Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
LAILE MEDINE
od 30. ožujka 2023. [1]

Predmet C-758/21 P

Ryanair DAC,
Airport Marketing Services Ltd
protiv

Europske komisije

„Žalba – Državna potpora – Potpora koju je provela Austrija za zračnu luku Klagenfurt, Ryanair i druge zračne prijevoznike koji se koriste tom zračnom lukom – Članak 85. stavak 3. Poslovnika Općeg suda – Članak 17. Uredbe (EU) 2015/1589 – Podaci relevantni za izračun potpore koju treba vratiti”

1. Svojom žalbom Ryanair DAC i Airport Marketing Services Ltd (u daljnjem tekstu: AMS) (u daljnjem tekstu zajedno nazvani: žalitelji) traže ukidanje presude Općeg suda od 29. rujna 2021., Ryanair i dr./Komisija (T-448/18, neobjavljena, EU:T:2021:626) (u daljnjem tekstu: pobijana presuda). Tom je presudom odbijena njihova tužba za djelomično poništenje Odluke Komisije (EU) 2018/628 [2] u dijelu u kojem se odnosi na te žalitelje.

I. Okolnosti spora

2. Okolnosti spora opisane su u točkama 1. do 39. pobijane presude. Za potrebe ove žalbe mogu se sažeti na sljedeći način.

3. Ryanair je zračni prijevoznik, a AMS je njegovo društvo kći koje pruža rješenja u području marketinške strategije, pri čemu se velik dio njegove djelatnosti sastoji od prodaje oglasnog prostora na Ryanairovu web-mjestu. Zračna luka Klagenfurt (Austrija; u daljnjem tekstu: zračna luka) nalazi se u predgrađu tog grada, koji je glavni grad pokrajine Koruške. Vlasnik i upravitelj zračne luke je Kärntner Flughafen Betriebsgesellschaft mbH (u daljnjem tekstu: KFBG). Krajnji vlasnici dionica u KFBG-u oduvijek su tijela javne vlasti ili javni subjekti. KFBG ima društvo kćer koje je u njegovu stopostotnom vlasništvu, Destinations Management GmbH (u daljnjem tekstu: DMG), koje pruža različite usluge zračnoj luci. Konkretno, DMG je djelovao kao konzultant za privlačenje zračnih prijevoznika u zračnu luku i sklopio je nekoliko sporazuma na temelju kojih su zračni prijevoznici primili znatne novčane iznose u zamjenu za marketinške usluge.

[1] Izvorni jezik: engleski

[2] Odluka od 11. studenoga 2016. o državnoj potpori SA.24221(2011/C) (ex 2011/NN) koju je provela Austrija za zračnu luku Klagenfurt, Ryanair i druge zračne prijevoznike koji se koriste tom zračnom lukom (SL 2018., L 107, str. 1.; u daljnjem tekstu: sporna odluka)

4. Dana 22. siječnja 2002. sklopljena su četiri sporazuma. Kao prvo, KFBG i Ryanair sklopili su sporazum o uslugama zračne luke (u daljnjem tekstu: SUZL iz 2002.). Taj je sporazum stupio na snagu 27. lipnja 2002. za razdoblje od pet godina i njime je predviđena automatska obnova za dodatnih pet godina ako Ryanair u potpunosti ispuni svoje obveze u skladu s tim sporazumom. Ryanair se u skladu s tim sporazumom obvezao da će barem jednom dnevno pružati uslugu između zračne luke i zračne luke London Stansted u razdoblju od 27. lipnja 2002. do 26. lipnja 2007. uz fiksnu pristojbu po povratnom letu. Osim toga, Ryanair je trebao zaračunati fiksni iznos po odlaznom putniku kao naknadu zračne luke za putnike plus fiksni iznos po odlaznom putniku kao sigurnosnu pristojbu i platiti te naknade zračnoj luci. U SUZL-u iz 2002. detaljno su opisane različite usluge koje je zračna luka trebala pružati Ryanairu i predviđene su isplate određenih drugih naknada zračnoj luci.

5. Kao drugo, DMG i Leading Verge.com Limited (u daljnjem tekstu: LV), koji je postao FR Financing (Malta) Ltd (u daljnjem tekstu: FR Financing), društvo kći Ryanaira koje je u međuvremenu likvidirano, sklopili su sporazum o marketinškim uslugama (u daljnjem tekstu: SMU iz 2002. između DMG-a i LV-a). Taj je sporazum stupio na snagu istog dana i trebao je isteći 26. lipnja 2007., uz automatsku obnovu za dodatnih pet godina pod uvjetom da LV u potpunosti ispuni svoje obveze u skladu s tim sporazumom. U skladu s tim sporazumom DMG je zadužio LV da izradi promidžbeni plan, osigura postavljanje poveznica koje vode na DMG-ovu početnu stranicu i obavlja druge promidžbene aktivnosti u zamjenu za fiksnu godišnju naknadu.

6. Kao treće, DMG i AMS sklopili su još jedan sporazum o marketingu (u daljnjem tekstu: SMU iz 2002. između DMG-a i AMS-a). Tim sporazumom, koji je istoga dana stupio na snagu za razdoblje od pet godina, predviđala se moguća obnova za dodatnih pet godina. U skladu s tim sporazumom DMG je ovlastio AMS da najkasnije do 1. svibnja 2002. i u zamjenu za godišnju naknadu na web-mjestu www.ryanair.com postavi i da upravlja dvjema poveznicama koje vode na web-mjesta koja odabere DMG, a na kojima se ističu atrakcije pokrajine Koruške. Tim se sporazumom predviđalo i da bi AMS mogao potencijalno pružati dodatne usluge.

7. Kao četvrto, istog dana sklopljen je i stupio na snagu popratni sporazum uz SMU iz 2002. između DMG-a i LV-a (u daljnjem tekstu: popratni sporazum iz 2002.). Dogovoreno je da je, povezano s SMU-om iz 2002. između DMG-a i LV-a, DMG dužan isplatiti LV-u daljnju naknadu za dodatne i intenzivnije marketinške aktivnosti za vrijeme trajanja sporazuma između DMG-a i LV-a.

8. SUZL iz 2002., SMU iz 2002. između DMG-a i LV-a, kako je izmijenjen, i SMU iz 2002. između DMG-a i AMS-a (u daljnjem tekstu zajedno nazvani: sporazumi iz 2002.) istekli su 29. listopada 2005., kada je Ryanair prestao pružati usluge zračnog prijevoza putnika između zračne luke i zračne luke London Stansted.

9. KFBG i Ryanair sklopili su 23. kolovoza 2006. novi sporazum o uslugama zračne luke (u daljnjem tekstu: SUZL iz 2006.). Taj se sporazum odnosio na liniju s tri leta tjedno u zračnu luku London Stansted koja je trebala prometovati od 19. prosinca 2006. do 21. travnja 2007. Ryanair je bio dužan plaćati službene naknade zračne luke Klagenfurt. Zahvaljujući programu poticaja, Ryanair je primio poticaj u iznosu od 7,62 eura po odlaznom putniku na novoj redovnoj liniji.

10. DMG i AMS sklopili su 21. prosinca 2006. novi sporazum o marketinškim uslugama (u daljnjem tekstu: SMU iz 2006.), koji je stupio na snagu 28. veljače 2007. SMU iz 2006. bio je povezan s Ryanairovom obvezom da obavlja letove predviđene sporazumom navedenim u prethodnoj točki. AMS je bio dužan svake godine pružati paket marketinških usluga s ciljem, konkretno, promicanja odredišta Klagenfurt/Koruška.

11. SUZL iz 2006. i SMU iz 2006. (u daljnjem tekstu zajedno nazvani: sporazumi iz 2006.) primjenjivali su se do 21. travnja 2007.

12. Nakon pritužbe Ryanairova konkurenta u sektoru europskog zračnog prijevoza putnika – u kojoj se navodi da su, među ostalim, pokrajina Koruška, grad Klagenfurt, trgovačko društvo Kärnten Werbung Marketing & Innovationsmanagement GmbH i zračna luka Klagenfurt, preko KFBG-a, Ryanairu dodijelili nezakonite državne potpore – Komisija je 11. listopada 2007. proslijedila pritužbu Republici Austriji i zatražila dodatne informacije. Dopisima od 15. studenoga 2010. i 24. ožujka 2011. Komisija je od Austrije zatražila dodatne informacije. Komisija je 8. travnja 2011. zatražila dodatne informacije od Ryanaira, koje su potom proslijeđene Austriji, koja je nakon toga dostavila svoje primjedbe.

13. Komisija je 22. veljače 2012. obavijestila Austriju o svojoj odluci da pokrene istražni postupak utvrđen u članku 108. stavku 2. UFEU-a, konkretno, u pogledu sporazuma s Ryanairom iz 2002. i 2006. [3].

14. Dopisima od 29. svibnja i 20. srpnja 2012. Ryanairov pravni zastupnik zatražio je, među ostalim, pristup upravnom spisu, što je Komisija odbila.

15. Dopisom od 24. veljače 2014. Komisija je od Austrije zatražila dodatne informacije u pogledu sporazuma o marketingu koji su 22. siječnja 2002. sklopili zračna luka i Ryanair, na koji je Austrija odgovorila 11. lipnja 2014.

16. Komisija je 23. srpnja 2014. odlučila proširiti istražni postupak.

17. U spornoj odluci Komisija je, među ostalim, smatrala da je Republika Austrija sporazumima iz 2002. i 2006. Ryanairu dodijelila nezakonitu potporu koja je nespojiva s unutarnjim tržištem. Iznose potpore koje treba vratiti odredila je na temelju negativnog dijela procijenjenog godišnjeg dodatnog toka u trenutku sklapanja predmetnih sporazuma, za svaku godinu u kojoj su se ti sporazumi primjenjivali. Utvrdila je da su žalitelji solidarno odgovorni za potpuni povrat potpora primljenih u okviru predmetnih sporazuma, okvirnog iznosa glavnice od 1 827 267 eura odnosno 141 326 eura, te je naložila povrat tih potpora.

II. Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

18. U prvostupanjskom postupku Ryanair, AMS i FR Financing u prilog svojoj tužbi istaknuli su šest tužbenih razloga, a 24. kolovoza 2018. podnijeli su zahtjev za mjere izvođenja dokaza kojim su od Komisije zatražili da dostavi određene dokumente. Te su stranke 25. rujna 2020. podnijele dva dokumenta kao dodatne dokaze (odnosno nakon zatvaranja pisanog dijela postupka). Ta dva dokumenta bila su tablica zračne luke s procjenama prihoda od nezrakoplovnih usluga po

[3] Objavljeno u *Službenom listu Europske unije* 3. kolovoza 2012. (SL 2012., C 233, str. 28.)

odlaznom putniku za sporazume o uslugama zračne luke i sporazume o marketinškim uslugama (Prilog E.1) i neredigirana verzija podataka o troškovima u izvješću društva Oxera, Ryanairova gospodarskog savjetnika, od 3. studenoga 2014. (Prilog E.2).

19. Opći sud je u pobijanoj presudi smatrao da su ti dokazi nedopušteni jer žalitelji u prvostupanjskom postupku nisu opravdali nepravodobno podnošenje dodatnih dokaza na temelju članka 85. stavka 3. Poslovnika Općeg suda (u daljnjem tekstu: Poslovnik). Taj je sud odbio i sve istaknute tužbene razloge kao neosnovane te je stoga odbio tužbu u cijelosti.

III. Ocjena

20. Žalitelji ističu četiri žalbena razloga.

A. Prvi žalbeni razlog, koji se odnosi na dopuštenost dodatnih dokaza koje su žalitelji podnijeli Općem sudu

21. Žalitelji u biti tvrde da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je kao nedopuštene odbacio, a time u svojem nadzoru odbio u obzir uzeti, ključne dokaze koje su oni podnijeli prije zatvaranja usmenog dijela postupka. Konkretno, tvrde da je Opći sud počinio pogrešku i. time što je zanemario, odnosno nije propisno razmotrio, pravna načela na kojima se temelje pravila iz članka 85. stavaka 1. do 3. Poslovnika i ii. time što je zanemario sudsku praksu kojom se primjenjuju te odredbe.

22. Člankom 85. Poslovnika predviđaju se različite faze u kojima se mogu podnositi dokazi i stavljati dokazni prijedlozi. Člankom 85. stavkom 1. predviđa se: „Dokazi i dokazni prijedlozi podnose se u okviru prve razmjene podnesaka” (*opće pravilo*). Člankom 85. stavkom 2. predviđa se: „Glavne stranke mogu podnositi dokaze i stavljati dokazne prijedloge u prilog svojim argumentima i u replici i odgovoru na repliku, pod uvjetom da opravdaju kašnjenje u podnošenju takvih dokaza odnosno stavljanju dokaznih prijedloga” (*odstupanje*). Člankom 85. stavkom 3. predviđa se: „Iznimno, glavne stranke mogu podnositi dokaze i stavljati dokazne prijedloge i prije zatvaranja usmenog dijela postupka ili prije odluke Općeg suda o neprovođenju usmenog dijela postupka, pod uvjetom da opravdaju kašnjenje u podnošenju takvih dokaza odnosno stavljanju dokaznih prijedloga” (*iznimka*).

23. Sud je već presudio da se tim pravilima uzimaju u obzir načela kontradiktornosti postupka i jednakosti oružja kao i pravo na pošteno suđenje u interesu dobrog sudovanja [4]. Sud je presudio i da su „sudovi [Unije] […] nadležni preispitati osnovanost obrazloženja kašnjenja u podnošenju dokaza ili stavljanju dokaznih prijedloga i, ovisno o slučaju, njihov sadržaj, te su, ako njihovo nepravodobno podnošenje ili stavljanje nije u dovoljnoj mjeri opravdano ili potkrijepljeno, nadležni odbiti ih” [5].

24. Taj se odlomak odnosio na članak 85. stavak 2. Poslovnika i na sudsku praksu, na koju se Sud u njemu poziva, povezanu s istovjetnom odredbom iz prijašnjeg Poslovnika [6].

[4] Presuda od 14. travnja 2005., Gaki-Kakouri/Sud (C-243/04 P, neobjavljena, EU:C:2005:238, t. 30.) (koja se odnosi na istovjetne odredbe prijašnjeg Poslovnika Općeg suda)

[5] Presuda od 16. rujna 2020., BP/FRA (C-669/19 P, neobjavljena, EU:C:2020:713, t. 41.). Sud ovdje upućuje na presudu od 14. travnja 2005., Gaki-Kakouri/Sud (C-243/04 P, neobjavljena, EU:C:2005:238, t. 32. i 33.).

[6] Odnosno člankom 48. stavkom 1. prijašnjeg Poslovnika Općeg suda

25. Iz presude od 14. travnja 2005., Gaki-Kakouri/Sud[7], kao i iz presude od 16. rujna 2020., BP/FRA[8], proizlazi da se navedeno razmatranje primjenjuje i na članak 85. stavak 3. tog Poslovnika jer je – s obzirom na to da članak 85. stavak 2. predstavlja odstupanje, a članak 85. stavak 3. iznimku – ta odredba stroža i primjenjuje se samo u iznimnim okolnostima (vidjeti točku 31. ovog mišljenja).

26. Kao prvo, glavni je argument žaliteljâ da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je odbio dva dokaza kao nedopuštena, iako Opći sud takve dokaze uvijek mora prihvatiti za potrebe svojeg sudskog nadzora, „osim ako ne postoje uvjerljivi razlozi za suprotno”.

27. Taj argument treba odbiti kao neosnovan. Naime, njime se preokreće logika kojom se uređuju pravila izvođenja dokaza pred Općim sudom.

28. Iz sudske prakse Gaki-Kakouri proizlazi da prihvaćanje nepravodobno podnesenih dokaza predstavlja iznimku. Osim toga, iz teksta članka 85. stavka 3. samog Poslovnika proizlazi da je na strankama koje žele podnijeti takve dokaze da dostatno opravdaju kašnjenje u podnošenju.

29. Stoga, suprotno argumentu žaliteljâ, Opći sud nije uvijek obvezan prihvatiti nepravodobno podnesene dokaze, osim ako utvrdi da je odbijanje tih dokaza nužno zbog „uvjerljivih razloga” (odnosno zbog načela kontradiktornosti ili pojma pravičnog postupka pred Općim sudom).

30. Umjesto toga, na samim je strankama da opravdaju to kašnjenje.

31. Kao što je to Opći sud pravilno utvrdio u predmetu TestBioTech i dr./Komisija[9], „na podnošenje dokaza prije zatvaranja usmenog dijela postupka primjenjuje se dvostruki uvjet da je [i.] kašnjenje u podnošenju dokaza opravdano i [ii.] da je nepravodobno podnošenje dokaza opravdano iznimnim okolnostima. Kad je riječ o drugom uvjetu dopuštenosti [ii.] […] valja napomenuti da, u svakom slučaju, iznimna priroda takvog podnošenja podrazumijeva da tužitelj nije mogao podnijeti predmetne dokumente Općem sudu prije rasprave ili da se od njega nije moglo razumno zahtijevati ranije podnošenje. *Na stranci koja želi podnijeti dokumente Sudu jest da dokaže da je taj uvjet ispunjen u trenutku podnošenja novih dokaza*” (moje isticanje).

32. Smatram da se navedeni pristup Općeg suda (prema kojem se u određenim situacijama zahtijeva dokaz kako bi se potkrijepilo opravdanje nepravodobnog podnošenja dokaza) može potvrditi presudom Suda u predmetu BP/FRA[10], u kojoj Sud upućuje na obvezu podnošenja takvih dokaza kako bi se potkrijepilo opravdanje.

33. U točki 47. iste presude Sud ističe i da članak 85. stavak 3. Poslovnika treba tumačiti prilično usko („samo *iznimno* stranke mogu podnositi dodatne dokaze i stavljati dokazne prijedloge. Iz te odredbe jasno proizlazi da svako kašnjenje u podnošenju takvih dokaza *mora biti opravdano*”) (moje isticanje).

34. U prvostupanjskom postupku žalitelji su u biti u pogledu tablice prihoda od nezrakoplovnih usluga koju je dostavila zračna luka tvrdili da je Komisija uputila na tu tablicu u svojem odgovoru na repliku. Pozivaju se na svoj zahtjev za određivanje mjere upravljanja postupkom, pri čemu objašnjavaju da je bilo teško dobiti informacije od zračne luke te da je to zahtijevalo mnogo

7 C-243/04 P, neobjavljena, EU:C:2005:238, t. 32. i 33.

8 C-669/19 P, neobjavljena, EU:C:2020:713, t. 47.

9 Presuda od 15. prosinca 2016., T-177/13, neobjavljena, EU:T:2016:736, t. 251.

10 Presuda od 16. rujna 2020. (C-669/19 P, neobjavljena, EU:C:2020:713, t. 44.)

vremena jer su informacije bile stare, osoblje u zračnoj luci se promijenilo, a kriza uzrokovana bolešću COVID-19 utjecala je i na osoblje zračne luke i na žalitelje i njihove savjetnike. Žalitelji navode da su informacije primili tek „u posljednjih nekoliko dana”.

35. Prema mojem mišljenju, jasno je, kao što se to može zaključiti iz navedene sudske prakse, da su žalitelji trebali moći pružiti određene dokaze kojima se dokazuje da su u ranoj fazi pokušali pribaviti tablicu od zračne luke i da su u tom pogledu nastavili zračnoj luci slati podsjetnike; osobito po primitku Komisijinih primjedbi o novim dokazima (od 14. listopada 2020.), u kojima je Komisija tvrdila, među ostalim, da kašnjenje nije opravdano jer objašnjenja nisu bila provjerljiva. Budući da je između Komisijina odgovora na repliku (25. veljače 2019.) i rasprave (29. rujna 2020.) proteklo tako dugo razdoblje, žalitelji su trebali iznijeti određene dokaze kao što su oni koje sam prethodno spomenula kako bi pokazali da mogu potkrijepiti svoje opravdanje u skladu s člankom 85. stavkom 3. Poslovnika.

36. Valja istaknuti da žalitelji nisu podnijeli nijedan takav dokaz ni u fazi žalbe.

37. Iznimke se moraju usko tumačiti, tako da Opći sud u slučajevima kao što je ovaj, kada dvoji u opravdanje koje je stranka iznijela u pogledu nepravodobnog podnošenja, mora biti u mogućnosti provesti barem osnovnu provjeru i slijedom toga od te stranke zahtijevati da svoju tvrdnju potkrijepi dokazom.

38. Naime, Sud je u sličnoj situaciji, u kojoj je stranka tvrdila da je kašnjenje u podnošenju dokaza u prvostupanjskom postupku uzrokovano njezinim lošim zdravljem, već presudio da je Opći sud bio u pravu kada je odbio taj argument, s obzirom na to da stranka nije mogla dostaviti nikakvu liječničku potvrdu u tom smislu [11].

39. Nadalje, žalitelji su se na raspravi pozvali na presudu Općeg suda od 15. lipnja 2022., Qualcomm/Komisija (Qualcomm – Plaćanja za isključivost) (T-235/18, EU:T:2022:358), u kojoj je taj sud prihvatio kao dopuštene dokaze koje je Qualcomm nepravodobno podnio.

40. Dovoljno je istaknuti da ovaj predmet u najmanje četiri aspekta objektivno nije u bitnome usporediv s tim predmetom: naime, i. opravdanje nepravodobnog podnošenja je različito; ii. priroda predmetnih dokumenata je različita; iii. postupci su različiti, i iv. status tužitelja je različit. Kad je riječ o aspektu pod i., Qualcomm se nije pozvao samo na članak 85. stavak 3. Poslovnika, nego je i tvrdio da u tom predmetu članak 85. stavak 3. treba tumačiti „s obzirom na članak 92. stavak 7. istog Poslovnika” (mogu se podnositi dokazi o protivnom i dopunjavati postojeći dokazni prijedlozi). Iako smatram da je pristup Općeg suda u predmetu Qualcomm uvjerljiv, dovoljno je navesti da u ovom predmetu žalitelji nisu iznijeli takav argument (ni u prvostupanjskom ni u žalbenom postupku) niti su izričito ili prešutno iznijeli takvu argumentaciju, unatoč činjenici da se sama Komisija izričito pozvala na članak 92. stavak 7. i tvrdila da ta odredba nije primjenjiva. Kad je riječ o aspektu pod ii., iz te presude proizlazi da je Qualcomm imao objektivne razloge zbog kojih nije mogao pribaviti dokumente o kojima je riječ i Opći sud u toj presudi detaljno objašnjava (točke 134. do 153.) da je podnošenje dodatnih dokaza kao cjeline nakon završetka pisanog dijela postupka bilo „opravdano iznimnim okolnostima” i stoga dopušteno. Kad je riječ o aspektu pod iii., predmet Qualcomm odnosi se na pravo tržišnog natjecanja, dok se ovaj predmet odnosi na državne potpore (vidjeti točku 94. ovog mišljenja). Kad je riječ o aspektu pod iv., korisnik u predmetu državne potpore nije tuženik pred Općim sudom.

[11] Presuda od 11. rujna 2019., HX/Vijeće (C-540/18 P, neobjavljena, EU:C:2019:707, t. 65. do 68.)

41. Naposljetku, žalitelji se usto osobito pozivaju na presude u predmetima Crocs/EUIPO – Gifi Diffusion (Obuća)[12] i Schmid/EUIPO – Landeskammer für Land- und Forstwirtschaft in Steiermark (Steirisches Kürbiskernöl)[13]. Tvrde da je Opći sud pogrešno primijenio tu sudsku praksu, pri čemu navode da iz te sudske prakse proizlazi da nepravodobno podnošenje dokaza može biti opravdano ako stranka nije mogla prije raspolagati tim dokazima i ako je prilikom ocjene opravdanosti nepravodobnog podnošenja potrebno provjeriti nalaze li se predmetni dokazi već u upravnom spisu na kojem se temelji sporna odluka. Ako je odgovor potvrdan, ne bi bilo opravdano odbiti te dokaze, s obzirom na to da ih je tuženik već uzeo u obzir prije donošenja odluke.

42. Valja navesti da ta sudska praksa nema doseg koji joj žalitelji pridaju. Naime, Sud nije odlučio točno onako kao što je to navedeno u situaciji poput one o kojoj je riječ u ovom predmetu. Važno je istaknuti da ta sudska praksa proizlazi iz sporova o žigu Unije i da se može objasniti određenim posebnostima sporova u tom posebnom području prava Unije.

43. Taj zaključak proizlazi iz rješenja Suda od 13. rujna 2011., Wilfer/OHIM[14].

44. U tom je predmetu Sud u biti naveo da je Opći sud pravilno istaknuo da, u skladu s člankom 63. Uredbe Vijeća (EZ) br. 40/94[15], ne može ponovno ocijeniti činjenične okolnosti s obzirom na dokaze koji su mu prvi put podneseni. Svrha tužbi pred Općim sudom jest nadzor zakonitosti odluka žalbenih vijeća EUIPO-a u smislu te odredbe i tu zakonitost treba ocijeniti s obzirom na informacije kojima ona raspolažu prilikom donošenja tih odluka (točke 40. i 41. rješenja Wilfer/OHIM).

45. Osim toga, Opći sud je istaknuo da je nesporno da su vještačenje i izgled žigova Unije i nacionalnih žigova na koje se tužitelj poziva kao na dokaze prvi put podneseni Općem sudu i da nisu podneseni žalbenom vijeću EUIPO-a. Stoga ih je Opći sud pravilno odbio kao nedopuštene. Tim se odbijanjem stoga nije povrijedilo tužiteljevo pravo na saslušanje (točka 42. rješenja Wilfer/OHIM).

46. Naposljetku, Sud je naveo da ni iz tužbe kojom je pokrenut postupak pred Općim sudom ni iz pobijane presude ne proizlazi da je žalitelj pred tim sudom tvrdio da je žalbeno vijeće povrijedilo načelo prema kojem je trebalo po službenoj dužnosti ispitati činjenice kako bi utvrdilo dopuštenost tih dokaza (točka 43. rješenja Wilfer/OHIM).

47. Posljedično, sudska praksa koju su žalitelji istaknuli u točki 41. ovog mišljenja nije primjenjiva u ovom predmetu i njihove argumente treba odbiti kao neosnovane.

48. Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da prvi žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

[12] Presuda od 14. ožujka 2018. (T-651/16, neobjavljena, EU:T:2018:137)

[13] Presuda od 7. lipnja 2018. (T-72/17, EU:T:2018:335)

[14] C-546/10 P, neobjavljeno, EU:C:2011:574, t. 40. do 43. (u daljnjem tekstu: rješenje Wilfer/OHIM)

[15] Uredba Vijeća od 20. prosinca 1993. o žigu Zajednice (SL 1994., L 11, str. 1.)

B. Drugi žalbeni razlog, koji se temelji na pogrešnom tumačenju članka 17. Uredbe 2015/1589 i pogrešnoj primjeni članka 296. UFEU-a

1. Prvi dio drugog žalbenog razloga

49. Žalitelji tvrde da se, u skladu s člankom 17. stavkom 2. Uredbe (EU) 2015/1589[16], Komisijina mjera, odnosno zahtjev za pružanje informacija (u daljnjem tekstu: ZPI), mora odnositi na određeni predmet istrage. Općі sud pogrešno je primijenio ustaljenu sudsku praksu prema kojoj se ZPI mora odnositi na određenu mjeru kako bi se rok zastare prekinuo na temelju te odredbe. Žalitelji tvrde da je Općі sud povrijedio i načela legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti.

50. U spornoj odluci utvrđuju se četiri sporazuma iz 2002. u pogledu potpore dodijeljene Ryanairu. Osim toga, iz pobijane presude proizlazi da se stranke slažu da je u pogledu svih sporazuma iz 2002. rok zastare iz članka 17. Uredbe 2015/1589 počeo teći 9. kolovoza 2002. U tom kontekstu žalitelji su tijekom upravnog postupka, a potom i pred Općim sudom, tvrdili da je rok od deset godina istekao do trenutka kada je Komisija od austrijskih tijela i Ryanaira zatražila informacije o sporazumima iz 2002. (ti su zahtjevi podneseni tek 2015., dok je rok zastare istekao 8. kolovoza 2012.) (točka 66. pobijane presude). Prema mišljenju žaliteljâ, Komisija je saznala za postojanje sporazumâ iz 2002. najranije tek 31. kolovoza 2012. preko dokumenta koji joj je poslao Ryanair, što dokazuje njezina odluka o proširenju službenog istražnog postupka. Tvrde da Komisija između 9. kolovoza 2002. i 8. kolovoza 2012. nije poduzela nikakvu radnju koja bi mogla prekinuti rok zastare. Ističu da Komisija prije 31. kolovoza 2012. nije mogla poduzeti nikakvu radnju kojom bi prekinula rok zastare u odnosu na sporazume iz 2002. Razlog tomu je taj što je takav učinak prekida zahtijevao da se „poduzeta radnja" u smislu tog članka relativno precizno odnosi na potporu o kojoj je riječ. Time što je smatrao da „sveobuhvatan" izraz ima takav učinak prekida, Općі sud pogrešno je protumačio članak 17. Uredbe 2015/1589.

51. Komisija je u svojoj odluci od 22. veljače 2012. o pokretanju postupka navela da je, na temelju informacija kojima je raspolagala, odlučila ispitati u pogledu predmetnih društava „sporazume s Ryanairom iz 2002." i „sporazume s Ryanairom iz 2006.". Što se tiče sporazumâ iz 2002., proizlazi da je postojao sporazum o suradnji između KFBG-a i Ryanaira od 22. siječnja 2002. i sporazum o marketingu između DMG-a i LV-a, također od 22. siječnja 2002. Što se tiče Komisijine odluke od 23. srpnja 2014. kojom je proširila službeni istražni postupak, iz te odluke proizlazi da se to proširenje odnosilo i na sporazum o marketingu sklopljen između DMG-a i AMS-a od 22. siječnja 2002. i na „popratni dopis priložen sporazumu o marketingu između DMG-a i LV-a", također od istog datuma.

52. Zatim je Općі sud u pobijanoj presudi (točke 73. do 77.) analizirao različite elemente i zahtjeve za pružanje informacija koji su poslani austrijskim tijelima i Ryanairu prije pokretanja službenog istražnog postupka i iz toga zaključio da su svi zahtjevi koje je analizirao obuhvaćali i SMU iz 2002. između DMG-a i AMS-a i dodatni sporazum iz 2002. između DMG-a i LV-a, tako da je riječ o mjerama koje mogu prekinuti rok zastare utvrđen Uredbom 2015/1589.

53. Nadalje, Općі sud je u točkama 77. do 79. te presude utvrdio da različiti elementi predmetne odluke dokazuju da su SUZL iz 2002. i „sporazumi o marketingu sklopljeni 2002." neodvojivo povezani te je stoga ZPI-jem koji je Općі sud analizirao doista prekinut rok zastare.

[16] Uredba Vijeća od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. [UFEU-a] (SL 2015., L 248, str. 9. i ispravak SL 2017., L 186, str. 17.)

54. Naposljetku, Opći sud je u točkama 80. do 84. te presude u biti smatrao da je, s obzirom na to da su austrijska tijela i Ryanair kao adresati znali za sadržaj dopisa kojima su od njih zatražene dodatne informacije, navođenje datumâ kada je Komisija poduzela mjere kojima se može prekinuti rok zastare bilo dovoljno da ona ispuni svoju obvezu obrazlaganja.

55. Ističem da je Sud već presudio da se rok zastare iz članka 17. može prekinuti mjerom o kojoj korisnik potpore nije obaviješten [17].

56. Presudio je i da istek tog roka samo vremenski ograničava Komisijinu ovlast u pogledu povrata nezakonite potpore i da stoga istek tog roka ne može imati učinak retroaktivne legalizacije nezakonite državne potpore samo zato što ona postaje postojeća potpora [18].

57. Međutim, čini se da Sud još nije izričito pojasnio stupanj preciznosti informacija koje mjera koju Komisija poduzima u smislu članka 17. (kao što je to ZPI) mora sadržavati kako bi prekinula taj rok.

58. U tom pogledu, Opći sud je do sada samo presudio da „jednostavnost [ZPI-ja] nema za posljedicu oduzimanje njegova pravnog učinka kao mjere koja može prekinuti rok zastare predviđen [sadašnjim člankom 17. Uredbe br. 2015/1589] [19]”.

59. Time se postavlja pitanje je li Opći sud, kao što to tvrde žalitelji, primijenio preširoko tumačenje pojma „mjera” koje može predstavljati akt kojim se prekida rok zastare predviđen člankom 17. Uredbe 2015/1589.

60. Kao prvo, tekstom članka 17. stavka 2. Uredbe 2015/1589 predviđa se da se „[r]ok zastare […] prekida bilo kojom radnjom […] u vezi s nezakonitom potporom”.

61. Iz teksta je jasno da mjera mora biti „u vezi s nezakonitom potporom”.

62. To znači da zakonodavac Unije nije namjeravao dati Komisiji odriješene ruke u tom pogledu.

63. Kao drugo, cilj roka zastare jest osigurati pravnu sigurnost (vidjeti uvodnu izjavu 26. Uredbe 2015/1589), osobito u slučajevima u kojima se dodjela nezakonite potpore dugo vremena nije otkrila. To se može dogoditi, primjerice, u slučajevima kada država članica nije shvatila da se određena mjera može smatrati državnom potporom [20]. Osim toga, u pravnoj se literaturi kao dodatni cilj roka zastare navodi zaštita tržišnog natjecanja [21].

64. S jedne strane, mjera mora biti dovoljno specifična da se izbjegne davanje Komisiji odriješenih ruku, kako bi se izbjegla situacija u kojoj je moguće redovito slati standardizirane ZPI-je državama članicama i korisnicima, čime se lako zaobilazi desetogodišnji rok zastare. Takvim bi se tumačenjem, kao što to pravilno ističu žalitelji, povrijedila zaštita legitimnih očekivanja i pravna sigurnost korisnika potpore (i države članice) [22]. Prema mojem mišljenju, u obzir treba uzeti i to

[17] Vidjeti u pogledu članka 15. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 93. Ugovora o EZ-u (sadašnji članak 17. Uredbe 2015/1589) presudu od 6. listopada 2005., Scott/Komisija (C-276/03 P, EU:C:2005:590, t. 36.).

[18] Vidjeti po analogiji presudu od 23. siječnja 2019., Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-387/17, EU:C:2019:51, t. 61. i 62.).

[19] Presuda od 10. travnja 2003., Département du Loiret/Komisija (T-369/00, EU:T:2003:114, t. 82.)

[20] Vidjeti, primjerice, Säcker, F. J. i Montag, F. (ur.), *European State Aid Law*, Beck, 2016., str. 1613.

[21] *Ibid*. Vidjeti također Lübbig, T. i Martin-Ehlers, A., *Beihilfenrecht der EU: das Recht der Wettbewerbsaufsicht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union*, Beck, 2009., str. 228.

[22] Vidjeti presudu od 6. listopada 2005., Scott/Komisija (C-276/03 P, EU:C:2005:590, t. 30.).

da je deset godina već dugo razdoblje za svako trgovačko društvo (ili državu članicu) tijekom kojeg se mogu očekivati mogući zahtjevi za povrat potpore. Ta nesigurnost predstavlja i gospodarsko opterećenje za svako trgovačko društvo.

65. S druge strane, Komisiji je potrebno dovoljno vremena kako bi mogla provesti svoje istrage. Ne može se zahtijevati potpuna specifikacija mjere koju treba ispitati u skladu s pravom o državnim potporama. To bi bila prevelika prepreka za Komisiju. Svaku istragu u početku obilježava nedostatak informacija između države članice ili korisnika i Komisije.

66. Kao treće, što se tiče sadržaja i razine preciznosti ZPI-ja koji može prekinuti rok zastare, iz Uredbe 2015/1589 jasno proizlazi da, kada Komisija raspolaže informacijama o navodnoj nezakonitoj potpori ili zlouporabi potpore, ona ima pravo zatražiti informacije, konkretno, od dotične države članice. Država članica dužna je pružiti *sve potrebne informacije kako bi Komisiji omogućila donošenje odluke u okviru postupka prethodnog ispitivanja ili službenog istražnog postupka* [23].

67. Naime, činjenica da je ZPI alat koji Komisiji omogućuje traženje *potrebnih* informacija proizlazi iz uvodnih izjava 9., 10., 24. i 36., kao i iz članka 2. stavka 2., članka 5. stavka 1., članka 7. stavka 1., članka 12. stavka 2., članka 21. stavka 1. i članka 25. stavka 1. Uredbe 2015/1589.

68. Budući da su sudovi Unije već odlučivali o nizu ključnih elemenata ZPI-jâ u skladu s Uredbom (EZ) br. 1/2003 [24], a osobito o elementu „potrebnosti”, ta se sudska praksa primjenjuje *mutatis mutandis* na tumačenje ZPI-jâ u skladu s Uredbom 2015/1589. Naime, člankom 18. Uredbe br. 1/2003, naslovljenim „Zahtjevi za pružanje informacija”, predviđa se potpuno isti istražni alat koji se stavlja na raspolaganje Komisiji kao što je onaj kojim se koristi u istragama o državnim potporama.

69. S obzirom na zahtjev „potrebnosti” iz članka 18. stavka 1. Uredbe br. 1/2003, sudovi Unije pojasnili su da Komisija može zatražiti samo dostavu onih informacija koje joj omogućuju da istraži presumirane povrede koje opravdavaju provođenje istrage i koje su navedene u ZPI-ju [25].

70. Mora postojati povezanost između informacija koje je Komisija zatražila i povrede u pogledu koje se provodi istraga. Komisija mora razumno pretpostaviti da ta informacija može pomoći pri utvrđivanju postojanja navodne povrede [26].

71. „Potrebnost” ZPI-ja mora biti navedena u obrazloženju zahtjeva. Što se tiče svrhe ZPI-ja, Komisija mora jasno, precizno i nedvosmisleno utvrditi povredu pravila tržišnog natjecanja na koju sumnja i koju namjerava istražiti [27].

[23] Vidjeti članak 2. stavak 2., članak 5. stavke 1. i 2., koji se na temelju članka 12. stavka 2. primjenjuju na informacije zatražene na temelju te odredbe.

[24] Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u (SL 2003., L 1, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 165. i ispravak SL 2016., L 173, str. 8.)

[25] Presude od 10. ožujka 2016., HeidelbergCement/Komisija (C-247/14 P, EU:C:2016:149, t. 23.) i od 28. siječnja 2021., Qualcomm i Qualcomm Europe/Komisija (C-466/19 P, EU:C:2021:76, t. 68.). Ovaj se odjeljak temelji, među ostalim, na predmetima o kojima se raspravljalo u pravnoj literaturi. Vidjeti Geulette, A. i Scholz, M., *Article 18 Requests for Information*, u Prete, L., Laitenberger, J., Gauer, C. i Dekeyser, K. (ur.), *Regulation 1/2003 and EU Antitrust Enforcement*, Wolters Kluwer, 2022., str. 433. i slj., gdje se navodi više sudske prakse.

[26] Vidjeti presudu od 28. siječnja 2021., Qualcomm i Qualcomm Europe/Komisija (C-466/19 P, EU:C:2021:76, t. 70. i navedenu sudsku praksu).

[27] Presuda od 10. ožujka 2016., HeidelbergCement/Komisija (C-247/14 P, EU:C:2016:149, t. 20., 24. i 25.)

72. Iz toga slijedi da obrazloženje ZPI-ja ne može biti ni nejasno ni općenito, osobito ako istraga više nije u ranoj fazi i kada sumnje na povrede o kojima je riječ treba dovoljno precizno iznijeti [28].

73. Naime, Komisijina obveza obrazlaganja predstavlja temeljni zahtjev kojim ne samo da se pokazuje da je ZPI opravdan *nego se i poduzetnicima omogućuje razumijevanje opsega njihove dužnosti suradnje, čuvajući istodobno njihova prava obrane, te osigurava da sudovi Unije mogu izvršavati sudski nadzor* [29].

74. Iz toga slijedi da informacije koje Komisija traži treba utvrditi s najvećom mogućom preciznosti s obzirom na okolnosti.

75. Prema mojem mišljenju, važno je da se, s obzirom na to da prekid roka zastare iz članka 17. stavka 2. Uredbe 2015/1589 predstavlja iznimku od desetogodišnjeg roka zastare iz članka 17. stavka 1. te uredbe, ta iznimka usko tumači.

76. Nadalje, kao što je to prethodno navedeno, člankom 17. stavkom 2. zahtijeva se da, kako bi se prekinuo rok zastare u skladu s tom uredbom, Komisijin pisani ZPI bude „u vezi s nezakonitom potporom", a člankom 18. Uredbe 1/2003, koji se može primijeniti po analogiji, zahtijeva se da ZPI-ji budu „potrebni".

77. Kao što to proizlazi iz navedenog pregleda sudske prakse, ZPI je „potreban" u smislu članka 11. stavka 1. Uredbe br. 17 [30], odredbe koja je prethodila članku 18. Uredbe br. 1/2003, ako se „može legitimno smatrati da je povezan s pretpostavljenom povredom [31]".

78. Prema mojem mišljenju, jasno je da se isti pristup mora primijeniti na ZPI-je u okviru postupka državnih potpora. Stoga je ZPI „potreban" ako se može legitimno smatrati da je povezan s pretpostavljenom nezakonitom državnom potporom.

79. Iz toga slijedi da, kako bi se valjano prekinuo desetogodišnji rok zastare utvrđen člankom 17. stavkom 1. Uredbe 2015/1589, ZPI mora biti potreban za prethodnu istragu ili postupak i, u konačnici, mora biti potreban za donošenje odluke o povratu nezakonite državne potpore. Stoga Komisija ne može, primjerice, podnijeti ZPI čiji je jedini cilj umjetno produljenje roka zastare kako bi očuvala ovlast povrata nezakonitih državnih potpora [32]. ZPI-ji čiji je to jedini cilj ne mogu biti „potrebni" radi „postupka zbog povrede".

80. Nadalje, kada bi Komisija mogla prekinuti rok zastare slanjem „sveobuhvatnih" ZPI-ja koji nisu potrebni za postupak, ona bi mogla sustavno produljivati rok zastare preko već prilično dugog roka od najviše deset godina utvrđenog člankom 17. stavkom 1. Uredbe 2015/1589, čime bi zaobišla tu odredbu.

[28] Presuda od 10. ožujka 2016., HeidelbergCement/Komisija (C-247/14 P, EU:C:2016:149, t. 39.)

[29] Presuda od 10. ožujka 2016., HeidelbergCement/Komisija (C-247/14 P, EU:C:2016:149, t. 19.)

[30] Uredba Vijeća od 6. veljače 1962. – Prva uredba o provedbi članaka [81.] i [82.] Ugovora (SL, posebno izdanje na engleskom jeziku, 1959. – 1962., str. 87.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8. svezak 3., str. 3.), koja je prethodila Uredbi br. 1/2003

[31] Presuda od 12. prosinca 1991., SEP/Komisija (T-39/90, EU:T:1991:71, t. 29.) (Sud je odbio žalbu protiv te presude)

[32] Vidjeti u tom smislu presudu od 15. veljače 2001., Austrija/Komisija (C-99/98, EU:C:2001:94, t. 45. do 67.).

81. Valja istaknuti da je moj navedeni pristup već primijenjen u sudskoj praksi sudova Unije, u kojoj se analiziralo može li se Komisijinim ZPI-jima na temelju Uredbe br. 17 prekinuti rok zastare predviđen Uredbom (EEZ) br. 2988/74 [33].

82. U ovom predmetu Opći sud ispitao je tekst svih četiriju ZPI-ja, tekst pitanja koja je postavila Komisija kao i odgovore koje je dostavio Ryanair. Opći sud zatim je ispitao kriterije koji čine dostatnu specifikaciju pojedinačnih ugovora „u vezi s" kojima je moguće ocijeniti njihovu zakonitost. Smatram da u ovom slučaju ZPI-ji ispunjavaju uvjete za prekid roka zastare. Nisu bili nejasni i cilj im je bio dobivanje potrebnih informacija u vezi s potporom u pogledu koje postoje sumnje.

83. Pitanje uvjeta pod kojima se ugovori mogu smatrati neodvojivo povezanima izravno je povezano s time. To je relevantno kako bi se utvrdilo treba li se smatrati da činjenica da su dva sporazuma posebno navedena, dok druga dva nisu, nije dovoljno precizna i stoga nije povezana sa sporazumima koji nisu navedeni.

84. Prema mišljenju Općeg suda, postoji neodvojiva veza između ugovora koja proizlazi iz stupnja gospodarske povezanosti između ugovornih strana, iz istog trenutka u kojem su ugovori sklopljeni kao i iz povezanosti između ugovora s obzirom na predmet i uvjete (pobijana presuda, točka 77. i sljedeće).

85. S obzirom na tu usku povezanost, smatram da bi razdvajanje ugovora s obzirom na prekid roka zastare bilo proizvoljno. Četiri ugovora čine gospodarsku strukturu, koja je samo bila podijeljena na četiri ugovora, konkretno, zato što je sâmo društvo podijeljeno na društva kćeri. Razdvajanjem te veze stoga bi se zanemario činjenični kontekst predmeta.

86. Iako Opći sud nije ispitao ispunjavaju li ZPI-ji o kojima je riječ kriterij „potrebnosti" (koji sam prethodno objasnila), iz spisa podnesenog Sudu jasno proizlazi da su u ovom slučaju ti ZPI-ji doista bili potrebni jer su očito bili povezani s pretpostavljenom nezakonitom državnom potporom i bili su potrebni za prethodnu istragu te, naposljetku, za donošenje odluke o povratu nezakonitih državnih potpora.

87. Smatram da predloženo rješenje proizlazi iz tumačenja Uredbe br. 2015/1589 i ne podrazumijeva da Komisija ima odriješene ruke niti se njime postavljaju neostvarivi standardi za istrage te institucije. Prema tome, tim se rješenjem uspostavlja ravnoteža između zaštite pravne sigurnosti i ponovne uspostave djelotvornog tržišnog natjecanja, kao dvaju suprotstavljenih načela utvrđenih u toj uredbi (uvodne izjave 25. i 26.).

88. Iz toga slijedi da prvi dio drugog žalbenog razloga treba odbiti kao neosnovan.

2. Drugi dio drugog žalbenog razloga

89. Žalitelji u biti tvrde da je Opći sud pogrešno primijenio članak 296. UFEU-a kada je smatrao da je obrazloženje sporne odluke dostatno, unatoč činjenici da u odluci nije izričito objašnjeno zašto je Komisija odbila argumente koje su žalitelji iznijeli tijekom upravnog postupka, odnosno da je rok zastare iz članka 17. Uredbe 2015/1589 istekao.

[33] Uredba Vijeća od 26. studenoga 1974. o zastarama u postupcima i izvršenju sankcija sukladno pravilima Europske ekonomske zajednice u području prometa i tržišnog natjecanja (SL 1974., L 319, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7. svezak 22., str. 3.). Vidjeti presudu od 19. ožujka 2003., CMA CGM i dr./Komisija, (T-213/00, EU:T:2003:76, t. 484. do 511.) (Sud je odbio žalbu protiv te presude).

90. U pobijanoj presudi navodi se da je dovoljno iznijeti činjenice i pravna razmatranja od temeljne važnosti u kontekstu odluke [34]. Nadalje, „s obzirom na to da su austrijska tijela i Ryanair […] znali za sadržaj dopisa kojima su od njih zatražene dodatne informacije koje im je poslala Komisija, ta je institucija za potrebe članka 296. UFEU-a trebala navesti samo činjenice od temeljne važnosti u kontekstu sporne odluke [35]”.

91. Prema mojem je mišljenju odlučujuće je li pretpostavka da se korespondencija između Komisije i adresata treba razmatrati kao cjelina u skladu s načelima iz sudske prakse koja se odnosi na članak 296. UFEU-a.

92. Kao što se to pravilno ističe u točki 80. pobijane presude, Sud je već jasno naveo da „nije nužno da obrazloženje sadržava sve relevantne činjenične i pravne elemente, s obzirom na to da se pitanje ispunjava li obrazloženje zahtjeve iz članka [296. UFEU-a] mora ocjenjivati ne samo u odnosu na njegov tekst nego i u odnosu na njegov kontekst i sva pravna pravila kojima se uređuje predmetno područje [36]”.

93. Budući da „kontekst” očito uključuje i svu korespondenciju, argument žaliteljâ koji se temelji na pogrešnoj primjeni sudske prakse u pogledu članka 296. UFEU-a u ovom slučaju nije osnovan.

94. Valja uzeti u obzir da je postupak nadzora državnih potpora postupak pokrenut protiv države članice odgovorne za dodjelu potpore, a zainteresirane stranke (uključujući korisnika) ne mogu zahtijevati kontradiktornu raspravu s Komisijom, poput one koja je otvorena u korist navedene države članice [37].

95. Stoga Komisija nije bila dužna posebno odgovoriti na primjedbe žaliteljâ u tom pogledu.

96. Iz toga slijedi da drugi dio drugog žalbenog razloga treba odbiti kao neosnovan, a slijedom toga treba odbiti i drugi žalbeni razlog u cijelosti.

C. Treći žalbeni razlog, koji se temelji na iskrivljavanju dokaza prilikom ocjene je li Komisija zakonito primijenila test privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu

97. Žalitelji u biti tvrde da je Opći sud iskrivio dokaze koji su mu podneseni time što je ocijenio da je Komisija zakonito primijenila takozvani „test privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu” (*market economy operator test*; u daljnjem tekstu: test MEO) kada je utvrđivala jesu li žalitelji ostvarili prednost u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Konkretno, tvrde da je Opći sud iskrivio dokaze koji se odnose na: i. sigurnosnu pristojbu ugovorenu u sporazumu o uslugama zračne luke između zračne luke i društva Ryanair; ii. procjenu dodatnih operativnih troškova koje je zračna luka mogla očekivati (sigurnosna marža); i iii. faktor opterećenja na kojem je Komisija temeljila svoju *ex ante* procjenu profitabilnosti.

[34] Pobijana presuda, t. 81. (i navedena sudska praksa)

[35] Pobijana presuda, t. 83.

[36] Presuda od 2. travnja 1998., Komisija/Sytraval i Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, t. 63. i navedena sudska praksa)

[37] Presuda od 11. ožujka 2020., Komisija/Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192, t. 73. do 75.)

98. Potrebno je ocijeniti je li Opći sud iskrivio elemente koje su žalitelji istaknuli u smislu sudske prakse Suda [38] i, ako jest, je li to iskrivljavanje takvo da je utjecalo na zaključak Općeg suda prema kojem je Komisija u biti svoje utvrđenje o postojanju prednosti temeljila na dostatnim i vjerodostojnim informacijama i podacima.

99. Međutim, nije dovoljno da žalitelji „navedu sva relevantna mjesta u spisu predmeta na temelju kojih Sud može zaključiti da je došlo do nezakonitih iskrivljavanja", s obzirom na to da iskrivljavanje mora očito proizlaziti iz sadržaja spisa podnesenog Sudu a da nije potrebno provoditi novu ocjenu činjenica i dokaza [39].

1. Sigurnosna pristojba

100. Žalitelji se pozivaju na argumente koje su iznijeli u prvostupanjskom postupku (da je sigurnosna pristojba obračunana Ryanairu i da ju je to društvo platilo) i tvrde da dokazi iz spisa pokazuju da je Ryanair bio ugovorno obvezan platiti sigurnosnu pristojbu i da ju je stvarno platio u skladu s tom obvezom. Tvrde da Opći sud nije pravilno razmotrio dokaze koji su mu podneseni.

101. Kao prvo, u točkama o kojima je riječ u žalbi (točke 331. i 332.) Opći sud nije naveo da zračna luka nije prenijela tu pristojbu Ryanairu. Umjesto toga, samo je naveo da je ta pristojba vraćena Ryanairu.

102. Međutim, čak i ako se ispostavilo da iz dokaza na koje se poziva Ryanair očito proizlazi da je zračnoj luci platio sigurnosnu pristojbu (*quod non*), što Opći sud u tim točkama u svakom slučaju nije doveo u pitanje, to ne znači nužno da je Opći sud iskrivio dokaze koje su žalitelji istaknuli u tom pogledu i da je pogrešno zaključio da je Komisija mogla smatrati, a da pritom nije počinila očitu pogrešku u ocjeni, da je ta pristojba predstavljala dodatni trošak zračne luke za potrebe analize profitabilnosti sporazumâ iz 2006.

103. Naime, Opći sud temeljio je svoj zaključak na Komisijinu objašnjenju prema kojem su austrijska tijela dva puta potvrdila da je sigurnosna pristojba naposljetku vraćena Ryanairu.

104. U točki 332. pobijane presude Opći sud u tom pogledu samo ističe da je Komisija od dotične države članice savjesno tražila relevantne informacije na temelju kojih je Opći sud mogao utvrditi je li sigurnosna pristojba stvarno vraćena Ryanairu.

105. Smatram da je Opći sud pravilno zaključio da je Komisija ispunila svoju obvezu savjesnog i nepristranog ispitivanja te da se morala osloniti na informacije koje je dostavila Austrija i smatrati da je sigurnosna pristojba bila dodatni trošak zračne luke za potrebe analize profitabilnosti sporazumâ iz 2006.

106. Osim toga, čak i ako bi se tvrdilo da, u nedostatku konkretnih dokaza koje je podnijela Komisija, Opći sud ne bi mogao pripisati takvu važnost Komisijinim tvrdnjama (*quod non*), to ni u kojem slučaju ne bi predstavljalo iskrivljavanje dokaza u smislu sudske prakse Suda [40].

[38] Presuda od 28. siječnja 2021., Qualcomm i Qualcomm Europe/Komisija (C-466/19 P, EU:C:2021:76, t. 43. i 44.)

[39] Presude od 8. ožujka 2016., Grčka/Komisija (C-431/14 P, EU:C:2016:145, t. 32.) i od 2. ožujka 2021., Komisija/Italija i dr. (C-425/19 P, EU:C:2021:154, t. 52.)

[40] Kao što je to navedeno u točki 99. ovog mišljenja.

107. Dovoljno je navesti da su žalitelji mogli utvrditi da sigurnosna pristojba nije vraćena Ryanairu, s obzirom na to da se može pretpostaviti da bi se analizom Ryanairova računovodstva to moglo dokazati.

2. Sigurnosna marža

108. Kad je riječ o sigurnosnoj marži koju su austrijska tijela dodala vrijednostima koje su korištene kao osnova za izračun dodatnih operativnih troškova relevantnih za analizu profitabilnosti sporazumâ iz 2002., žalitelji tvrde da izvješće njihova gospodarskog savjetnika Oxere iz 2018. pokazuje da su Komisijine procjene dodatnih troškova bile neobjašnjivo visoke i da je Opći sud iskrivio dokaze time što je zanemario ili nije pravilno razmotrio to izvješće (u točkama 301. i 302. pobijane presude).

109. Točno je da se u točkama 301. i 302., koje žalitelji pobijaju, ne navodi izvješće Oxere iz 2018.

110. Međutim, iz toga ne proizlazi *ipso facto* da je Opći sud iskrivio taj dokument. Umjesto toga, smatram da žalitelji svojom argumentacijom zapravo žele osporiti važnost koju je taj sud pripisao Komisijinim argumentima u odnosu na njihove argumente. Međutim, to znači da žalitelji traže novu ocjenu činjenica i dokaza, koja je nedopuštena u žalbenom postupku.

111. Osim toga, njihov se podnesak temelji na djelomičnom tumačenju pobijane presude. Ocjena Općeg suda o široj tvrdnji žaliteljâ u prvostupanjskom postupku koja se temelji na precjenjivanju dodatnih troškova povezanih sa sporazumima iz 2002. (sigurnosna marža dio je tih dodatnih operativnih troškova) nalazi se u točki 288. i sljedećima pobijane presude. Konkretno, u točkama 289. i 296. Opći sud upućuje na izvješće Oxere iz 2018. Stoga je argument žaliteljâ prema kojem se u pobijanoj presudi nije upućivalo na to izvješće jednostavno pogrešan, a njihova je tvrdnja da je Opći sud zanemario to izvješće neosnovana.

112. Dovoljno je istaknuti da je Opći sud smatrao da su Komisijina objašnjenja dovoljna za odbijanje navodnog precjenjivanja dodatnih operativnih troškova (uključujući sigurnosnu maržu), pri čemu nije nužno izričito navesti izvješće Oxere iz 2018. za svaku pojedinačnu tvrdnju koju su žalitelji iznijeli u tom kontekstu. Stoga Opći sud nije iskrivio dokaze.

3. Faktor opterećenja

113. Faktor opterećenja bio je relevantan za *ex ante* analizu profitabilnosti u pogledu sporazumâ iz 2002. U spornoj odluci upotrijebljen je faktor opterećenja od 70 %, koji žalitelji smatraju preniskim. Tvrde da: i. u SUZL-u iz 2002. određuje se ciljni faktor opterećenja od 76 %; ii. Komisija je u svojoj analizi sporazumâ iz 2006. upotrijebila viši faktor opterećenja od 85 %; iii. u spornoj odluci pokazalo se da je zračna luka upravljala civilnim zrakoplovima ubrzo nakon osnivanja 1915. te je tako stekla „nekoliko desetljeća iskustva u civilnom zrakoplovstvu” i iv. izvješće Oxere iz 2018. pokazalo je da je ciljni faktor opterećenja od 76 % bio blizu faktoru opterećenja od otprilike 80 % koji je Ryanair postigao diljem svoje mreže, iako je bio nešto niži od njega. Žalitelji prigovaraju Općem sudu da je zanemario ili da nije pravilno razmotrio dokaze te da je Komisijine podneske doslovno uzeo u obzir.

114. Prema mojem mišljenju, argumente žaliteljâ treba odbiti zbog razloga sličnih onima koje sam prethodno iznijela u pogledu sigurnosne marže.

115. Općі sud navodi da je u SUZL-u iz 2002. naveden ciljni faktor opterećenja od 76 %, kao što to tvrde žalitelji u ovom žalbenom razlogu, i da je Komisija u spornoj odluci upotrijebila 70 % a da pritom nije počinila očitu pogrešku u ocjeni, s obzirom na to da zračna luka u toj fazi nije imala nikakvo iskustvo s niskotarifnim zračnim prijevoznicima i da su ti zračni prijevoznici u tom trenutku bili manje poznati nego što su sada.

116. Činjenicom da je zračna luka poslovala od 1915. i tako stekla „iskustvo u civilnom zrakoplovstvu" ne može se dovesti u pitanje činjenica da u trenutku sklapanja sporazuma iz 2002. nije imala iskustva s Ryanairom ili drugim niskotarifnim zračnim prijevoznicima. Doista, žalitelji to ne osporavaju.

117. Stoga argument žaliteljâ prema kojem je Općі sud zanemario ili nije pravilno razmotrio dokaze koji su mu podneseni treba odbiti kao neosnovan. Žalitelji se možda ne slažu s ocjenom dokaza koju je proveo Općі sud, ali to ne znači da je taj sud iskrivio te dokaze.

4. Zaključak o trećem žalbenom razlogu

118. Žalitelji nisu dokazali da je Općі sud iskrivio dokaze, a kamoli da su takva iskrivljenja očita. Stoga treći žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

D. Četvrti žalbeni razlog, koji se temelji na pogreškama koje se tiču prava u pogledu iznosa potpora koje treba vratiti

119. Žalitelji u biti tvrde da je Općі sud pogrešno zaključio da i postojanje i iznos potpore treba ocjenjivati samo na temelju *ex ante* dokaza. Osim toga, Općі sud nije razmotrio njihove argumente prema kojima bi *ex ante* podatke trebalo ispraviti u odnosu na „čimbenike koji su izravno pod kontrolom davatelja", nego se samo pozvao na „potpuno slučajan" razvoj događaja. Žalitelji ističu da je Općі sud pogrešno protumačio sudsku praksu (što ne sprečava Komisiju da provede takve ispravke). Tvrde da pogreška Općeg suda proizlazi iz nerazlikovanja „dodjele" i „isplate" potpore.

120. Čini se da žalitelji *de facto* dovode u pitanje osnovanost MEOT-a, odnosno pitanje što bi razumni privatni ulagač u tržišnom gospodarstvu učinio u trenutku sklapanja sporazumâ.

121. Čini se da je argument žaliteljâ bespredmetan. Naime, Sud je jasno presudio da su u svrhu primjene testa MEO „relevantni samo raspoloživi elementi i okolnosti koje su se mogle predvidjeti u trenutku kad je ta odluka o predmetnoj mjeri donesena"[41].

122. Stoga se „elementi koji su nastali nakon trenutka donošenja predmetne mjere ne mogu uzeti u obzir u svrhu primjene [testa MEO]"[42].

123. Osim toga, Sud je već presudio da su, s obzirom na prethodno navedenu sudsku praksu, argumenti kojima žalitelj osporava osnovanost razmatranja Općeg suda koje se odnosi na ocjenu potpora koje treba vratiti *bespredmetni* jer se temelje na uzimanju u obzir događaja koji kronološki slijede nakon dodjele predmetnih mjera[43].

[41] Presuda od 26. ožujka 2020., Larko/Komisija (C-244/18 P, EU:C:2020:238, t. 31. Vidjeti i t. 28. do 30.) (u daljnjem tekstu: presuda u predmetu Larko/Komisija).

[42] Presuda Larko/Komisija, t. 32.

[43] Presuda Larko/Komisija, t. 113.

124. U tom pogledu, također smatram da, suprotno argumentima žaliteljâ, iz teksta prethodno navedene točke presude u predmetu Larko/Komisija jasno proizlazi da se ona odnosi *i* na postojanje potpore *i* na iznos potpore koji treba vratiti.

125. Kao što je to istaknula Komisija, argumenti žaliteljâ dovode do brisanja granica između dviju navedenih situacija i stvaraju određeni stupanj nejasnoće u njihovoj žalbi. U svakom slučaju, Opći sud je u pobijanoj presudi pravilno razmotrio obje situacije na koje upućuju („naknade za marketing koje su stvarno plaćene Ryanairu ili LV-u i AMS-u tijekom relevantnog razdoblja” i „prilagodbe na temelju drugih *ex post* podataka o prihodima i troškovima koji su pokazali jasno precjenjivanje troškova”).

126. Kao prvo, Opći sud poštuje načela testa MEO i pojašnjava, među ostalim, u točki 419. pobijane presude, da i postojanje i iznos potpore treba ocijeniti s obzirom na situaciju koja je postojala u trenutku dodjele potpore. Opći sud pozvao se na to načelo, pri čemu je odbio tvrdnju žaliteljâ da je Komisija trebala „ispraviti” operativne troškove zračne luke na temelju *ex post* dokaza prilikom izračuna iznosa potpore, kao što je to objašnjeno u točkama 427. do 429. pobijane presude.

127. U tom je pogledu Opći sud pravilno primijenio presudu u predmetu Larko/Komisija.

128. Upućivanje žaliteljâ na „pogreške” dovodi u zabludu jer se pozivaju na informacije koje nisu bile dostupne u trenutku dodjele potpore (traže da se operativni troškovi iz 2002. isprave na temelju podataka iz sustava troškovnog računovodstva iz 2005., a taj sustav ranije nije ni bio dostupan zračnoj luci). S *ex ante* stajališta, potpuno je pogrešno govoriti o „pogreškama” kada se upućuje na *ex post* informacije. Nadalje, iz toga proizlazi da je tvrdnja žaliteljâ da takav „ispravak” treba provesti ako se „pogreška” nalazi u podacima davatelja potpore irelevantna i u svakom slučaju bespredmetna.

129. Slažem se s Komisijom da bi se, ako bi se slijedila argumentacija žaliteljâ, iznos potpore na temelju *ex post* podataka mogao „ispraviti” i na štetu korisnika. U tu svrhu Opći sud je u točki 421. pobijane presude jednostavno naveo određene primjere slučajnih razvoja događaja koji bi mogli dovesti do promjene iznosa potpore, ali nije uveo zahtjev da takav razvoj događaja mora biti izvan kontrole davatelja potpore.

130. Kao drugo, suprotno argumentima žaliteljâ, Opći sud je pravilno razmotrio situaciju u kojoj je Austrija mogla izmijeniti potporu koju treba vratiti u pogledu isplata korisniku koje zapravo nisu izvršene. Kao što je to Opći sud naveo u točki 422. pobijane presude, Austrija je tijekom Komisijina istražnog postupka tvrdila da određeni sporazum o pružanju potpore zapravo nije stupio na snagu jer ga je zamijenio drugi sporazum. Međutim, Austrija nije dostavila nijedan dokaz kojim bi potkrijepila tu tvrdnju. Stoga je Komisija sporni sporazum uključila u izračun iznosa potpore, ali je dopustila Austriji da prilagodi iznos potpore koji treba vratiti u kasnijoj fazi, pod uvjetom da Austrija podnese dokaze u tom pogledu. To je objašnjeno u točkama 422. i 426. pobijane presude. Važno je napomenuti da se svaka takva prilagodba mora temeljiti na dokazima koji su postojali u trenutku sklapanja predmetnih sporazuma.

131. Važno je napomenuti da je Sud presudio da „nijedna odredba prava [Unije] ne zahtijeva da Komisija odredi točan iznos potpore koji treba vratiti kad se naloži povrat potpore koja je proglašena nespojivom sa zajedničkim tržištem. Dovoljno je da Komisijina odluka sadržava naznake koje adresatu te odluke omogućuju da sâm utvrdi taj iznos bez pretjeranih

poteškoća [44]”.

132. Na to je načelo Opći sud podsjetio u točki 415. pobijane presude i primijenio ga na ovaj predmet u njezinim točkama 422. do 426.

133. Žalitelji tvrde da su se i predmet Larko i predmet Freistaat Thüringen [45], na koje se pozvao Opći sud (i Komisija u spornoj odluci), odnosili na jamstva i da te presude ne uključuju načelo prema kojem se ne samo postojanje potpore nego i iznos te potpore trebaju ocijeniti s obzirom na situaciju koja je postojala u trenutku njezine dodjele. To je navodno prikladno za Komisiju jer su jamstva vjerojatno jedina vrsta mjere potpore u kojoj je razlika između dodjele i isplate manje jasna. Razlog tomu je činjenica da se od jamca ne zahtijeva aktivno pružanje sredstava ili usluga nakon izdavanja jamstva i tijekom njegove valjanosti.

134. Kao prvo, tvrdnje žaliteljâ su netočne. Iz točke 113. presude u predmetu Larko/Komisija jasno proizlazi da se ona odnosi i na postojanje potpore i na iznos potpore koji treba vratiti.

135. Kao drugo, ne smatram da je sama okolnost iz točke 133. ovog mišljenja dovoljna da bi se u ovom slučaju ta sudska praksa izuzela iz primjene [46].

136. Naime, potpora u ovom slučaju nije predstavljala samo „puke” prijenose novčanih iznosa, bez naknade, čija se visina mogla izravno utvrditi. Umjesto toga, riječ je bila o različitim složenim ugovornim aranžmanima kojima je zračna luka (pa tako i javna tijela) *in fine* prihvatila snositi troškove koje privatni subjekt u tržišnom gospodarstvu ne bi prihvatio snositi jer su se njima „preplatile” primljene usluge ili se odreklo određenih dospjelih pristojbi (ili naknada).

137. Stoga smatram da je Komisija opravdano smatrala da je te iznose trebalo izračunati, kao što je to navela u uvodnoj izjavi 563. sporne odluke, „na temelju negativnog dijela procijenjenog dodatnog toka (prihodi umanjeni za troškove) u trenutku zaključivanja transakcije”.

138. Naime, upravo se u tom trenutku utvrdila obveza državnih sredstava u ovom slučaju te se taj trenutak stoga mora koristiti za utvrđivanje prednosti koju su žalitelji ostvarili i, *in fine*, iznosa potpore koji treba vratiti.

139. Iz prethodnih razmatranja proizlazi da četvrti žalbeni razlog treba odbiti kao bespredmetan.

140. Naposljetku, čak i da Sud odluči da neće slijediti analizu iz mojeg mišljenja prema kojoj je ovaj žalbeni razlog bespredmetan, smatram da bi taj žalbeni razlog u svakom slučaju trebalo odbiti kao neosnovan.

141. Naime, iako se terminologija upotrijebljena u spornim točkama pobijane presude ponekad razlikuje, smatram da iz cjelokupnog tumačenja te presude proizlazi da Opći sud nije doveo u pitanje činjenicu da je cilj obveze povrata nezakonito isplaćenih potpora ponovno uspostaviti stanje koje je prethodilo njihovoj isplati kako bi se otklonilo narušavanje tržišnog natjecanja koje je prouzročila konkurentska prednost ostvarena na temelju nezakonite potpore [47].

[44] Vidjeti presudu od 20. ožujka 2014., Rousse Industry/Komisija (C-271/13 P, neobjavljenu, EU:C:2014:175, t. 77.). Vidjeti i presudu od 18. listopada 2007., Komisija/Francuska (C-441/06, EU:C:2007:616, t. 29. i navedenu sudsku praksu).

[45] Pobijana presuda, t. 419.. u kojoj se upućuje na presudu od 19. listopada 2005., Freistaat Thüringen/Komisija (T-318/00, EU:T:2005:363, t. 125.) i presudu u predmetu Larko/Komisija, t. 113.

[46] Vidjeti sudsku praksu navedenu u presudi u predmetu Larko/Komisija, t. 28. do 32.

[47] Vidjeti, među ostalim, presude od 15. rujna 2022., Fossil (Gibraltar) (C-705/20, EU:C:2022:680, t. 39. i navedenu sudsku praksu) i od 5. ožujka 2019., Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, t. 131. i navedenu sudsku praksu).

142. Osim toga, čini se da je razlika koju žalitelji nastoje napraviti između dodjele potpore i njezine isplate u najmanju ruku slabo izražena kada nije riječ o programu potpora, nego o pojedinačnoj potpori.

143. Iz prethodnih razmatranja proizlazi da četvrti žalbeni razlog treba odbiti kao bespredmetan i u svakom slučaju neosnovan.

144. Budući da su svi žalbeni razlozi neosnovani, žalbu treba odbiti u cijelosti.

IV. Zaključak

145. S obzirom na navedeno, predlažem Sudu da odbije žalbu i žaliteljima naloži snošenje troškova.