



## Zbornik sudske prakse

### PRESUDA OPĆEG SUDA

19. svibnja 2021.\*

„Državne potpore – Portugalsko tržište zračnog prijevoza – Potpora koju je Portugal odobrio društvu TAP zbog pandemije bolesti COVID-19 – Državni zajam – Odluka o neospornosti – Točka 22. Smjernica o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje poduzeća u teškoćama – Društvo koje pripada grupi – Teškoće koje su unutarnje naravi i nisu rezultat arbitrarnog prijenosa troškova unutar grupe – Teškoće preteške da bi ih grupa mogla sama riješiti – Obveza obrazlaganja – Zadržavanje učinaka odluke”

U predmetu T-465/20,

**Ryanair DAC**, sa sjedištem u Swordsu (Irska), koji zastupaju E. Vahida, F.-C. Lapr votte, S. Rating, I.-G. Metaxas-Maranghidis i V. Blanc, *avocats*,

tužitelj,

protiv

**Europske komisije**, koju zastupaju L. Flynn, V. Bottka i S. No , u svojstvu agenata,

tuženik,

koju podupiru

**Francuska Republika**, koju zastupaju P. Dodeller i E. de Moustier, u svojstvu agenata,

**Republika Poljska**, koju zastupa B. Majczyna, u svojstvu agenta,

i

**Portugalska Republika**, koju zastupaju L. Inez Fernandes, P. Barros da Costa i S. Jaulino, u svojstvu agenata, uz asistenciju N. Mimoso Ruiza, *avocat*,

intervenijenti,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje Odluke Komisije C(2020) 3989 *final* od 10. lipnja 2020. o državnoj potpori SA.57369 (2020/N) – COVID-19 – Portugal – Potpora odobrena društvu TAP,

OPĆI SUD (deseto prošireno vijeće),

u sastavu: M. van der Woude, predsjednik, A. Kornezov, E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk i G. Hesse (izvjestitelj), suci,

\* Jezik postupka: engleski

tajnik: P. Cullen, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 9. prosinca 2020.,

donosi sljedeću

## Presudu

### Okolnosti spora

- 1 Portugalska Republika prijavila je 9. lipnja 2020. Europskoj komisiji mjeru potpore u obliku državnog zajma ili kombinacije takvog zajma i državnog jamstva u najvećem iznosu od 1,2 milijarde eura (u daljnjem tekstu: predmetna mjera) namijenjenu društvu Transportes Aéreos Portugueses SGPS SA (u daljnjem tekstu: korisnik), u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a.
- 2 Predmetnom mjerom nastoji se tijekom šest mjeseci između srpnja 2020. i prosinca 2020. očuvati aktivnost korisnika koji je društvo majka i vlasnik 100 % dionica društva Transportes Aéreos Portugueses SA (u daljnjem tekstu: društvo TAP Air Portugal). Na dan donošenja pobijane odluke pola dionica korisnika bilo je u vlasništvu društva Participações Públicas SGPS SA (u daljnjem tekstu: Parpública), koje je upravljalo udjelima portugalske države. Atlantic Gateway SGPS Lda (u daljnjem tekstu: AGW) imao je vlasništvo 45 % dionica korisnika, dok je 5 % dionica bilo u vlasništvu ostalih dioničara. Predmetna mjera odnosi se na ugovor o zajmu sklopljen između, među ostalim, Portugalske Republike kao zajmodavca, društva TAP Air Portugal kao zajmoprimca i korisnika kao jamca. AGW i Parpública također mogu sudjelovati u ugovoru o zajmu u svojstvu dioničara korisnika.
- 3 Komisija je 10. lipnja 2020. donijela Odluku C(2020) 3989 *final* o državnoj potpori SA.57369 (2020/N) – COVID-19 – Portugal – Potpora odobrena društvu TAP (u daljnjem tekstu: pobijana odluka), kojom je ona, nakon što je zaključila da predmetna mjera predstavlja državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, ocijenila njezinu spojivost s unutarnjim tržištem, osobito s obzirom na članak 107. stavak 3. točku (c) UFEU-a i svoje Smjernice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama (SL 2014., C 249, str. 1.; u daljnjem tekstu: smjernice). Komisija je proglasila predmetnu mjeru spojivom s unutarnjim tržištem.

### Postupak i zahtjevi stranaka

- 4 Aktom podnesenim 22. srpnja 2020. tajništvu Općeg suda tužitelj Ryanair DAC pokrenuo je ovaj postupak.
- 5 Tužitelj je aktom koji je istog dana podnio tajništvu Općeg suda zatražio da se o podnesenoj tužbi odlučuje u ubrzanom postupku, u skladu s člancima 151. i 152. Poslovnika Općeg suda. Odlukom od 11. kolovoza 2020. Opći sud (deseto vijeće) prihvatio je zahtjev za ubrzanu postupak.
- 6 Komisija je podnijela odgovor na tužbu tajništvu Općeg suda 26. kolovoza 2020.
- 7 U skladu s člankom 106. stavkom 2. Poslovnika, tužitelj je 31. kolovoza 2020. podnio obrazloženi zahtjev za održavanje rasprave.
- 8 Na prijedlog desetog vijeća, Opći sud odlučio je, na temelju članka 28. Poslovnika, predmet uputiti proširenom sastavu suda.

- 9 Aktima podnesenima tajništvu Općeg suda 17. rujna 2020., 21. listopada 2020. i 22. listopada 2020. Portugalska Republika, Francuska Republika i Republika Poljska zatražile su intervenciju u ovom predmetu u potporu zahtjevu Komisije. Odlukama od 1. listopada 2020. i 3. studenoga 2020. predsjednik desetog vijeća Općeg suda odobrio je te intervencije.
- 10 Mjerama upravljanja postupkom od 13. listopada 2020. i 4. studenoga 2020. Portugalskoj Republici, Francuskoj Republici i Republici Poljskoj odobreno je na temelju članka 154. stavka 3. Poslovnika podnošenje intervencijskog podneska.
- 11 Portugalska Republika 28. listopada 2020., a Francuska Republika i Republika Poljska 19. studenoga 2020. podnijele su tajništvu Općeg suda svoje intervencijske podneske.
- 12 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
- poništi pobijanu odluku,
  - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 13 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu,
  - naloži tužitelju snošenje troškova.
- 14 Francuska Republika zahtijeva utvrđenje nedopuštenosti tužbe u dijelu u kojem se njome osporava osnovanost pobijane odluke i njezino odbijanje u preostalom dijelu. Podredno, Francuska Republika zahtijeva odbijanje tužbe u cijelosti.
- 15 Republika Poljska i Portugalska Republika, poput Komisije, zahtijevaju odbijanje tužbe kao neosnovane.

## **Pravo**

### ***Dopuštenost***

- 16 Tužitelj u točkama 33. i 34. skraćene tužbe ističe da ima aktivnu procesnu legitimaciju kao „zainteresirana stranka” i da zadržava pravni interes koji proizlazi iz zaštite postupovnih prava koja u tom istom svojstvu ima na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a.
- 17 Naime, tužitelj je „odnosn[a] strank[a]” u smislu članka 108. stavka 2. UFEU-a i „zainteresirana strana” u smislu članka 1. točke (h) Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. [UFEU-a] (SL 2015., L 248, str. 9. i ispravak SL 2017., L 186, str. 17.) jer na njegove interese, kao konkurenta društva TAP Air Portugal, utječe dodjela državnog zajma društvu majci društva TAP Air Portugal. Potporom odobrenom korisniku omogućuje se društvu TAP Air Portugal ostanak na tržištu u svojstvu subvencioniranog tužiteljeva konkurenta. Za razliku od društva TAP Air Portugal, tužitelj, koji je glavni konkurent tog društva u Portugalu, nema pravo na državni zajam. Tužitelj je stoga zaknut u pogledu dodjele zajmova i uvjeta kojima se oni uređuju, osobito u pogledu njihove kamatne stope.
- 18 Tužitelj stoga ima pravo na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a podnijeti tužbu za poništenje protiv odluke, kao što je to pobijana odluka, kojom se predmetna potpora proglašava spojivom s unutarnjim tržištem i koja je donesena a da nije pokrenut službeni istražni postupak.

- 19 Komisija ne osporava dopuštenost tužbe.
- 20 Valja utvrditi da dopuštenost tužbe nije upitna s obzirom na to da tužitelj njome tvrdi da je Komisija trebala pokrenuti službeni istražni postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a.
- 21 Naime, u okviru postupka nadzora iz članka 108. UFEU-a treba razlikovati dvije faze. S jedne strane, fazom prethodnog ispitivanja uspostavljenom člankom 108. stavkom 3. UFEU-a omogućuje se Komisiji da stekne prvi dojam o spojivosti predmetne potpore. S druge strane, službenim istražnim postupkom predviđenim člankom 108. stavkom 2. UFEU-a omogućuje se Komisiji stjecanje potpune informacije o podacima predmeta. UFEU-om se samo u okviru tog postupka predviđa Komisijina obveza da pozove zainteresirane stranke da podnesu svoja očitovanja (presude od 19. svibnja 1993., Cook/Komisija, C-198/91, EU:C:1993:197, t. 22.; od 15. lipnja 1993., Matra/Komisija, C-225/91, EU:C:1993:239, t. 16. i od 15. listopada 2018., Vereniging Gelijkberechtigting Grondbezitters i dr./Komisija, T-79/16, neobjavljena, EU:T:2018:680, t. 46.).
- 22 Zainteresiranim strankama, koje bi mogle podnijeti očitovanja tijekom te druge faze, oduzeta je ta mogućnost ako se ne pokrene službeni istražni postupak. Kako bi se to otklonilo, priznaje im se pravo da pred sudom Europske unije osporavaju Komisijinu odluku da ne pokrene službeni istražni postupak. Stoga je tužba za poništenje odluke na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a koju je podnijela zainteresirana stranka u smislu članka 108. stavka 2. UFEU-a dopuštena ako tužitelj nastoji zaštititi postupovna prava koja izvodi iz te potonje odredbe (vidjeti presudu od 18. studenoga 2010., NDSHT/Komisija, C-322/09 P, EU:C:2010:701, t. 56. i navedenu sudsku praksu).
- 23 U ovom slučaju Komisija nije pokrenula službeni istražni postupak, a tužitelj se u okviru četvrtog tužbenog razloga poziva na povredu svojih postupovnih prava. S obzirom na članak 1. točku (h) Uredbe 2015/1589, poduzetnik koji konkurira korisniku mjere potpore nedvojbeno se nalazi među „odnosnim] strankama]” u smislu članka 108. stavka 2. UFEU-a (presude od 18. studenoga 2010., NDSHT/Komisija, C-322/09 P, EU:C:2010:701, t. 59. i od 3. rujna 2020., Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland i dr./Komisija, C-817/18 P, EU:C:2020:637, t. 50.).
- 24 U ovom je slučaju nesporno da postoji konkurentski odnos između tužitelja i društva TAP Air Portugal. Naime, tužitelj je ustvrdio, a da mu nitko nije proturječio, da od 2003. doprinosi portugalskom zračnom prijevozu te da je 2019. prevezao 10,9 milijuna putnika na portugalskim linijama. Među strankama je također nesporno da je tužitelj bio najveći konkurent društva TAP Air Portugal i da su 2019. oba prijevoznika bila u izravnom tržišnom natjecanju na 32 linije. Tužitelj je također istaknuo da je njegov raspored letova za ljeto 2020., utvrđen prije izbijanja zdravstvene krize, obuhvaćao 126 linija iz pet portugalskih zračnih luka. Tužitelj je stoga zainteresirana stranka koja ima interes osigurati zaštitu vlastitih postupovnih prava na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a.
- 25 Stoga valja utvrditi dopuštenost tužbe u dijelu u kojem se tužitelj poziva na povredu svojih postupovnih prava.
- 26 U prilog osnovanosti tužbe tužitelj ističe pet tužbenih razloga, od kojih se prvi temelji na pogrešnoj primjeni točaka 8. i 22. smjernica, drugi na povredi članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a, treći na povredi načela nediskriminacije, slobodnog pružanja usluga i slobode poslovnog nastana, četvrti na pogrešnoj primjeni članka 108. stavka 2. UFEU-a i peti na povredi obveze obrazlaganja u smislu članka 296. UFEU-a.
- 27 U tom kontekstu valja utvrditi, uzimajući u obzir tužiteljevo svojstvo zainteresirane stranke, da je dopušten četvrti tužbeni razlog kojim se izričito nastoji ostvariti poštovanje tužiteljevih postupovnih prava. Naime, tužitelj se u svrhu očuvanja svojih postupovnih prava u okviru službenog istražnog postupka može pozivati na razloge kojima se može dokazati da je ocjena informacija i elemenata kojima je Komisija raspolagala ili mogla raspolagati tijekom faze prethodnog ispitivanja prijavljene mjere trebala pobuditi sumnje u spojivost te prijavljene mjere s unutarnjim tržištem (vidjeti u tom

smislu presude od 22. prosinca 2008., *Régie Networks*, C-333/07, EU:C:2008:764, t. 81.; od 9. srpnja 2009., 3F/Komisija, C-319/07 P, EU:C:2009:435, t. 35. i od 6. svibnja 2019., *Scor/Komisija*, T-135/17, neobjavljenu, EU:T:2019:287, t. 73.).

- 28 U tom pogledu valja podsjetiti na to da tužitelj ima pravo, kako bi dokazao povredu svojih postupovnih prava zbog sumnji koje je predmetna mjera trebala pobuditi kad je riječ o njezinoj spojivosti s unutarnjim tržištem, istaknuti argumente kojima nastoji dokazati da je Komisijino utvrđenje spojivosti te mjere s unutarnjim tržištem bilo pogrešno, čime se *a fortiori* može dokazati da je Komisija morala imati sumnje prilikom ocjene spojivosti te mjere s unutarnjim tržištem. Stoga je Opći sud ovlašten razmotriti tužiteljeve argumente u pogledu merituma kako bi provjerio mogu li oni poduprijeti njegov izričito istaknut razlog u pogledu postojanja sumnji koje opravdavaju pokretanje postupka iz članka 108. stavka 2. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 13. lipnja 2013., *Ryanair/Komisija*, C-287/12 P, neobjavljenu, EU:C:2013:395, t. 57. do 60. i od 6. svibnja 2019., *Scor/Komisija*, T-135/17, neobjavljenu, EU:T:2019:287, t. 77.).
- 29 Što se tiče petog tužbenog razloga, koji se temelji na nedostatku u obrazloženju kojim je zahvaćena pobijana odluka, valja istaknuti da je povreda obveze obrazlaganja bitna povreda postupka i predstavlja razlog koji se odnosi na javni poredak na koji sud Unije mora paziti po službenoj dužnosti i ne odnosi se na materijalnu zakonitost pobijane odluke (vidjeti u tom smislu presudu od 2. travnja 1998., *Komisija/Sytraval i Brink's France*, C-367/95 P, EU:C:1998:154, t. 67. do 72.).

### *Meritum*

- 30 Najprije valja ispitati peti tužbeni razlog.

*Peti tužbeni razlog, koji se temelji na nedostatku u obrazloženju kojim je zahvaćena pobijana odluka*

- 31 Svojim petim tužbenim razlogom tužitelj u biti tvrdi da je pobijana odluka zahvaćena s nekoliko nedostataka u obrazloženju.
- 32 Prvim dijelom petog tužbenog razloga tužitelj tvrdi da Komisija nije ispitala jesu li teškoće korisnika bile preteške da bi ih grupa mogla sama riješiti u smislu točke 22. smjernica. Usto, Komisija nije dokazala da su teškoće korisnika bile unutarnje naravi kao ni to da nisu rezultat arbitrarnog prijenosa troškova unutar grupe, u smislu te odredbe. Pobijanom odlukom upućuje se samo na činjenicu da je, s jedne strane, korisnik imao negativnu bilancu vlasničkog kapitala i, s druge strane, da se kreditni rejting društva TAP Air Portugal znatno smanjio zbog zdravstvene krize. Međutim, u pobijanoj se odluci ne navodi je li arbitraran prijenos troškova unutar grupe doprinio tom rezultatu. Tužitelj u tom pogledu ističe da su dva dioničara, koja su objedinjena u konzorciju AGW, također aktivna u području prijevoza posredstvom vlastitih poduzeća i da se stoga ne može isključiti da su oni bili u povoljnijem položaju na štetu financijskog položaja društva TAP Air Portugal.
- 33 Tužitelj u odnosu na uvodnu izjavu 43. pobijane odluke navodi da je Komisija u pogledu prihvatljivosti korisnika za potporu za sanaciju samo ustvrdila, a da to nije dokazala, da „[i]ako je korisnik pod kontrolom drugih dioničara [uvodna izjava 3.], teškoće s kojima se suočava unutarnje su naravi, preteške su da bi ih riješili njegovi većinski dioničari ili drugi dioničari te nisu rezultat arbitrarnog prijenosa troškova u korist njegovih dioničara ili drugih društava kćeri, kao što je to opisano u uvodnim izjavama 7. do 9.”.
- 34 Prema tužiteljevu mišljenju, Komisija je u potpunosti propustila obrazložiti, barem sažeto, navodnu nemogućnost dioničara da se suoče s teškoćama korisnika. Isto tako, Komisija uopće nije procijenila prijenos troškova unutar grupe, kao ni pitanje jesu li teškoće za korisnika bile unutarnje naravi.



- 35 Komisija, koju podupiru Francuska Republika, Republika Poljska i Portugalska Republika, osporava tu argumentaciju.
- 36 Ponajprije treba podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi obrazloženje koje se zahtijeva u članku 296. UFEU-a mora biti prilagođeno naravi predmetnog akta i mora jasno i nedvosmisleno odražavati rasuđivanje institucije koja je donijela akt da bi se zainteresiranim strankama omogućilo da saznaju razloge za donesenu mjeru i nadležnom sudu omogućilo provođenje njegova nadzora. Zahtjev za obrazlaganje mora se ocijeniti s obzirom na okolnosti predmetnog slučaja, osobito sadržaj akta, prirodu navedenih razloga i interes koji adresati mjere ili druge osobe na koje se akt izravno i osobno odnosi mogu imati u dobivanju objašnjenja. U obrazloženju nije potrebno posebno navoditi sve relevantne činjenične i pravne elemente jer se pitanje ispunjava li ono zahtjeve iz navedenog članka 296. ne treba ocjenjivati samo s obzirom na tekst obrazloženja nego i s obzirom na njegov kontekst i na ukupnost pravnih pravila kojima se uređuje predmetno područje (vidjeti presudu od 8. rujna 2011., Komisija/Nizozemska, C-279/08 P, EU:C:2011:551, t. 125. i navedenu sudsku praksu).
- 37 U tom kontekstu, odluka o nepokretanju službenog istražnog postupka predviđenog člankom 108. stavkom 2. UFEU-a treba sadržavati samo razloge zbog kojih Komisija smatra da ne postoje ozbiljne poteškoće prilikom ocjene spojivosti predmetne potpore s unutarnjim tržištem te se čak i sažeto obrazloženje te odluke mora smatrati dostatnim s obzirom na zahtjev obrazlaganja koji je predviđen člankom 296. UFEU-a ako se u njoj jasno i nedvosmisleno navode razlozi zbog kojih je Komisija smatrala da ne postoje takve poteškoće jer pitanje osnovanosti tog obrazloženja nije dio tog zahtjeva (vidjeti u tom smislu presude od 22. prosinca 2008., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, t. 65., 70. i 71., od 27. listopada 2011., Austrija/Scheucher-Fleisch i dr., C-47/10 P, EU:C:2011:698, t. 111. i od 12. svibnja 2016., Hamr – Sport/Komisija, T-693/14, neobjavljenu, EU:T:2016:292, t. 54.).
- 38 Što se tiče tužiteljeva prigovora prema kojem je Komisija propustila iznijeti razloge zbog kojih su, s jedne strane, teškoće korisnika bile za njega unutarnje naravi i nisu rezultat arbitrarnog prijenosa troškova unutar grupe te su, s druge strane, preteške da bi ih grupa kojoj pripada sama rješavala u smislu točke 22. smjernica, valja podsjetiti na to da, u skladu s tom točkom, „[t]rgovačko društvo koje pripada većoj poslovnoj grupi ili ga je ona preuzela ne može u pravilu dobiti potporu na temelju ovih smjernica, osim ako se može dokazati da su teškoće društva unutarnje naravi i nisu rezultat arbitrarnog prijenosa troškova unutar grupe, te da su teškoće preteške da bi ih grupa mogla sama riješiti”.
- 39 Stoga je cilj te zabrane spriječiti grupu poduzetnika da trošak sanacije jednog od poduzetnika koji joj pripada prebaci na državu ako je taj poduzetnik u teškoćama i ako te teškoće proizlaze iz same grupe ili ako se grupa može s njima sama suočiti (vidjeti u tom smislu presudu od 13. svibnja 2015., Niki Luftfahrt/Komisija, T-511/09, EU:T:2015:284, t. 159.).
- 40 Iz toga slijedi da se u točki 22. smjernica navode tri kumulativna uvjeta na temelju kojih se potpora dodijeljena društvu koje pripada grupi može smatrati spojivom s unutarnjim tržištem. Stoga je na Komisiji da razmotri, kao prvo, pripada li korisnik grupi i, ovisno o slučaju, njezin sastav, kao drugo, jesu li teškoće s kojima se korisnik suočava unutarnje naravi i ne proizlaze li iz arbitrarnog prijenosa troškova unutar grupe i, kao treće, jesu li te teškoće preteške da bi ih riješila sama navedena grupa.
- 41 Međutim, u uvodnoj izjavi 43. pobijane odluke Komisija navodi sljedeće:
- „Iako je korisnik pod kontrolom drugih dioničara [uvodna izjava 3.], teškoće s kojima se suočava unutarnje su naravi, preteške su da bi ih riješili njegovi većinski dioničari ili drugi dioničari te nisu rezultat arbitrarnog prijenosa troškova u korist njegovih dioničara ili drugih društava kćeri, kao što je to opisano u uvodnim izjavama 7. do 9. U pogledu [korisnika] proizlazi da su predmetne teškoće dodatno otežane javnim mjerama bez presedana koje su Portugal i druge zemlje poduzeli u pogledu zračnog prijevoza.”

- 42 Što se tiče, kao prvo, pitanja pripada li korisnik grupi, valja navesti da Komisija nije prethodno ni utvrdila ni pojasnila pripada li korisnik takvoj grupi. Naime, ni iz jednog razloga pobijane odluke ne proizlazi da je Komisija provela takvu analizu. Stoga se uvodna izjava 43. pobijane odluke može tumačiti na način da uopće ne sadržava Komisijino stajalište o tom pitanju odnosno na način koji upućuje na to da je Komisija vjerojatno imala premisu da je korisnik pripadao grupi u smislu točke 22. smjernica, ali je, međutim, nije objasnila. Naime, da to nije bio slučaj, Komisija ne bi trebala razmatrati druga dva uvjeta predviđena u točki 22. smjernica. Usto, Komisija je u okviru svojeg ispitivanja predviđenih uvjeta istaknula da je korisnik bio „pod kontrolom drugih dioničara” te je u tom pogledu uputila na uvodnu izjavu 3. pobijane odluke u kojoj su navedena društva dioničari korisnika, među kojima je i AGW.
- 43 Uostalom, iako je Komisija upotrijebila iste izraze kao što su to oni korišteni u točki 22. smjernica kako bi opisala dvije iznimke od zabrane dodjele mjere potpore na temelju smjernica društvu koje pripada grupi, činjenica da je samo preuzet tekst navedene točke 22. ne može zamijeniti ispitivanje postoji li grupa.
- 44 U tom pogledu, iz podnesaka glavnih stranaka i sučeljavanja na raspravi proizlazi da one nisu suglasne u pogledu pitanja jesu li korisnik i njegovi dioničari, osobito konzorcij AGW, pripadali grupi u smislu točke 22. smjernica. U tom pogledu valja utvrditi to da je na dan donošenja pobijane odluke Parública bila vlasnik 50 % dionica korisnika, AGW 45 % i da je ostalih 5 % dionica pripadalo trećim osobama.
- 45 Tužitelj je u tužbi i na raspravi tvrdio da je na dan donošenja pobijane odluke korisnik s konzorcijem AGW, uključujući dva dioničara tog konzorcija, odnosno društvima HPGB SGPS SA i DGN Corporation, činio grupu. Utvrđeno je da su AGW i ta dva potonja društva nad korisnikom izvršavali zajedničku i stvarnu kontrolu.
- 46 Komisija je u odgovoru na tužbu i na raspravi osporila postojanje grupe, u smislu točke 22. smjernica, kojoj bi pripadali AGW i korisnik. Komisija smatra da iz pobijane odluke ne proizlazi da se radi o grupi kojoj su pripadali korisnik i AGW. AGW je konzorcij koji zapravo ima u vlasništvu dionice dviju fizičkih osoba i nije sam poduzetnik.
- 47 Međutim, takvo utvrđenje ne proizlazi iz pobijane odluke. Kao što je to istaknuto u točki 42. ove presude, ni uvodna izjava 43. pobijane odluke ni bilo koji drugi njezin odlomak ne sadržavaju utvrđenje ili analizu postojanja grupe poduzetnika u smislu točke 22. smjernica, a još manje sastava takve grupe. Usto, valja utvrditi da je Komisija u uvodnoj izjavi 4. pobijane odluke samo navela informacije o društvima koja kontrolira korisnik. Međutim, pobijana odluka ne sadržava informacije o odnosima između navedenog korisnika i društava dioničara iz točke 3. pobijane odluke, osobito AGW-a.
- 48 Konkretnije, u tom pogledu valja istaknuti da se, što se tiče pojma „grupa društava”, u točki 21. podtočki (b) smjernica upućuje na Prilog Preporuci Komisije 2003/361/EZ od 6. svibnja 2003. o definiciji mikro, malih i srednjih poduzetnika (SL 2003., L 124, str. 36.). Naime, u skladu s bilješkom na dnu stranice br. 28 smjernica „[r]adi utvrđivanja je li društvo neovisno ili je dio grupe, u obzir se uzimaju kriteriji utvrđeni u Prilogu I. Preporuci 2003/361”.
- 49 Međutim, kao što je to utvrđeno u točki 47. ove presude, u pobijanoj odluci nije navedeno je li Komisija, uzimajući u obzir, među ostalim, kriterije navedene u tom prilogu, razmotrila mogu li se korisnik i društva koja su vlasnici njegovih dionica smatrati grupom u smislu točke 22. smjernica. Opći sud stoga ne može nadzirati je li to bio slučaj.

- 50 Ustaljena je sudska praksa da se obrazloženje ne može prvi put i to naknadno izložiti pred sudom, osim u iznimnim okolnostima (vidjeti presudu od 20. rujna 2011., Evropaïki Dynamiki/EIB, T-461/08, EU:T:2011:494, t. 109. i navedenu sudsku praksu). Prema tome, objašnjenja koja je Komisija iznijela u odgovoru na tužbu i na raspravi, prema kojima korisnik ne pripada grupi, ne mogu dopuniti obrazloženje pobijane odluke tijekom postupka.
- 51 Kao drugo i pod pretpostavkom da uvodnu izjavu 43. pobijane odluke treba tumačiti na način da se temelji na prešutnoj premisi da su korisnik i njegovi dioničari pripadali istoj grupi (vidjeti točku 42. ove presude), a dakle suprotno Komisijinim tvrdnjama iznesenima u odgovoru na tužbu i na raspravi, valja utvrditi da Komisija nije dovoljno objasnila zašto je smatrala da su ispunjeni drugi i treći uvjet iz točke 22. smjernica a na koje se podsjeća u točki 38. ove presude. Naime, Komisija je u tom pogledu u uvodnoj izjavi 43. pobijane odluke samo ustvrdila da su teškoće korisnika bile unutarnje naravi, da „nisu [bile] rezultat arbitrarnog prijenosa troškova u korist njegovih dioničara ili drugih društava kćeri” i da su bile „preteške [...] da bi ih riješili njegovi većinski dioničari ili drugi dioničari”, a da pritom nije ni na koji način potkrijepila te tvrdnje.
- 52 Naime, iako je Komisija u uvodnoj izjavi 43. pobijane odluke uputila na uvodne izjave 7., 8., 9., 11., 12. i 13. te odluke, valja istaknuti da je ona u uvodnim izjavama 7., 8. i 9. pobijane odluke samo pružila pojašnjenja o financijskom položaju korisnika i teškoćama koje su nastale zbog pandemije bolesti COVID-19. Isto tako, u uvodnim izjavama 11., 12. i 13. pobijane odluke navodi se utjecaj poremećaja nastalih zbog navedene pandemije na operativne rezultate društva TAP Air Portugal i na njegovu likvidnost. U tim se uvodnim izjavama stoga ni na koji način ne pojašnjava jesu li teškoće u pogledu korisnika bile unutarnje naravi te jesu li rezultat arbitrarnog prijenosa troškova unutar grupe koju navodno čine navedeni korisnik i njegovi dioničari. U njima se također ne navodi ni financijski položaj društava dioničara korisnika ni njihova moguća sposobnost za rješavanje, barem djelomično, njegovih teškoća. Opći sud stoga ne može nadzirati osnovanost gore navedenih tvrdnji.
- 53 Slijedom toga, Opći sud ne može nadzirati jesu li u ovom slučaju ispunjeni uvjeti iz točke 22. smjernica te čine li zapreku za prihvatljivost korisnika za dodjelu potpore za sanaciju. Dakle, pobijana odluka ne sadržava razloge zbog kojih je Komisija smatrala da ne postoje ozbiljne poteškoće u ocjeni spojivosti predmetne potpore s unutarnjim tržištem, u smislu sudske prakse navedene u točki 37. ove presude.
- 54 Stoga je peti tužbeni razlog osnovan, pri čemu nije potrebno ispitati ostale dijelove navedenog razloga.
- 55 Nedostatak u obrazloženju kojim je pobijana odluka zahvaćena dovodi stoga do njezina poništenja. Naime, u točki 22. smjernica predviđaju se uvjeti pod kojima se potpora za sanaciju dodijeljena društvu koje pripada grupi može smatrati spojivom s unutarnjim tržištem. Međutim, budući da ne postoji dostatno obrazloženje u tom pogledu u pobijanoj odluci, Opći sud ne može nadzirati je li Komisija pravilno smatrala da ne postoje ozbiljne poteškoće prilikom ocjene spojivosti predmetne potpore s unutarnjim tržištem. Dakle, valja poništiti pobijanu odluku, pri čemu nije potrebno ispitati druge tužbene razloge koje je istaknuo tužitelj.

#### *Održavanje na snazi učinaka pobijane odluke*

- 56 Valja podsjetiti na sudsku praksu prema kojoj, kad to važni razlozi pravne sigurnosti opravdavaju, sud Unije na temelju članka 264. drugog stavka UFEU-a ima diskrecijsku ovlast da u svakom pojedinom slučaju navede koji se učinci dotičnog akta moraju smatrati konačnima (vidjeti, po analogiji, presudu od 22. prosinca 2008., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, t. 121. i navedenu sudsku praksu).
- 57 Iz te odredbe stoga proizlazi da, ako to smatra potrebnim, sud Unije može, čak i po službenoj dužnosti, ograničiti učinak poništenja koji proizlazi iz njegove presude (vidjeti u tom smislu presudu od 1. travnja 2008., Parlament i Danska/Komisija, C-14/06 i C-295/06, EU:C:2008:176, t. 85.).



- 58 U skladu s tom sudskom praksom, sud Unije iskoristio je mogućnost ograničenja vremenskih učinaka utvrđenja nevaljanosti propisa Unije kada su važni razlozi pravne sigurnosti povezani s cjelokupnim javnim i privatnim interesima o kojima je bila riječ u odnosnim predmetima sprečavali da se dovede u pitanje naplata ili isplata novčanih iznosa izvršenih na temelju tog propisa u odnosu na razdoblje koje je prethodilo danu donošenja presude (presuda od 22. prosinca 2008., *Régie Networks*, C-333/07, EU:C:2008:764, t. 122.).
- 59 U ovom slučaju Opći sud smatra da postoje važni razlozi pravne sigurnosti kojima se opravdava ograničenje vremenskih učinaka poništenja pobijane odluke. Naime, valja utvrditi da je predmetna mjera dodijeljena za početno razdoblje od šest mjeseci koje je već proteklo, nakon čega je Portugalska Republika u skladu s točkom 55. podtočkom (d) smjernica trebala Komisiji dostaviti dokaz da je kredit u cijelosti otplaćen odnosno plan restrukturiranja ili, pak, plan likvidacije. Osim toga, u skladu s navedenom odredbom, u slučaju dostave plana restrukturiranja odobrenje potpore za sanaciju automatski se produljuje sve dok Komisija ne donese konačnu odluku o planu restrukturiranja, osim ako ona odluči da je takvo produljenje neopravdano ili da bi trebalo biti ograničeno vremenski ili u području primjene.
- 60 U tom kontekstu u kojem je primjena predmetne mjere potpore dio postupka koji je još u tijeku i koji se sastoji od različitih uzastopnih faza, dovodenje u pitanje primitka novčanih iznosa predviđenih predmetnom mjerom potpore u trenutačnom stadiju imalo bi osobito štetne posljedice na ukupnost interesa, kako javnih tako i privatnih. Konkretno, valja uzeti u obzir štetne učinke poremećaja nastalih pandemijom bolesti COVID-19 na zračni prijevoz i gospodarstvo Portugala te važnost društva TAP Air Portugal za taj prijevoz i gospodarstvo te države članice. Naposljetku, valja istaknuti da se utvrđena nezakonitost tiče nedostatka u obrazloženju, a ne pogreške koja se tiče merituma. Te okolnosti mogu opravdati ograničenje vremenskih učinaka poništenja pobijane odluke.
- 61 Na temelju članka 266. UFEU-a, Komisija, čiji je akt proglašen ništavim, dužna je poduzeti potrebne mjere koje podrazumijeva izvršenje ove presude.
- 62 Stoga valja odgoditi učinke poništenja pobijane odluke do donošenja nove Komisijine odluke. Uzimajući u obzir brzinu kojom je Komisija postupala u razdoblju prije prijave i nakon prijave predmetne mjere, navedeni učinci odgađaju se na razdoblje od najdulje dva mjeseca od datuma objave ove presude u slučaju da Komisija odluči donijeti tu novu odluku u okviru članka 108. stavka 3. UFEU-a i tijekom dodatnog razumnog razdoblja ako Komisija odluči pokrenuti postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 22. prosinca 2008., *Régie Networks* C-333/07, EU:C:2008:764, t. 126.).

## **Troškovi**

- 63 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da Komisija nije uspjela u postupku, valja joj naložiti snošenje vlastitih i tužiteljevih troškova, sukladno zahtjevu tužitelja.
- 64 Osim toga, na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Francuska Republika, Republika Poljska i Portugalska Republika snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (deseto prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se Odluka C(2020) 3989 *final* od 10. lipnja 2020. o državnoj potpori SA.57369 (2020/N) – COVID-19 – Portugal – Potpora odobrena društvu TAP.**
- 2. Valja odgoditi učinke poništenja navedene odluke do donošenja nove odluke Europske komisije na temelju članka 108. UFEU-a. Navedeni učinci odgađaju se na razdoblje od najdulje dva mjeseca od datuma objave ove presude u slučaju da Komisija odluči donijeti tu novu odluku u okviru članka 108. stavka 3. UFEU-a i tijekom dodatnog razumnog razdoblja ako Komisija odluči pokrenuti postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a.**
- 3. Komisiji se nalaže snošenje vlastitih troškova i troškova koje zahtijeva društvo Ryanair DAC.**
- 4. Francuska Republika, Republika Poljska i Portugalska Republika snosit će vlastite troškove.**

Van der Woude

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 19. svibnja 2021.

Potpisi