnog jamstva te je stoga riječ o tome da se provjeri u kojim rokovima predmetni zračni prijevoznik vraća dobivene zajmove, a ne o tome u kojem opsegu ispunjava preuzete obveze javne usluge[32]. Isto tako, taj primjer nije relevantan čak ni pod pretpostavkom da je valjano[33] upućivanje društva Ryanair na Odluku 2010/13 jer je u toj odluci, kao što se to prethodno navodi, potpora ograničena samo na društva koja su u dotičnoj državi članici istodobno imala sjedište i sjedište uprave, što je dvostruki zahtjev koji je isključivao poslovne jedinice, podružnice i društva kćeri poduzetnika iz Unije, za koji je Komisija ocijenila da nije opravdan potrebom da se provedu nužni nadzori nad financijskom situacijom ulagača na koju se pozivala navedena država članica.

[32] Društvo Ryanair upućuje na Odluku Komisije od 11. kolovoza 2020. o državnoj potpori SA.57586 (2020/N) – Estonija COVID-19: Dokapitalizacija i zajam sa subvencioniranom kamatnom stopom za Nordicu (SL 2020., C 346, str. 3.) u kojoj se u uvodnoj izjavi 18. i bilješci 10. navodi ugovor o javnoj usluzi koji su sklopili Švedska i društvo Nordica i koji vrijedi od 27. listopada 2019. do 27. listopada 2023.

[33] Prema ustaljenoj sudskoj praksi, zakonitost prijašnje prakse odlučivanja (i, *a fortiori*, odluke koja predstavlja izoliran slučaj), čak i da je dokazana, nije dovoljna kako bi se dovela u pitanje zakonitost Komisijine odluke u području državnih potpora, vidjeti rješenje od 10. listopada 2017., Greenpeace Energy/Komisija (C-640/16 P, neobjavljeno, EU:C:2017:752, t. 27. i navedena sudska praksa).

Međutim, kao što je to točno istaknula Komisija, navedena kumulacija zahtjeva ne traži se člankom 4. Uredbe br. 1008/2008 u kojem se upućuje na pojam „glavno poslovno sjedište”[34], u vezi s člankom 2. točkom 26. te uredbe. Naposljetku, činjenica da predmetni program potpore dodjeljuje i da njime upravlja upravno tijelo različito od tijela koje provodi nadzor ne dovodi u pitanje ni djelotvornost nadzorâ kojima u Švedskoj podliježu zračni prijevoznici koji su prihvatljivi za potporu ni stabilnost prisutnosti tih prijevoznika u toj državi članici, što su elementi koji, kao što to navodi Opći sud, omogućuju lakši nadzor uvjeta korištenja potpore.

40. Kao treće, društvo Ryanair navodi da se Uredbom br. 1008/2008 zračnim prijevoznicima ne nalaže nijedna obveza pružanja usluga iz ili prema državi članici koja im je izdala operativnu licenciju ili na državnom području te države članice niti se prekid navedenih usluga tim prijevoznicima otežava više nego zračnim prijevoznicima koji posluju u sustavu pružanja usluga.

41. U tom pogledu valja utvrditi da, suprotno onomu na što se čini da upućuje društvo Ryanair, u točkama 40. do 42. pobijane presude Opći sud nije ni na koji način utvrdio niti čak samo pretpostavio da za zračne prijevoznike koji imaju operativnu licenciju koju je izdala neka država članica postoji obveza da posluju na državnom području te države članice. Opći sud samo je napomenuo da se posjedovanjem takve licencije omogućuje osiguranje „određene stabilne prisutnosti, barem upravne i financijske” tih prijevoznika, što je tvrdnja koja se ne može osporavati.

42. Kad je riječ o tvrdnji Općeg suda iz točke 40. pobijane presude, koju žalitelj osporava i u skladu s kojom se pružanje usluga može, prema definiciji, obustaviti u vrlo kratkom roku, ako ne i trenutačno, ističem da društvo Ryanair samo napominje da se obustava aktivnosti u određenoj državi članici nijednom izričitom odredbom Uredbe br. 1008/2008 ili prava Unije „ne olakšava” za zračnog prijevoznika koji nema licenciju izdanu u toj državi članici u odnosu na zračnog prijevoznika koji ima takvu licenciju. Međutim, osim što ne omogućuje da se pobije navedena tvrdnja Općeg suda, tim se argumentom ne uzima u obzir činjenica, kao što to pravilno napominje Komisija, da su stabilne i uzajamne veze između zračnog prijevoznika i države članice koja je izdala licenciju takve da nije vjerojatno da će prvonavedeni odlučiti obustaviti sve aktivnosti na državnom području drugonavedene, isto kao što nije vjerojatno ni da će zračni prijevoznik u državi članici u kojoj nema namjeru obavljati nikakvu djelatnost uspostaviti glavno poslovno sjedište u smislu članka 4. Uredbe br. 1008/2008, što, među ostalim, obuhvaća operativni nadzor i neprekinuto upravljanje plovidbenošću. Unatoč svojem statusu paneuropskog društva te iako, kao što i samo navodi, prevozi više putnika iz i prema Njemačkoj, Španjolskoj ili Italiji nego prema Irskoj, odnosno zemlji u kojoj ima operativnu licenciju, samo društvo Ryanair u svakom slučaju ostaje najvažniji irski zračni prijevoznik koji više od 35 godina pruža „neusporediv doprinos” povezanosti i gospodarstvu te države članice[35]. U svakom slučaju, švedska vlada u svojem odgovoru na tužbu navodi da ne postoje zračni prijevoznici koji imaju operativnu licenciju izdanu u Švedskoj a da ne pružaju usluge zračnog prijevoza prema državnom području, iz državnog područja ili na državnom području te države članice, što društvo Ryanair nije osporavalo.

[34] Podsjećam da u skladu s člankom 2. točkom 26. Uredbe br. 1008/2008 „glavno poslovno sjedište” znači „glavno sjedište ili registrirani ured zračnog prijevoznika Zajednice u državi članici unutar koje se izvode glavne financijske djelatnosti i provodi operativni nadzor nad zračnim prijevoznikom Zajednice, uključujući neprekinuto upravljanje plovidbenošću”.

[35] Vidjeti https://corporate.ryanair.com/news/pwc-report-confirms-ryanairs-unmatched-investment-in-irish-economy-over-past-35-years/

43. Stoga smatram da Opći sud nije počinio pogreške koje mu prigovara društvo Ryanair kad je u točkama 43. i 44. pobijane presude zaključio da je Kraljevina Švedska, ograničavajući primanje potpore samo na zračne prijevoznike koji posjeduju švedsku licenciju, na zakonit način nastojala osigurati postojanje stalne veze sa zračnim prijevoznicima koji su korisnici njezina jamstva, iako su i zračni prijevoznici koji imaju licencije izdane u drugim državama članicama mogli u određenom opsegu doprinijeti povezanosti i švedskom gospodarstvu, te da je to ograničenje bilo prikladno za postizanje cilja otklanjanja ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu te države članice. Dodao bih da je postojanje takve trajne veze osobito relevantno u kontekstu krize i nesigurnosti kao što je kontekst koji je nastao zbog pandemije bolesti COVID-19, koji znatno može utjecati na poslovne odluke zračnih prijevoznika koji posluju na švedskom državnom području.

44. Stoga smatram da treći prigovor iz prvog žalbenog razloga treba odbiti.

4. Četvrti prigovor

45. Četvrtim prigovorom iz njegova prvog žalbenog razloga društvo Ryanair ističe da je Opći sud počinio razne pogreške koje se tiču prava i da je očito iskrivio činjenice kad je u točkama 45. do 54. pobijane presude odbio žaliteljeve argumente o neproporcionalnosti predmetnog programa potpore.

46. Društvo Ryanair u tom pogledu ističe pet argumenata.

47. Kao prvo, žalitelj osporava tvrdnju Općeg suda iz točke 45. pobijane presude u skladu s kojom se „dvostrukim zahtjevom posjedovanja švedske licencije i zračne povezanosti švedskog državnog područja redovitim letovima najbolje može zajamčiti trajna prisutnost zračnog prijevoznika na navedenom državnom području". Prema žaliteljevu mišljenju, opravdanje koje Opći sud pruža u toj točki 45. pobijane presude, odnosno da je „prisutnost glavnog poslovnog sjedišta zračnog prijevoznika na državnom području neke države članice", kao mjesta koje „odgovara mjestu donošenja upravnih i financijskih odluka", „osobito važn[a] u ovom slučaju kako bi se osiguralo da se povezanost Švedske ne prekine od danas do sutra", temelji se na hipotetskim i pogrešnim tvrdnjama jer je ključni kriterij koji zračnog prijevoznika navodi na to da prekine ili održava svoje usluge njegova poslovna strategija koja ne ovisi o mjestu u kojem se nalazi njegov glavni poslovni nastan.

48. Budući da se taj argument u biti preklapa s argumentima istaknutima u okviru drugog prigovora, samo upućujem na točku 42. ovog mišljenja. Sama činjenica da određeni zračni prijevoznik u pravnom i apstraktnom smislu može obustaviti sve aktivnosti na državnom području države članice koja mu je izdala operativnu licenciju jednako lako kao što to može učiniti zračni prijevoznik koji posluje u toj državi članici u sustavu pružanja usluga ne može dovesti u pitanje okolnost na koju se oslonio Opći sud i u skladu s kojom je u praksi takva obustava izrazito nevjerojatna zbog uzajamnih veza koje postoje između zračnog prijevoznika i države članice koja je izdala licenciju. Kad je riječ o tvrdnji u skladu s kojom su zračni prijevoznici koji nemaju operativnu licenciju u državi članici u kojoj posluju „skloni omogućiti bržu povezanost", žalitelj nije pojasnio relevantnost te tvrdnje s obzirom na zaključke Općeg suda koje osporava. Stoga se ta tvrdnja temelji na podacima u pogledu čije je dopuštenosti, koju je Komisija dovela u pitanje, Opći sud odlučio da neće zauzeti stajalište, kao što to proizlazi iz točke 55. pobijane presude koju žalitelj ne osporava u okviru ove žalbe.

49. Kao drugo, društvo Ryanair osporava tvrdnju iz točke 45. pobijane presude u skladu s kojom „zračni prijevoznici koji ispunjavaju uvjete u velikoj mjeri zajednički doprinose redovnoj povezanosti Švedske, kako u pogledu prijevoza tereta tako i u odnosu na putnički prijevoz". Prema žaliteljevu mišljenju, s jedne strane, ta tvrdnja temelji se na očitom iskrivljavanju činjenica jer podaci koje je sam Opći sud pružio u točki 46. pobijane presude pokazuju da su zračni prijevoznici koji imaju švedsku licenciju u manjini u dvama od triju segmenata na koje su podijeljene usluge zračnog prijevoza obuhvaćene osporavanom odlukom, odnosno u segmentu letova unutar Unije (49 %) i segmentu letova izvan Unije (35 %). S druge strane, navedena tvrdnja protivi se načelu proporcionalnosti jer podrazumijeva da poduzetnik ili kategorija poduzetnika koja „u velikoj mjeri" ispunjava cilj mjere ima pravo na sve potpore koje se dodjeljuju tom mjerom. Društvo Ryanair također ističe da je Opći sud u točki 46. pobijane presude pogriješio kad je činjenicu da su zračni prijevoznici koji posjeduju švedsku licenciju u 2019. ostvarili 98 % unutarnjeg putničkog prometa i 84 % unutarnjeg prijevoza tereta kvalificirao kao „presudan podatak". Pravilna ocjena tog podatka na temelju načela proporcionalnosti trebala je navesti Opći sud na zaključak da, budući da je unutarnji promet predstavljao manji dio ukupnog prometa Švedske, samo taj podatak nije mogao opravdati kriterij posjedovanja nacionalne licencije. Osim toga, žalitelj napominje da ako je cilj koji su švedska tijela stvarno nastojala postići bio taj da se osigura unutarnja povezanost Švedske, mjeru kojom se potiču i nenacionalne aktivnosti zračnih prijevoznika koji imaju licenciju koju je izdala ta država članica treba samu po sebi smatrati neproporcionalnom.

50. Argumenti društva Ryanair ne čine mi se uvjerljivima.

51. Naime, iz zajedničkog tumačenja točki 45. i 46. pobijane presude proizlazi da je Opći sud, kad je utvrdio da zračni prijevoznici sa švedskom licencijom u velikoj mjeri zajednički doprinose redovnoj povezanosti Švedske, zapravo namjeravao istaknuti općenito veći doprinos tih zračnih prijevoznika ostvarenju općeg cilja osiguranja povezanosti te države članice u njegovim različitim sastavnicama koje čine unutarnji i vanjski prijevoz putnika i robe. To tumačenje potvrđuje se zadnjom rečenicom točke 49. pobijane presude u kojoj Opći sud navodi da žalitelj, time što se usredotočuje na udio na švedskom tržištu zračnog prijevoza putnika iz Švedske i prema njoj, „zanemaruje činjenicu da se povezanost Švedske ne osigurava samo, s jedne strane, zračnim prijevozom putnika i, s druge strane, inozemnim prijevozom u odnosu na Švedsku, nego i zračnim prijevozom robe i unutarnjim zračnim prijevozom putnika". Ako se sagleda s tog stajališta, sama činjenica da, kao što to naglašava društvo Ryanair, zračni prijevoznici koji su nositelji švedske licencije nemaju većinski udio u prijevozu putnika unutar i izvan Unije nema odlučujuću važnost koju joj pripisuje žalitelj.

52. Osim toga, smatram da Opći sud, kad je naglasio da je za Kraljevinu Švedsku osobito važno osiguravanje unutarnje povezanosti zbog zemljopisnih obilježja te države članice, nije počinio pogreške koje se tiču prava koje mu prigovara žalitelj niti je iskrivio činjenice, na što se usto društvo Ryanair posebno ne poziva.

53. U svojem odgovoru na tužbu švedska vlada posebno je naglasila važnost koju zračni prijevoz ima za osiguravanje mobilnosti u Švedskoj, osobito ondje gdje ne postoje trajne cestovne veze, kao i, konkretnije, važnost koju unutarnji prijevoz robe ima za gospodarstvo zemlje. Stoga je jasno da su, u svrhu postizanja cilja otklanjanja poremećaja u gospodarstvu koje je prouzročila pandemija osiguravanjem povezanosti Švedske, švedska tijela priznala posebnu važnost unutarnjoj povezanosti. Opći sud stoga nije pogriješio kad je smatrao da je podatak koji se odnosi na opseg u kojem zračni prijevoznici koji su nositelji švedske licencije pokrivaju unutarnji promet robe i putnika temeljni podatak. Međutim, kao što se to već prethodno navodi, Kraljevina Švedska tvrdi,

što društvo Ryanair ne osporava, da svi poduzetnici koji imaju švedsko odobrenje i koji su prihvatljivi za predmetni program potpore u većoj ili manjoj mjeri doprinose unutarnjoj povezanosti Švedske. Stoga kriterij posjedovanja te licencije odražava stvarnost švedskog tržišta zračnog prijevoza.

54. Naposljetku, suprotno onomu što navodi društvo Ryanair, sama činjenica da u okviru strategije koju su tijela neke države članice provodile uspostavljanjem programa potpora s obzirom na ostvarenje određenog cilja neke posebne svrhe unutar tog općenitijeg cilja poprimaju veću važnost za ta tijela ne podrazumijeva automatski da je program neproporcionalan samo zato što krug korisnika nije definiran na način da su prihvatljivi samo poduzetnici ili djelatnosti koje doprinose ostvarivanju tih posebnih svrha.

55. Kao treće, društvo Ryanair prigovara Općem sudu da u okviru svoje analize proporcionalnosti predmetnog programa potpore nije ocijenio učinke tog programa na tržišno natjecanje. Ta ocjena ključna je kako bi se utvrdilo prekoračuju li načini dodjele potpore ono što je nužno za ostvarenje cilja koji se želi postići. Budući da se argumentacija društva Ryanair u pogledu tog pitanja preklapa s argumentacijom u prilog njegovu trećem žalbenom razlogu, upućujem na analizu tog žalbenog razloga.

56. Kao četvrto, društvo Ryanair osporava obrazloženje Općeg suda iz točki 50. i 51. pobijane presude kako bi se opravdala prihvatljivost za potporu zračnih prijevoznika koji u manjoj mjeri doprinose povezanosti Švedske manje od tog društva, pri čemu zanemaruje važnost njegova udjela na tržištu koji iznosi 5 %.

57. U tom pogledu podsjećam da je Opći sud u točki 50. pobijane presude, nakon što je istaknuo da dodjela javnih sredstava u okviru članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a pretpostavlja da „potpora koju pruža dotična država članica, iako je u ozbiljnim teškoćama, može otkloniti poremećaje u njezinu gospodarstvu, što podrazumijeva sveukupno uzimanje u obzir položaja zračnih prijevoznika koji mogu omogućiti pokretanje navedenog gospodarstva”, pojasnio da „[v]odeći računa o tome da sredstva koja predmetna država članica može dodijeliti nisu neograničena i da stoga treba odgovoriti na prioritete, [nije se moglo] zanemariti da je navedena država članica morala uzeti u obzir zračne prijevoznike koji su, iako manji od tužitelja […] [prijevozom] manje putnika i ostvar[ivanjem] manj[eg] promet[a], usredotočeni na unutarnju povezanost švedskog državnog područja, što postaje još važniji element kada se uzmu u obzir posebnosti švedskog državnog područja i iznimno razdoblje koje je obilježeno pandemijom”. U točki 51. pobijane presude Opći sud dodaje da „Kraljevini Švedskoj ništa nije jamčilo da će se i nakon krize zadržati doprinos zračnog prijevoznika usredotočenog na inozemni zračni prijevoz putnika, čije se glavno poslovno sjedište ne nalazi na njezinu državnom području, pod pretpostavkom da bi mu bilo dodijeljeno državno jamstvo”. Opći sud zatim je uputio na žaliteljev položaj u trenutku donošenja osporavane odluke, pri čemu je napomenuo da se njegov tržišni udio nije prestao smanjivati, spuštajući se s 11,8 % na 5 %, kao i to da je tužitelj namjeravao smanjiti svoju fizičku prisutnost na švedskom državnom području na samo jednu bazu u Göteborgu u kojoj postoji samo jedan zrakoplov. Prema žaliteljevu mišljenju, obrazloženju Općeg suda može se prigovoriti zbog dvaju razloga. S jedne strane, iako je točno da države članice raspolažu ograničenim sredstvima, one mogu uspostaviti program u kojem se potpora, iako podliježe gornjoj granici, raspoređuje uz poštovanje načela nediskriminacije i proporcionalnosti te u skladu s ciljem koji se želi postići. S druge strane, ni eventualno smanjenje udjela na tržištu ni broj baza ili zrakoplova ne navode se u osporavanoj odluci kao kriteriji prihvatljivosti za potporu.

58. Stoga smatram da žaliteljeve argumente treba odbiti. Prije svega, ističem da je Općі sud u točki 50. pobijane presude odgovorio na žaliteljevu tvrdnju u skladu s kojom je činjenica da se zračnim prijevoznicima s manjim tržišnim udjelom nego što je to žaliteljev udio omogućilo da ispune uvjete za potporu predstavljala element nedosljednosti programa, pri čemu je naglasio potrebu da se uzme u obzir doprinos prijevoznika korisnika povezanosti Švedske ne samo u „kvantitativnom", nego i u „kvalitativnom" smislu. Takav pristup, koji za države članice podrazumijeva mogućnost da definiraju prioritete u postizanju cilja potpore dodijeljene u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a, kao što se to već navodi u točki 54. ovog mišljenja, sam po sebi ne protivi se načelu proporcionalnosti, također s obzirom na ograničena sredstva koja su na raspolaganju za postizanje tog cilja, osobito u kontekstu opće krize, kao što je ona koju je prouzročila pandemija bolesti COVID-19.

59. Općі sud u tom je smislu pravilno uputio na važnost koju s obzirom na cilj predmetnog programa potpore imaju manji prijevoznici ili prijevoznici koji posluju u posebnim sektorima, kao što su ne samo sektor prijevoza u svrhe zdravstvene pomoći ili spašavanja koje posebno navodi Općі sud, nego i, kao što je to istaknula švedska vlada, sektor povezivanja udaljenijih područja Švedske ili pak sektor unutarnjeg prijevoza robe, osobito s obzirom na obilježja izvanrednog događaja što ga predstavlja pandemija bolesti COVID-19, čije su se posljedice na švedsko gospodarstvo namjeravale otkloniti predmetnim programom potpore. U dijelu u kojem žalitelj navodi da to rasuđivanje podrazumijeva da je na Općem sudu da provjeri nastoje li svi zračni prijevoznici sa švedskom licencijom ostvariti „posebnu svrhu", žalitelj zanemaruje činjenicu da Općі sud u točki 50. pobijane presude nije uputio samo na zračne prijevoznike koji nastoje ostvariti „posebne svrhe", nego općenito na situaciju zračnih prijevoznika koji su, neovisno o njihovoj veličini ili udjelu na tržištu, „usredotočeni na unutarnju povezanost švedskog državnog područja". Međutim, budući da se čini, kao što se to prethodno navodi, da su u trenutku donošenja osporavane odluke svi zračni prijevoznici koji su bili korisnici predmetnog programa potpore u većoj ili manjoj mjeri doprinosili toj povezanosti, argument društva Ryanair je bespredmetan.

60. Naposljetku, treba odbiti argument društva Ryanair prema kojem je Općі sud u točki 51. pobijane presude dodao još više kriterija prihvatljivosti u odnosu na kriterije navedene u osporavanoj odluci. Naime, u dijelu u kojem Općі sud u toj točki upućuje na žaliteljevu situaciju u trenutku donošenja osporavane odluke, taj je sud samo namjeravao pokazati da je zračni prijevoznik čije se glavno poslovno sjedište nije nalazilo na švedskom državnom području i čija se djelatnost temeljila na inozemnom zračnom prijevozu putnika švedskim tijelima mogao pružiti manja jamstva u pogledu toga da će nakon krize zadržati svoju djelatnost na tom području.

61. Kao peto, žalitelj ističe da je Općі sud u točki 53. pobijane presude pogrešno utvrdio da Komisija ne mora „općenito odlučivati o svim alternativnim mjerama koje je moguće zamisliti". Upućivanje na presudu od 6. svibnja 2019., Scor/Komisija[36], temelji se na nepravilnom tumačenju te presude koje se isključivo odnosi na Komisijinu obvezu da u obrazloženju odluke zauzme stajalište o eventualnim alternativnim mjerama. Izuzimanje Komisije iz obveze ispitivanja postoje li mjere koje su manje ograničavajuće, značilo bi poricanje same biti načela proporcionalnosti. Rasuđivanju Općeg suda može se tim više prigovoriti u ovom predmetu jer je raspodjela predmetne potpore na temelju udjela na tržištu bila mogućnost koja se vrlo lako mogla ostvariti.

62. Odmah napominjem da smatram da se ne može prihvatiti tvrdnja iz točke 53. pobijane presude koju žalitelj osporava i da ju Sud barem treba izmijeniti.

[36] T-135/17, neobjavljena, EU:T:2019:287 (u daljnjem tekstu: presuda Scor, t. 94.)

63. Kao što to navodi francuska vlada, točno je da je Sud u presudi Denkavit italiana [37] utvrdio da se pojam potpore iz članka 107. stavka 1. UFEU-a odnosi […] na odluke država članica kojima one, nastojeći ostvariti vlastite gospodarske i socijalne ciljeve, poduzetnicima ili drugim pravnim subjektima stavljaju na raspolaganje sredstva ili prednosti kojima nastoje potaknuti ostvarenje željenih gospodarskih ili socijalnih ciljeva i da je stoga „odluka o dodjeli potpore i uvjetima takve mjere politički […] odabir nacionalnih zakonodavnih i upravnih tijela, pod nadzorom Komisije i Suda” [38].

64. Međutim, to ne znači da države članice nisu dužne poštovati načelo proporcionalnosti i sve njegove sastavnice prilikom utvrđivanja načina dodjele određene potpore i, konkretno, kruga subjekata koji su korisnici potpore. Naime, tim se načelom zahtijeva da se dokaže da mjera o kojoj je riječ ne prekoračuje ono što je nužno za ostvarenje cilja koji se želi postići i da se taj cilj ne može postići manje ograničavajućim mjerama [39]. Žalitelj je stoga u pravu kad osporava pravilnost tvrdnje Općeg suda iz točke 53. pobijane presude [40].

65. S obzirom na navedeno, u okviru ocjene spojivosti potpore s unutarnjim tržištem, u svrhu provjere proporcionalnosti načina dodjele te potpore – osobito u pogledu utvrđivanja kruga njezinih korisnika – eventualne „manje ograničavajuće mjere”, koje je Komisija obvezna uzeti u obzir, trebaju uvođenjem potpore pružiti jednako učinkovit doprinos cilju koji se želi postići, a taj je cilj u ovom predmetu otkloniti poremećaje u gospodarstvu koje je prouzročila pandemija bolesti COVID-19. To znači da nije dovoljno samo apstraktno pretpostaviti da postoje takve alternativne mjere, nego je također potrebno da su te mjere jednako učinkovite kao mjere koje je dotična država članica planirala za postizanje navedenog cilja.

66. Međutim, neovisno o tvrdnji koju žalitelj osporava, Opći sud slijedio je prethodno navedeni pristup kad je u točki 54. pobijane presude, upućivanjem na analizu iz točki 40. do 44. i točke 49. navedene presude, zaključio da „proširenje predmetnog programa potpore na prijevoznike koji nemaju poslovni nastan u Švedskoj ne bi omogućilo postizanje cilja navedenog programa jer […] zahtjev uzimanja u obzir sveukupnog zračnog prijevoza u vezi sa Švedskom, u pogledu svoje raznovrsnosti i trajanja, ne bi bio jednako dobro osiguran donošenjem kriterija koje predlaže tužitelj pa ih Komisija opravdano nije odobrila”. Stoga iz cjelokupnog obrazloženja pobijane presude koje se odnosi na ocjenu proporcionalnosti proizlazi da je Opći sud, konkretno, smatrao da Komisija nije pogriješila kad nije uzela u obzir kriterij raspodjele potpore koji je strogo proporcionalan udjelima na tržištu jer, s jedne strane, taj kriterij ne omogućuje da se uzmu u obzir prioriteti koje švedska vlada legitimno nastoji postići i, s druge strane, zračni prijevoznici koji nisu nositelji licencije koju je izdala Švedska nisu mogli ispuniti te prioritete jednako učinkovito i s dovoljno jamstava trajnosti.

67. Na temelju svih prethodnih razmatrana, smatram da se na temelju argumenata koje je društvo Ryanair navelo u okviru trećeg prigovora iz njegova prvog žalbenog razloga ne može zaključiti, uzimajući u obzir situaciju u trenutku donošenja osporavane odluke i obilježja događaja koji predstavlja pandemija bolesti COVID-19 i koji je doveo do poremećaja u gospodarstvu koji su se nastojali otkloniti predmetnim programom potpore te potrebu da se uzmu u obzor prioriteti koje

[37] Presuda od 27. ožujka 1980. (61/79, EU:C:1980:100, t. 31.)

[38] Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika H. Saugmandsgaarda Øea u predmetu A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, t. 98.).

[39] U pogledu testa koji treba primijeniti prilikom ocjene selektivnosti određene potpore vidjeti presudu od 6. listopada 2021., World Duty Free Group i Španjolska/Komisija (C-51/19 P i C-64/19 P, EU:C:2021:793, t. 140. i navedena sudska praksa).

[40] Osim toga, ističem da se u točki 94. presude Scor, na koju upućuje Opći sud i koju je Opći sud usto, suprotno žaliteljevim tvrdnjama, točno tumačio, navodi točka 170. presude od 3. prosinca 2014., Castelnou Energía/Komisija (T-57/11, EU:T:2014:1021), u kojoj se pak upućuje na točku 101. presude od 23. listopada 1997., Komisija/Francuska, C-159/94, Zb., EU:C:1997:501. Naime, obje presude odnose se na tumačenje članka 106. stavka 2. UFEU-a, a ne članka 107. stavka 2. UFEU-a.

je Kraljevina Švedska nastojala ispuniti uvođenjem tog programa, da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava ili da je očito iskrivio činjenice kad je zaključio da dvostruki kriterij kojim se utvrđuju zračni prijevoznici korisnici potpore, odnosno kriterij koji se odnosi na posjedovanje švedske licencije i kriterij obavljanja usluga redovnog prijevoza iz Švedske, prema Švedskoj ili unutar državnog područja te države članice, ne prekoračuje ono što je nužno za postizanje cilja navedenog programa.

68. Prema mojem mišljenju, iz toga slijedi da i četvrti prigovor iz prvog žalbenog razloga treba odbiti.

5. Zaključak o prvom žalbenom razlogu

69. Na temelju svih prethodnih razmatranja predlažem Sudu da odbije prvi žalbeni razlog.

B. Drugi žalbeni razlog

70. Drugi žalbeni razlog odnosi se na točke 61. do 64. pobijane presude u kojima je Opći sud odbio treći dio prvog tužbenog razloga društva Ryanair.

71. U točki 61. te presude Opći sud uputio je uvodno, u dijelu u kojem žalitelj svoj argument temelji na postojanju diskriminacije koja proizlazi iz predmetnog programa potpore i na njegovoj neproporcionalnosti, na razmatranja iz prvog i drugog dijela prvog tužbenog razloga. Opći sud zatim je u točki 62. pobijane presude utvrdio da se članak 56. UFEU-a ne primjenjuje na područje zračne plovidbe jer 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" te da je stoga „u sustavu primarnog prava sloboda pružanja usluga u području prometa […] podvrgnuta posebnom pravnom sustavu". Nadalje, Opći sud napomenuo je da je na temelju članka 100. stavka 2. UFEU-a zakonodavac Unije donio Uredbu br. 1008/2008, čiji je cilj upravo definirati uvjete primjene načela slobodnog pružanja usluga u sektoru zračnog prijevoza te je utvrdio da tužitelj uopće nije istaknuo povredu te uredbe. Naposljetku, u točki 64. pobijane presude Opći sud utvrdio je da tužitelj nije dokazao po čemu ga isključenje iz pristupa potpori o kojoj je riječ može odvratiti od pružanja usluga iz Švedske i prema Švedskoj.

72. Društvo Ryanair u okviru tog žalbenog razloga u biti ističe dva prigovora.

73. Prvim prigovorom to društvo ističe da zaključak Općeg suda iz točke 63. pobijane presude, u skladu s kojim ono uopće nije istaknulo povredu Uredbe br. 1008/2008 u prvostupanjskom postupku, nije obrazložen i da se temelji na očitom iskrivljavanju činjenica. Društvo Ryanair napominje da se u više točaka njegove tužbe pred Općim sudom upućivalo na tu uredbu [41] te da je priložilo i mišljenje stručnjaka za zrakoplovno pravo u kojem su se navodili aspekti neusklađenosti osporavane odluke s normativnim okvirom navedene uredbe. Upućivanjem na presudu od 6. veljače 2003., Stylianakis [42], žalitelj u svakom slučaju ističe da tvrdnja da je došlo do povrede slobode pružanja usluga u sektoru zračnog prijevoza znači isto što i tvrdnja da je došlo do povrede Uredbe br. 1008/2008. Osim toga, u skladu s člankom 15. te uredbe, kada se raspravlja o povredi njezinih odredbi koje se odnose na slobodu pružanja usluga, potrebno je pozvati se na primarno pravo.

[41] Žalitelj konkretno upućuje na točke 82., 92. i 93. tog akta.

[42] C-92/01, EU:C:2003:72

74. U tom smislu, a da nije potrebno zauzeti stajalište o meritumu prigovora koji se razmatra, dovoljno je navesti, kao što to čini Komisija, da je u točki 64. pobijane presude Opći sud u svakom slučaju u meritumu odgovorio na argumente koje je žalitelj istaknuo u pogledu navodne povrede članka 56. UFEU-a. Stoga, čak i da je taj prigovor osnovan, on je bespredmetan jer se činjenica da je Opći sud odbio treći dio prvog tužbenog razloga u svakom slučaju temelji na razlozima koji se navode u toj točki 64.

75. Drugim prigovorom, u prilog kojem se navode dva različita argumenta koje valja ispitati zajedno, žalitelj osporava zaključke iz točke 64. pobijane presude.

76. Kao prvo, društvo Ryanair osporava tvrdnju sadržanu u toj točki 64., u skladu s kojom to društvo nije dokazalo po čemu ga činjenica da mu je zbog određivanja opsega predmetnog programa potpore oduzet pristup zajmovima s državnim jamstvom koje pruža Kraljevina Švedska „može odvratiti od pružanja usluga iz Švedske i prema njoj, osobito s obzirom na to da iz sadržaja spisa proizlazi da je tužitelj neovisno o predmetnom programu potpore i to samo zbog komercijalnih razloga postepeno smanjivao svoju djelatnost na švedskom tržištu u pogledu opsluživanih odredišta i broja prisutnih zrakoplova”. Ta je tvrdnja pogrešna jer je samo isključenje iz prednosti koja je namijenjena samo „švedskim zračnim prijevoznicima” prepreka slobodi pružanja usluga drugih zračnih prijevoznika, kao što to uostalom proizlazi iz presude International Jet management [43]. Navedena se tvrdnja temelji i na očitom iskrivljavanju činjenica. Kao drugo, društvo Ryanair osporava tvrdnju iz točke 64. pobijane presude, u skladu s kojom to društvo „nije utvrdi[l]o činjenične ili pravne elemente koji bi doveli do toga da se predmetnim programom potpore proizvode ograničavajući učinci koji bi prekoračivali one koji dovode do zabrane iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, ali koji su, kao što je to utvrđeno u okviru prvog i drugog dijela prvog tužbenog razloga, ipak nužni i proporcionalni za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u švedskom gospodarstvu uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19, u skladu sa zahtjevima iz članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a”. Žalitelj prije svega ističe da je Opći sud pogriješio kada se, prilikom ispitivanja ograničenja slobode pružanja usluga, pozvao samo na članak 107. UFEU-a. Upućivanjem na ono što se navodi u okviru prvog prigovora iz njegova prvog žalbenog razloga (vidjeti točku 12. ovog mišljenja) žalitelj tvrdi da se izravna diskriminacija na temelju državljanstva, poput one uvedene spornom mjerom i koja utječe na slobodu pružanja usluga, može opravdati samo razlozima izuzeća koji se taksativno navode u članku 52. UFEU-a na koji upućuje članak 62. UFEU-a. Naposljetku, argumentima koji su slični onima koji se analiziraju u okviru ispitivanja četvrtog prigovora iz prvog žalbenog razloga, žalitelj u biti ističe da je dokazao da ograničenje slobode pružanja usluga koje proizlazi iz predmetnog programa potpore nije opravdano.

77. U odgovoru na te argumente i pozivajući se na presudu Iannelli & Volpi, Komisija u biti tvrdi da na pitanje zabranjuju li se pravom Unije učinci određene potpore na slobodu pružanja usluga treba odgovoriti samo primjenom odredbi UFEU-a u području državnih potpora, barem u slučajevima u kojima je riječ o ključnim elementnima potpore, kao što je utvrđivanje kruga njezinih korisnika.

78. Smatram da takvo stajalište nije uvjerljivo. Točno je da je Sud u točki 10. presude Iannelli & Volpi, u kontekstu u kojem je bila riječ o odnosu između odredbi u području potpora i odredbi u području slobodnog kretanja robe pojasnio da „iako sustav potpora koje dodjeljuje neka država ili koje se dodjeljuju putem državnih sredstava može, na temelju same činjenice da određena poduzeća ili nacionalne industrije stavlja u povoljniji položaj, barem neizravno otežati uvoz

[43] Žalitelj upućuje na točke 65. i 66. te presude.

sličnih ili konkurentskih proizvoda s podrijetlom iz drugih država članica, ta okolnost nije sama po sebi dovoljna da bi se potporu kao takvu izjednačilo s mjerom koja ima istovrstan učinak kao količinsko ograničenje u smislu članka [34. UFEU-a]", te da bi „toliko široko tumačenje te odredbe kojim bi se potporu u smislu članka [107. UFEU-a] kao takvu izjednačilo s količinskim ograničenjem iz članka [34. UFEU-a] imalo […] za učinak izmjenu dosega članaka [107. i 108. UFEU-a]". Međutim, smatram da iz tumačenja te presude proizlazi da se razlika koju je Sud napravio između odredbi Ugovora u području slobodnog kretanja i odredbi u području državnih potpora u biti temelji na podjeli nadležnosti propisanoj Ugovorom, a ne na međusobnom isključenju njihove primjene [44]. S druge strane, Sud je u više navrata utvrdio da isti slučaj može biti obuhvaćen i područjem primjene odredbi u području slobodnog kretanja i odredbi u području državnih potpora te da činjenica da se nacionalna mjera eventualno može kvalificirati kao državna potpora u smislu članka 107. UFEU-a nije dovoljan razlog kako bi se ta mjera izuzela iz pravnih pravila Ugovora u području slobodnog kretanja [45] i obratno [46]. Osim toga, kao što sam na to već podsjetio u točki 19. ovog mišljenja, prema ustaljenoj sudskoj praksi, Komisija ne može proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem državnu potporu koja se zbog nekih od njezinih uvjeta protivi drugim odredbama Ugovora. Sud je nedavno potvrdio tu sudsku praksu presudom od 31. siječnja 2023., Komisija/Braesch i dr., u kojoj je Sud, osim toga, pozivajući se i na presudu Iannelli & Volpi i na presude od 15. travnja 2008., Nuova Agricast [47] i od 22. rujna 2020. Austrija/Komisija [48], pojasnio da su pravila, koja utvrđuju uvjete prihvatljivosti sustava potpora, također neodvojiva od potpore kao takve i spadaju u elemente koje je Komisija dužna ispitati u okviru postupka iz članka 108. UFEU-a kao i, ovisno o okolnostima, odobriti, tako da je – ako ta pravila dovode do povrede posebnih pravila prava Unije ili općih načela prava Unije – Komisijina odluka kojom se odobrava takav sustav i sama nužno nezakonita [49]. Iz toga proizlazi Komisijina obveza da poštuje usklađenost između članka 107. UFEU-a i, konkretno, odredbi o slobodi kretanja.

79. S obzirom na navedeno, smatram da žaliteljevi argumenti ne mogu u bitnome biti uspješni na temelju razmatranja koja su, *mutatis mutandis*, slična razmatranjima koja se navode u točkama 23. i 25. ovog mišljenja, na koje upućujem, te na temelju zaključka iz točke 67. ovog mišljenja, u skladu s kojim Opći sud nije počinio pogreške koje mu prigovara žalitelj, uključujući pogrešku koja se razmatrala u točkama 65. i 66. ovog mišljenja, kada je zaključio da dvostruki kriterij kojim se utvrđuju zračni prijevoznici korisnici potpore ne prekoračuje ono što je nužno za ostvarenje cilja navedenog programa.

80. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da odbije drugi žalbeni razlog.

[44] Vidjeti točku 14. presude Iannelli & Volpi, u kojoj je Sud pojasnio da „kada uvjeti državne potpore koji se protive posebnim odredbama UFEU-a, osim članaka 107. i 108. UFEU-a, mogu biti toliko neodvojivo povezani s ciljem potpore da bi ih bilo nemoguće odvojeno ocijeniti, njihov učinak na spojivost ili nespojivost potpore u njezinoj cijelosti nužno treba ocijeniti u okviru postupka iz članka 108.", pri čemu upućuje samo na postupovni aspekt. Vidjeti u istom smislu presude od 23. travnja 2002., Nygård (C-234/99, EU:C:2002:244, t. 55.); od 2. svibnja 2019., A-Fonds (C-598/17, EU:C:2019:352, t. 47. i 48.) i nedavnu presudu od 31. siječnja 2023., Komisija/Braesch i dr. (C-284/21 P, EU:C:2023:58). Za potrebe točnosti, kao što to pravilno navodi Komisija, pojašnjavam da uvjet za dodjelu potpore kojim se utvrđuju njezini korisnici, kao što je to u ovom slučaju uvjet posjedovanja licencije koju je izdala Švedska, nedvojbeno ispunjava kriterije propisane prethodno navedenom točkom 14. presude Iannelli & Volpi. Naime, kao što je to pravilno napomenuo nezavisni odvjetnik H. Saugmandsgaard Øe u svojem mišljenju u predmetu A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, t. 81.), „uvjet je nužan za ostvarenje cilja potpore ili njezino funkcioniranje ako je sastavni ili ključan element potpore na način da njegova neprimjena dovodi do promjene dosega ili glavnih značajki potpore".

[45] Vidjeti primjerice presudu od 20. ožujka 1990., Du Pont de Nemours Italiana (C-21/88, EU:C:1990:121, t. 20.); vidjeti također presudu od 19. rujna 2002., Španjolska/Komisija (C-114/00, EU:C:2002:508, t. 101. do 104.).

[46] Vidjeti presudu od 28. veljače 2018., ZPT (C-518/16, EU:C:2018:126, t. 47.).

[47] C-390/06, EU:C:2008:224, t. 49. do 52.

[48] C-594/18 P, EU:C:2020:742, t. 45.

[49] Vidjeti najnoviju presudu od 31. siječnja 2023., Komisija/Braesch i dr. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, t. 96. do 100.).

C. Treći žalbeni razlog

81. Svojim trećim žalbenim razlogom društvo Ryanair osporava točke 67. do 69. pobijane presude u kojima je Opći sud zaključio da se člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a ne zahtijeva da Komisija odvaguje korisne učinke potpore na trgovinske uvjete i održavanje nenarušenog tržišnog natjecanja s njezinim negativnim učincima. Žalitelj u tom pogledu ističe dva prigovora koje valja ispitati zajedno.

82. Prvi prigovor odnosi se na točku 67. pobijane presude. U toj točki Opći sud utvrdio je, s jedne strane, da „[i]z teksta [članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a] 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" i pojasnio, s druge strane, upućivanjem po analogiji na presudu Austrija/Komisija[50], da je „[t]o tekstualno tumačenje teksta članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a potvrđeno njegovom usporedbom s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a, koja 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". Kao prvo, društvo Ryanair ističe da se u članku 107. stavku 3. točki (c) UFEU-a navodi samo utjecaj potpore na trgovinske uvjete, a ne na nenarušeno tržišno natjecanje, kao drugo, da je Opći sud pogriješio kad je na članak 107. stavak 3. točku (b) UFEU-a primijenio rasuđivanje Suda iz predmeta Austrija/Komisija te, naposljetku, da se obveza odvagivanja negativnih i pozitivnih učinaka potpore horizontalno primjenjuje na sve potpore koje su obuhvaćene područjem primjene članka 107. stavka 3. UFEU-a.

83. Drugim prigovorom društvo Ryanair osporava zaključak Općeg suda iz točke 68. pobijane presude u dijelu u kojem je taj sud je smatrao da „ako su ispunjeni uvjeti iz članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, odnosno u ovom slučaju da je predmetna država članica doista suočena s ozbiljnim poremećajem u svojem gospodarstvu i da su mjere potpore koje su donesene radi uklanjanja 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". Opći sud smatra da „takvo odvagivanje ne bi imalo smisla u okviru članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a jer se njegov rezultat smatra pozitivnim", s obzirom na to da „ako država članica uspije otkloniti ozbiljni poremećaj u svojem gospodarstvu, to može […] koristiti Uniji općenito i unutarnjem tržištu konkretno". Društvo Ryanair ističe da je Opći sud potvrdio određeni „dobronamjerni nehaj" Komisije koja je državama članicama omogućila da daju prednost vlastitim nacionalnim pitanjima nauštrb interesa Unije. Prema žaliteljevu mišljenju, u kontekstu krize kao što je kontekst koji je nastao zbog pandemije bolesti COVID-19, koja je utjecala na cijelu Uniju i iz koje su poduzetnici svih država članica izašli oslabljeni, takve protekcionističke politike osobito su štetne i njihovi učinci na trgovinske uvjete i nenarušeno tržišno natjecanje mogu biti nepovratni. To više ide u prilog pojačanom Komisijinu nadzoru i protiv izuzimanja iz obveze provedbe odvagivanja učinaka državnih intervencija u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a.

[50] Točke 20. i 39.

84. Podsjećam da je u presudi od 29. travnja 2004., Italija/Komisija [51] Sud pojasnio, bez razlikovanja između različitih izuzeća predviđenih člankom 107. stavkom 3. UFEU-a, da „[u] okviru primjene [te odredbe], gospodarske procjene treba izvršiti u kontekstu Zajednice [52], što znači da je Komisija obvezna ispitati utjecaj potpore na tržišno natjecanje i na trgovinu unutar Zajednice" [53] te da je dužna „u okviru takve ocjene provesti odvagivanje korisnih učinaka potpore na trgovinske uvjete i održavanje nenarušenog tržišnog natjecanja s njezinim negativnim učincima [54]. Prema mojem mišljenju, kao što je to pravilno utvrdio Opći sud u presudi od 19. rujna 2018., HH Ferries i dr./Komisija [55], na kojoj društvo Ryanair temelji veći dio svoje argumentacije, potreba za takvim odvagivanjem izraz je načela proporcionalnosti i uskog tumačenja izuzeća iz zabrane državnih potpora predviđene člankom 107. stavkom 1. UFEU-a. Stoga se navedena potreba horizontalno primjenjuje na sva izuzeća predviđena stavkom 3. tog članka.

85. Smatram da nije uvjerljivo obrazloženje u protivnom smislu koje je Opći sud primijenio u pobijanoj presudi. To se obrazloženje u bitnome, ako ne i isključivo, temelji na primjeni istog kriterija tumačenja koji je Sud primijenio u presudi Austrija/Komisija i koji počiva na usporedbi između teksta točki (b) i (c) članka 107. stavka 3. UFEU-a. Naime, upravo se na tu presudu Opći sud oslanja kako bi u točki 67. pobijane presude potkrijepio svoje doslovno tumačenje članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a. Pozivanjem na to da se nije uzela u obzir razlika u tekstu između te odredbe i članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a, koju je Sud istaknuo u presudi Austrija/Komisija, Opći sud odstupio je u biti od presude HH Ferries i dr./Komisija.

86. Sud je u točki 20. presude Austrija/Komisija na temelju teksta članka 107. stavka 3. točke (c) u biti samo utvrdio da se tom odredbom spojivost potpore ne uvjetuje time da ona ima cilj od zajedničkog interesa te da su autori Ugovora htjeli dodati takav dodatan zahtjev, oni bi to izričito i napravili kao što je to bio slučaj s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a. Međutim, smatram da se to rasuđivanje ne može upotrijebiti kako bi se iz područja primjene članka 107. stavka 3. točke (b) isključio jedan od parametara ocjene proporcionalnosti potpore. Naime, s jedne strane, čak i pod pretpostavkom, kao što to tvrdi Komisija, da negativan uvjet iz članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a, u skladu s kojim potpore ne smiju negativno utjecati na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu, predstavlja izričito upućivanje na potrebu odvagivanja pozitivnih i negativnih učinaka potpore u smislu pojašnjenom u točki 84. ovog mišljenja, valja utvrditi, kao što to čini žalitelj, da se u okviru tog uvjeta ne navodi uzimanje u obzir učinaka potpore na nenarušeno tržišno natjecanje i da stoga, prema logici Općeg suda, takva ocjena nije moguća ni u kontekstu članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a, suprotno onomu što proizlazi iz same presude Austrija/Komisija [56]. S jedne strane, nepostojanje istovjetnog negativnog uvjeta u tekstu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a ne može dovesti do toga da se odmah, neovisno o kontekstu u kojem je dodijeljena potpora, isključi ispitivanje učinaka potpore i njihovo odvagivanje uvođenjem pretpostavke usklađenosti sa zajedničkim interesom, kao to je to učinio Opći sud.

[51] C-372/97, EU:C:2004:234

[52] U tom smislu Sud je već odlučio u raznim presudama, vidjeti među ostalim presude od 17. rujna 1980., Philip Morris Holland/Komisija (730/79, EU:C:1980:209, t. 24. i 26.); od 14. rujna 1994., Španjolska/Komisija (C-278/92 – C-280/92, EU:C:1994:325, t. 51.) i od 14. siječnja 1997., Španjolska/Komisija (C-169/95, EU:C:1997:10, t. 18.).

[53] Kad je riječ o članku 107. stavku 3. točki (a) UFEU-a, vidjeti po analogiji presude od 19. rujna 2002., Španjolska/Komisija (C-113/00, EU:C:2002:507, t. 67.) i Španjolska/Komisija (C-114/00, EU:C:2002:508, t. 81.).

[54] Vidjeti presudu od 29. travnja 2004., Italija/Komisija (C-372/97, EU:C:2004:234, t. 82. i navedena sudska praksa).

[55] T-68/15, EU:T:2018:563, t. 211. (u daljnjem tekstu: presuda HH Ferries i dr./Komisija). Opći sud odbio je u toj presudi Komisijinu tvrdnju, koju ona zagovara i u ovom postupku, u skladu s kojom navedena potreba nije primjenjiva na analize koje se provode na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a.

[56] Vidjeti presudu Austrija/Komisija, t. 101. i presudu od 12. srpnja 2018., Presuda Austrija/Komisija (T-356/15, EU:T:2018:439, t. 370.).

87. Osim toga, napominjem da se na temelju logike koju slijedi Opći sud čini da je ta pretpostavka neoboriva. Naime, zaključak do kojeg je Opći sud došao u točkama 67. i 68. pobijane presude temelji se na automatizmu u skladu s kojim, ako su ispunjeni uvjeti predviđeni člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a, potporu namijenjena otklanjanju ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu države članice nužno treba dodijeliti u interesu Unije. Međutim, čini se da to stajalište nije u skladu s pojašnjenjem koje bi u ovom predmetu Sud trebao pružiti na Komisijin zahtjev, odnosno da unatoč tomu što ona nije obvezna provesti odvagivanje učinaka potpore prilikom primjene izuzeća iz članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, ona to u svakom slučaju može slobodno učiniti.

88. Stoga smatram da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kad je u točki 68. pobijane presude zaključio da se člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a ne zahtijeva da Komisija odvaguje korisne učinke potpore na trgovinske uvjete i održavanje nenarušenog tržišnog natjecanja s njezinim negativnim učincima.

89. S obzirom na navedeno, podsjećam da ako iz obrazloženja presude Općeg suda proizlazi da je povrijeđeno pravo Unije, ali se njezina izreka temelji na drugim pravnim razlozima, žalbu treba odbiti[57]. Zbog razloga koje ću navesti, smatram da treći žalbeni razlog treba u svakom slučaju odbiti kao neosnovan i predlažem Sudu da u tom pogledu izmijeni obrazloženje.

90. Ocjena spojivosti mjera potpora s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. UFEU-a pripada isključivoj nadležnosti Komisije koja djeluje pod nadzorom sudova Unije[58]. U tom pogledu Komisija raspolaže širokom diskrecijskom ovlašću čije izvršavanje uključuje složene ekonomske i socijalne procjene[59]. Prilikom izvršavanja te diskrecijske ovlasti Komisija može donositi smjernice za utvrđivanje kriterija na temelju kojih će ocijeniti spojivost mjera potpore koje planiraju države članice s unutarnjim tržištem. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, donijevši takva pravila postupanja 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[60]. Iako je točno da se Komisija donošenjem pravila postupanja ne smije odreći izvršavanja diskrecijske ovlasti koju joj dodjeljuje članak 107. stavak 3. točku (b) UFEU-a[61], Sud je uz upućivanje na Komunikaciju o primjeni pravila o državnim potporama za poticajne mjere u korist banaka u kontekstu financijske krize, koju je Komisija donijela 2013.[62], pojasnio da je učinak donošenja pravila postupanja sadržanih u navedenoj komunikaciji „Komisijino samoograničavanje prilikom izvršavanja njezine diskrecijske ovlasti na način da ako država članica Komisiju obavijesti o planu državne potpore koji je spojiv s tim pravilima, ona taj plan načelno mora odobriti”[63]. Stoga privremenom okviru treba priznati sličan učinak samoograničavanja.

91. Taj okvir, koji je donesen kako bi se odgovorilo na dosad nezabilježenu zdravstvenu krizu koja je pogodila sva gospodarstva država članica, što je zahtijevalo njihovu važnu intervenciju u sektorima na koje su najviše utjecala ograničenja uvedena zbog pandemije, omogućio je Komisiji

[57] Vidjeti među ostalim presudu Austrija/Komisija, t. 47.

[58] Vidjeti presudu od 15. prosinca 2022., Veejaam i Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, t. 29. i navedena sudska praksa).

[59] Vidjeti presudu od 15. prosinca 2022., Veejaam i Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, t. 29. i navedena sudska praksa).

[60] Vidjeti presudu od 15. prosinca 2022., Veejaam i Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, t. 30. i navedena sudska praksa).

[61] Vidjeti presudu od 15. prosinca 2022., Veejaam i Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, t. 30. i navedena sudska praksa).

[62] Komunikacija Komisije o primjeni pravila o državnim potporama za poticajne mjere u korist banaka u kontekstu financijske krize počevši od 1. kolovoza 2013., SL 2013., C 216, str. 1.

[63] Vidjeti presudu od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr. (C-526/14, EU:C:2016:570, t. 43.).

da vrlo brzo ispita i odobri brojne projekte koje su prijavile države članice, s obzirom na to da je učinkovitost tih intervencija ovisila i o njihovoj pravodobnosti. Osporavana odluka dio je takvog konteksta izvanredne situacije.

92. Kao što je to tvrdila sama Komisija na raspravi, nedvojbeno je da je upravo u vremenima krize potrebno obratiti pozornost na poštovanje općih načela Unije, kao i načela kojima se uređuje politika u području državnih potpora. Kao što se to prethodno navodi, zbog toga smatram da Sud treba ponoviti, čak i u kontekstima izvanredne situacije kao što je kontekst na koji se primjenjuje izuzeće previđeno člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a[64], da Komisija ima obvezu da, od slučaja do slučaja, u okviru odluke kojom ocjenjuje spojivost prijavljene mjere odvagne pozitivne i negativne učinke mjera potpore koje su države članice donijele u tu svrhu kako bi osigurala da su te mjere u skladu sa zajedničkim interesom.

93. Međutim, isto tako nedvojbeno je da su iznimna priroda situacije koja je nastala zbog ograničenja uvedenih kao posljedica pandemije bolesti COVID-19, učinak tih ograničenja na cjelokupno gospodarstvo Unije – koji uvelike nadilazi teritorijalno ograničen opseg poremećaja na gospodarstvo određene države članice, na što se upućuje u članku 107. stavku 3. točki (b) UFEU-a – kao i potreba pravodobne intervencije u potporu najviše pogođenim sektorima, sve elementi koje treba uzeti u obzir prilikom utvrđivanja cilja od zajedničkog interesa s obzirom na koji treba provesti navedeno odvagivanje i osigurati potrebnu koordinaciju nacionalnih intervencija.

94. Smatram da Komisija u takvom kontekstu treba imati ovlast da u određenim granicama provede navedeno odvagivanje u općenitom smislu instrumentima kojima se ispituje učinak krize na cjelokupno gospodarstvo Unije te utvrđuju pravila i granice koje treba primijeniti na sve državne intervencije na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a koje su poduzete kao odgovor na tu krizu, pod pretpostavkom da su navedene intervencije, ako poštuju ta pravila i granice te su također proporcionalne cilju koji se želi postići, u skladu sa zajedničkim interesom jer se smatra da su narušavanja koja uzrokuju, u načelu, nužna.

95. Smatram da privremeni okvir, u skladu s kojim je ocijenjena spojivost predmetnog programa potpore s unutarnjim tržištem, ispunjava prethodno navedene uvjete. Komisija je u privremenom okviru utvrdila i načine na koje zdravstvena kriza utječe na gospodarstvo Unije i potrebu koordinirane gospodarske intervencije država članica i institucija Unije za ublažavanje posljedica za gospodarstvo Unije te pojašnjava da bi se u izvanrednim okolnostima uzrokovanim izbijanjem bolesti COVID-19 poduzeća svih vrsta mogla naći u situaciji ozbiljnog manjka likvidnosti i da je zato primjereno da države članice „[potaknu] kreditne institucije i druge financijske posrednike […] da kontinuirano ostvaruju svoju ulogu i nastave podupirati gospodarske aktivnosti u Uniji”, konkretno, potporama na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a koje se dodjeljuju uz posredovanje banaka kao financijskih posrednika kao izravna pomoć tim poduzećima (točke 4. i 5.)[65]. Komisija zatim naglašava važnost kontrole Unije nad državnim potporama kojom se sprječava „rascjepkavanje unutarnjeg tržišta i osigurava stabilnost jednakih uvjeta” i izbjegavaju „štetna natjecanja u subvencijama jer u takvim natjecanjima, nauštrb kohezije unutar Unije, bogatije države članice mogu potrošiti više od siromašnijih susjeda” (točka 10.). Naposljetku, Komisija kao cilj privremenog okvira „utvr[đuje] okvir kojim se državama članicama omogućuje otklanjanje poteškoća s kojima se poduzetnici trenutačno suočavaju, a istovremeno održati cjelovitost unutarnjeg tržišta Unije i osigurati ravnopravno tržišno natjecanje” (točka 16.).

[64] Čak i kad bi se trebalo složiti s Komisijom u pogledu toga da „egzistencijalni” poremećaj u njezinu gospodarstvu dopušta državi članici da se pozove na izuzeće previđeno člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a.

[65] Odraz tog cilja nalazi se u točki 42. osporavane odluke.

Uzimajući u obzir te ciljeve, Komisija je u odjeljku 3.2. privremenog okvira, koji se odnosi na potpore u obliku jamstava za zajmove, priznala da takva vrsta potpora „u ograničenom razdoblju i iznos[u] zajma mo[že] biti prikladno, nužno i ciljano rješenje u sadašnjim okolnostima" kako bi se osigurao pristup likvidnosti za poduzetnike koji su suočeni s iznenadnim manjkom sredstava.

96. Svjestan sam da se i predloženi pristup [66] u biti temelji na pretpostavci. Međutim, za razliku od pretpostavke iz točke 68. pobijane presude, taj pristup omogućuje Komisiji veću fleksibilnost, a sudu Unije da zadrži nadzor, iako ograničen, nad time kako Komisija izvršava svoju diskrecijsku ovlast.

97. Naposljetku, valja naglasiti da kako bi se izbjeglo da taj pristup konkretno može ublažiti Komisijin nadzor nad intervencijama država u potporu svojim poduzetnicima u razdobljima krize, osobito kada potonja razdoblja utječu na jedan ili više gospodarskih sektora u više država članica, kada su dugotrajna ili slijede jedno za drugim, te stoga trajno mijenjaju jednake uvjete u kojima posluju poduzetnici Unije u korist, konkretno, poduzetnika u državama članicama s većim fiskalnim kapacitetom, potrebno je da se u okviru odvagivanja koje je obuhvaćeno instrumentima kao što je privremeni okvir, osobito kada se ti instrumenti namjeravaju primjenjivati tijekom duljih razdoblja, uzme u obzir i to kakav učinak na trgovinske uvjete i na nenarušeno tržišno natjecanje imaju intervencije koje su već odobrene u skladu s prethodnim instrumentima.

98. Na temelju prethodnih razmatranja smatram da, nakon što se izmijeni obrazloženje iz točki 67. do 70. pobijane presude, treći žalbeni razlog treba odbiti.

III. Zaključak

99. S obzirom na sva prethodna razmatranja predlažem Sudu da odbije prvi, drugi i treći žalbeni razlog koje je istaknulo društvo Ryanair u prilog svojoj žalbi.

[66] Ističem da je taj pristup Komisija zagovarala pred Općim sudom, koji ga je odbio u točki 71. pobijane presude.