



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (osmo prošireno vijeće)

20. prosinca 2023.\*

„Državne potpore – Potpora koju je Francuska dodijelila društvima Air France i Air France-KLM u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 – Dokapitalizacija – Odluka kojom se državna potpora proglašava spojivom s unutarnjim tržištem – Tužba za poništenje – Procesna legitimacija – Bitan utjecaj na tužiteljev položaj na tržištu – Dopuštenost – Utvrđivanje korisnika potpore u kontekstu grupe društava”

U predmetu T-494/21,

**Ryanair DAC**, sa sjedištem u Swordsu (Irska),

**Malta Air Ltd.**, sa sjedištem u Pietàu (Malta),

koje zastupaju F.-C. Laprèvote, E. Vahida, V. Blanc, S. Rating, I.- G. Metaxas-Maranghidis i D. Pérez de Lamo, odvjetnici,

tužitelji,

protiv

**Europske komisije**, koju zastupaju L. Flynn, J. Carpi Badía i C. Georgieva, u svojstvu agenata,

tuženik,

koju podupiru

**Savezna Republika Njemačka**, koju zastupaju P.- L. Krüger i J. Möller, u svojstvu agenata,

**Francuska Republika**, koju zastupaju A.- L. Desjonquères, P. Dodeller, T. Stéhelin, B. Fodda i T. Lechevallier, u svojstvu agenata,

**Kraljevina Nizozemska**, koju zastupaju M. Bulterman, C. Schillemans i J. Langer, u svojstvu agenata, uz asistenciju S. Corrijna, odvjetnika,

**Air France-KLM**, sa sjedištem u Parizu (Francuska), koji zastupaju J. Derenne i D. Vallindas, odvjetnici,

i

\* Jezik postupka: engleski

**Société Air France**, sa sjedištem u Tremblay-en-Franceu (Francuska), koji zastupaju Derenne i Vallindas,

intervenijenti,

OPĆI SUD (osmo prošireno vijeće),

u sastavu: M. van der Woude, predsjednik, A. Kornezov (izvjestitelj), G. De Baere, D. Petrлік i S. Kingston, suci,

tajnik: S. Spyropoulos, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

nakon rasprave održane 22. svibnja 2023.,

donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Svojom tužbom na temelju članka 263. UFEU-a, tužitelji, društva Ryanair DAC i Malta Air Ltd., zahtijevaju poništenje Odluke Komisije C(2021) 2488 *final* od 5. travnja 2021. o državnoj potpori SA.59913. – Francuska – COVID-19 – Dokapitalizacija društava Air France i Air France-KLM (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

### Okolnosti spora

- 2 Društva Société Air France (u daljnjem tekstu: društvo Air France) i Air France-KLM (dalje u tekstu: holding Air France-KLM) dio su grupe Air France-KLM. Na čelu navedene grupe nalazi se holding Air France-KLM. U skladu s pobijanom odlukom, ta grupa usto obuhvaća, osobito, Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (u daljnjem tekstu: društvo KLM), „Air France-KLM International Mobility (Švicarska)”, „Blueteam V (Francuska)”, „BigBlank (Francuska)”, „Air France-KLM Finance (Francuska)” i „Transavia Company (Francuska)”.
- 3 U skladu s pobijanom odlukom, Francuska Republika i Kraljevina Nizozemska drže 14,3 %, odnosno 14 % kapitala holdinga Air France-KLM, a osim toga Francuska Republika ima 21 % dionica s pravom glasa u tom holdingu. Holding Air France-KLM pak drži 100 % udjela u društvu Air France i izravno i neizravno 93,48 % dioničkog kapitala društva KLM. Usto, navedeni holding drži 99,7 % imovinskih prava, odnosno prava na dividende i 49 % dionica s pravom glasa društva KLM. Isti holding drži 100 % udjela u drugim društvima kćerima navedenima u točki 2. ove presude.
- 4 Pobijana odluka donesena je u kontekstu niza drugih mjera državne potpore kojima se podupire sektor zrakoplovstva i, konkretnije, društva koja su dio grupe Air France-KLM.
- 5 Konkretno, Europska komisija odobrila je 4. svibnja 2020. pojedinačnu potporu koju je Francuska Republika dodijelila društvu Air France u obliku, s jedne strane, državnog jamstva u visini od 90 % zajma u iznosu od 4 milijarde eura koji je odobrio konzorcij banaka i, s druge strane, dioničarskog zajma u iznosu od najviše 3 milijarde eura (u daljnjem tekstu: dioničarski zajam) Odlukom

C(2020) 2983 *final* o državnoj potpori SA.57082 (2020/N) – Francuska – COVID-19 – Privremeni okvir, članak 107. stavak 3. točka (b) – Jamstvo i dioničarski zajam u korist društva Air France, kako je ispravljena odlukama Komisije C(2020) 9384 *final* od 17. prosinca 2020. i C (2021) 5701 *final* od 26. srpnja 2021. (u daljnjem tekstu: odluka Air France), koja je dio spisa podnesenog Općem sudu.

- 6 U odluci Air France Komisija je smatrala da su korisnici predmetne potpore društvo Air France i društva kćeri koja je to društvo kontroliralo. Suprotno tomu, ni holding Air France-KLM ni njegova druga društva kćeri, uključujući društvo KLM i društva koja je potonje društvo kontroliralo, nisu smatrani korisnicima te potpore.
- 7 Komisija je 13. srpnja 2020. odobrila pojedinačnu potporu koju je Kraljevina Nizozemska dodijelila u korist društva KLM, a koja se sastojala, s jedne strane, od državnog jamstva za zajam koji je konzorcij banaka dodijelio društvu KLM i, s druge strane, od državnog zajma u iznosu od 3,4 milijarde eura, Odlukom C(2020) 4871 *final* od 13. srpnja 2020. o državnoj potpori SA.57116 (2020/N) – Nizozemska – COVID-19: Državno jamstvo i državni zajam u korist društva KLM (u daljnjem tekstu: odluka KLM).
- 8 Francuska Republika prijavila je 31. ožujka 2021. Komisiji na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a i Komunikacije Komisije od 19. ožujka 2020., naslovljene „Privremeni okvir za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji covid-19” (SL 2020., C 91 I, str. 1.), kako je izmijenjena 1. veljače 2021. (SL 2021., C 34, str. 6.) (u daljnjem tekstu: Privremeni okvir), pojedinačnu potporu u obliku dokapitalizacije društava Air France i holdinga Air France-KLM u ukupnom iznosu od 4 milijarde eura (u daljnjem tekstu: predmetna mjera). Predmetna mjera sastoji se, s jedne strane, od sudjelovanja Francuske Republike u projektu povećanja kapitala u najvišem iznosu od 1 milijarde eura (u daljnjem tekstu: sudjelovanje u vlasničkom kapitalu) i, s druge strane, od konverzije dioničarskog zajma, koji je bio predmet odluke Air France, u hibridni instrument (u daljnjem tekstu: hibridni instrument).
- 9 Komisija je 5. travnja 2021. donijela pobijanu odluku kojom je odlučila da mjera o kojoj je riječ predstavlja državnu potporu koja je spojiva s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a i Privremenog okvira.
- 10 Komisija je u pobijanoj odluci smatrala da su korisnici predmetne mjere bili, s jedne strane, društvo Air France i njegova društva kćeri i, s druge strane, holding Air France-KLM i društva kćeri koja je potonje kontroliralo (u daljnjem tekstu: korisnici), uz iznimku društva KLM i njegovih društava kćeri.
- 11 Presudom od 19. svibnja 2021., Ryanair/Komisija (KLM; COVID-19) (T-643/20, EU:T:2021:286) Opći sud poništio je Odluku KLM, zbog nedostatka obrazloženja u pogledu utvrđivanja korisnika sporne mjere potpore.

### Zahtjevi stranaka

- 12 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:
  - poništi pobijanu odluku;
  - naloži Europskoj komisiji snošenje troškova.

- 13 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu;
  - naloži tužiteljima snošenje troškova.
- 14 Savezna Republika Njemačka, Kraljevina Nizozemska, društvo Air France i holding Air France-KLM zahtijevaju da se tužba odbije kao neosnovana i da se tužiteljima naloži snošenje troškova.
- 15 Francuska Republika od Općeg suda zahtijeva da odbaci tužbu kao nedopuštenu u dijelu u kojem se njome osporava osnovanost pobijane odluke, a da je u preostalom dijelu odbije.

## **Pravo**

### *Dopuštenost*

- 16 Kao prvo, tužitelji tvrde da su oni zainteresirane strane u smislu članka 108. stavka 2. UFEU-a i članka 1. točke (h) Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL 2015., L 248, str. 9. i ispravak SL 2017., L 186, str. 17.) i da stoga imaju procesnu legitimaciju za obranu svojih postupovnih prava. Kao drugo, tvrde da je predmetna mjera bitno utjecala na njihov konkurentski položaj na tržištu i da su stoga oni ovlašteni za osporavanje osnovanosti pobijane odluke.
- 17 Komisija, Savezna Republika Njemačka, Kraljevina Nizozemska, društvo Air France i holding Air France-KLM ne osporavaju dopuštenost tužbe.
- 18 S druge strane, Francuska Republika tvrdi da tužitelji nemaju procesnu legitimaciju za osporavanje osnovanosti pobijane odluke.
- 19 U ovom je slučaju nesporno da su tužitelji konkurenti društva Air France i nije sporno da ih stoga treba smatrati „zainteresiranim stranama” u smislu članka 1. točke (h) Uredbe 2015/1589 koje imaju procesnu legitimaciju za zaštitu postupovnih prava koja imaju na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a.
- 20 Kad je riječ o procesnoj legitimaciji tužitelja za osporavanje osnovanosti pobijane odluke, važno je podsjetiti na to da dopuštenost tužbe koju je fizička ili pravna osoba podnijela protiv akta koji joj nije upućen, na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, ovisi o tome priznaje li joj se procesna legitimacija, koja postoji u dvama slučajevima. S jedne strane, takva tužba može se podnijeti pod uvjetom da se taj akt izravno i osobno odnosi na nju. S druge strane, takva osoba može podnijeti tužbu protiv regulatornog akta koji ne podrazumijeva provedbene mjere ako se on izravno odnosi na nju (presude od 17. rujna 2015., Mory i dr./Komisija, C-33/14 P, EU:C:2015:609, t. 59. i 91. i od 13. ožujka 2018., Industrias Químicas del Vallés/Komisija, C-244/16 P, EU:C:2018:177, t. 39.).

- 21 Pobjijana odluka, koja je upućena Francuskoj Republici, nije regulatorni akt u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, s obzirom na to da nije riječ o aktu opće primjene (vidjeti u tom smislu presudu od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 56.), te je na Općem sudu da provjeri odnosi li se ta odluka izravno i osobno na tužitelje u smislu te odredbe.
- 22 U tom pogledu, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da osobe kojima odluka nije upućena mogu tvrditi da ih se osobno tiče samo ako ta odluka utječe na njih zbog određenih osobina koje su im svojstvene ili zbog neke činjenične situacije koja ih razlikuje od bilo koje druge osobe, izdvajajući ih uslijed toga pojedinačno na istovrstan način, poput adresata (presude od 15. srpnja 1963., Plaumann/Komisija, 25/62, EU:C:1963:17, str. 223.; od 28. siječnja 1986., Cofaz i dr./Komisija, 169/84, EU:C:1986:42, t. 22. i od 22. studenoga 2007., Sniace/Komisija, C-260/05 P, EU:C:2007:700, t. 53.).
- 23 Stoga, ako tužitelj dovodi u pitanje osnovanost odluke o ocjeni potpore koja je donesena na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a ili nakon službenog istražnog postupka, sama činjenica da ga se može smatrati „zainteresiranom stranom” u smislu stavka 108. stavka 2. UFEU-a ne može biti dovoljna kako bi se dopustila tužba. U tom slučaju, dakle, mora dokazati da ima poseban položaj u smislu sudske prakse na koju se podsjeća u točki 22. ove presude. To je osobito slučaj ako potpora koja je predmet odluke o kojoj je riječ bitno utječe na tužiteljev položaj na predmetnom tržištu (vidjeti presudu od 15. srpnja 2021., Deutsche Lufthansa/Komisija, C-453/19 P, EU:C:2021:608, t. 37. i navedenu sudsku praksu).
- 24 U tom pogledu, tužiteljevo dokazivanje bitnog ugrožavanja njegova položaja na tržištu ne znači da se mora odlučiti o konkurentskim odnosima između te stranke i poduzetnikâ korisnikâ, nego je samo nužno da navedena stranka uputi na prikladan način na razloge zbog kojih bi Komisijina odluka mogla povrijediti njegove legitimne interese bitno utječući na njegov položaj na dotičnom tržištu (vidjeti presudu od 15. srpnja 2021., Deutsche Lufthansa/Komisija, C-453/19 P, EU:C:2021:608, t. 57. i navedenu sudsku praksu).
- 25 Iz sudske prakse Suda tako proizlazi da bitno ugrožavanje tužiteljeva konkurentskog položaja na predmetnom tržištu ne proizlazi iz temeljite analize različitih konkurentskih odnosa na tom tržištu na temelju kojih se precizno može utvrditi opseg ugrožavanja njegova konkurentskog položaja, nego, u načelu, iz utvrđenja *prima facie* da dodjela mjere na koju se odnosi Komisijina odluka dovodi do bitnog ugrožavanja tog položaja (presuda od 15. srpnja 2021., Deutsche Lufthansa/Komisija, C-453/19 P, EU:C:2021:608, t. 58.).
- 26 Iz toga proizlazi da taj uvjet može biti ispunjen ako tužitelj podnese elemente na temelju kojih se može dokazati da mjera o kojoj je riječ može znatno ugroziti njegov položaj na predmetnom tržištu (vidjeti presudu od 15. srpnja 2021., Deutsche Lufthansa/Komisija, C-453/19 P, EU:C:2021:608, t. 59. i navedenu sudsku praksu).
- 27 Kad je riječ o elementima koji su dopušteni sudskom praksom kako bi se dokazao takav bitan utjecaj, valja podsjetiti na to da sama okolnost da bi akt mogao imati određeni utjecaj na konkurentske odnose koji postoje na mjerodavnom tržištu i da se predmetni poduzetnik nalazio u bilo kakvom konkurentskom odnosu s korisnikom tog akta ne bi bila dovoljna da se može smatrati da se navedeni akt osobno odnosi na navedenog poduzetnika. Stoga se poduzetnik ne može pozivati samo na svoje svojstvo konkurenta u odnosu na poduzetnika korisnika (vidjeti presudu od 15. srpnja 2021., Deutsche Lufthansa/Komisija, C-453/19 P, EU:C:2021:608, t. 60. i navedenu sudsku praksu).

- 28 Dokaz bitnog ugrožavanja položaja konkurenta na tržištu ne može se ograničiti na postojanje nekoliko elemenata koji upućuju na pogoršanje njegova gospodarskog ili financijskog uspjeha, poput znatnog pada prometa, nezanemarivih financijskih gubitaka ili pak znatnog smanjenja udjela na tržištu nakon dodjele potpore o kojoj je riječ. Dodjela državne potpore može ugroziti konkurentski položaj operatora i na druge načine, osobito uzrokujući gubitak zarade ili manje povoljan razvoj od onog do kojeg bi došlo da takve potpore nema (presuda od 15. srpnja 2021., Deutsche Lufthansa/Komisija, C-453/19 P, EU:C:2021:608, t. 61.).
- 29 Usto, sudskom se praksom ne zahtijeva da tužitelj dostavi dokaze u pogledu veličine ili zemljopisnog opsega tržišta o kojima je riječ ili pak u pogledu svojih tržišnih udjela ili tržišnih udjela korisnika mjere o kojoj je riječ ili mogućih konkurenata na tim tržištima (vidjeti u tom smislu presudu od 15. srpnja 2021., Deutsche Lufthansa/Komisija, C-453/19 P, EU:C:2021:608, t. 65.).
- 30 S obzirom na ta načela valja razmotriti jesu li tužitelji podnijeli elemente koji omogućavaju dokazivanje da mjera o kojoj je riječ može bitno ugroziti njihov položaj na tržištu o kojem je riječ.
- 31 U tom pogledu, kao prvo, tužitelji tvrde da su prije pandemije bolesti COVID-19 obavljali zračni prijevoz na 211 zračnih linija iz Francuske ili prema njoj. Konkretno, objašnjavaju da je društvo Ryanair bilo izravni konkurent društva Air France i njegovim društvima kćerima na 45 zračnih linija u 2019. i na 47 zračnih linija u 2021. iz Francuske ili prema njoj, koje su od gospodarske važnosti jer su povezivale velike gradove u Europi i izvan nje te da su to bile linije na kojima je općenito letio vrlo mali broj drugih zračnih prijevoznika. Usto, društvo Ryanair prevezlo je 2019. više od milijun putnika na navedenim linijama i ukupno 127 305 putnika na tim linijama od siječnja do kolovoza 2021.
- 32 Francuska Republika u biti odgovara da društvo Ryanair nije najbliži i najizravniji konkurent društvu Air France. Usto, ona osporava činjenicu da su tužitelji „u izravnom tržišnom natjecanju” s društvom Air France jer na zračnim linijama na kojima je potonje društvo letjelo prema i iz zračnih luka Roissy-Charles-de-Gaulle (u daljnjem tekstu: zračna luka CDG) i Paris-Orly (u daljnjem tekstu: zračna luka ORY) i one na kojima je letjelo društvo Ryanair iz i prema zračnoj luci Beauvais-Tillé (u daljnjem tekstu: zračna luka BVA) nisu međusobno zamjenjive i stoga nisu relevantne za ocjenu odnosa tržišnog natjecanja između tužitelja i društva Air France. Kad je riječ o drugim zračnim linijama koje ističu tužitelji, ona tvrdi da u odnosu na njih društvo Ryanair nije jedini konkurent društva Air France.
- 33 U tom pogledu valja podsjetiti na to da u fazi razmatranja dopuštenosti tužbe nije potrebno konačno odlučiti o utvrđivanju mjerodavnog tržišta proizvoda ili usluga o kojima je riječ ili pak o konkurentskim odnosima između tužitelja i korisnika. U načelu je dovoljno da tužitelji dokažu da, *prima facie*, dodjela predmetne mjere dovodi do bitnog ugrožavanja njihova konkurentskog položaja na tržištu (vidjeti sudsku praksu navedenu u točkama 24. i 25. ove presude).
- 34 Kad je riječ o pitanju jesu li zračne linije s polazištem i odredištem, s jedne strane, u zračnim lukama CDG i ORY i, s druge strane, iz zračne luke BVA, međusobno zamjenjive, iz sudske prakse proizlazi da Opći sud u tu svrhu može uzeti u obzir više čimbenika, kao što su udaljenost i vrijeme putovanja prema referentnom kriteriju od 100 km ili jednom satu putovanja, stajalište konkurenata, stajalište predmetnih zračnih luka i tijela za civilno zrakoplovstvo država članica, procjenu broja putnika koji putuju zbog turizma na određenoj liniji, pojam „sustav zračnih luka” u smislu Priloga II. Uredbi Vijeća (EEZ) br. 2408/92 od 23. srpnja 1992. o pristupu zračnih

prijevoznika Zajednice zračnim linijama unutar Zajednice (SL 1992., L 240, str. 8.), trgovačke prakse i postojanje ili nepostojanje usluga prijevoza između zračnih luka i određenih gradova (presuda od 6. srpnja 2010., Ryanair/Komisija, T-342/07, EU:T:2010:280, t. 103. i sljedeće).

- 35 Točno je da je Komisija u bilješci br. 100 pobijane odluke navela, „radi iscrpnosti”, da zračne luke CDG i ORY nisu međusobno zamjenjive sa zračnom lukom BVA. Međutim, nije obrazložila taj zaključak te nije razmotrila niti navela nijedan od relevantnih kriterija navedenih u sudskoj praksi navedenoj u točki 34. ove presude.
- 36 Komisija je na raspravi navela da se, s obzirom na te kriterije, zračne linije na kojima leti društvo Ryanair iz zračne luke BVA ili prema njoj mogu, u svrhu dopuštenosti ove tužbe, *prima facie* smatrati međusobno zamjenjivima s onima na kojima leti društvo Air France iz zračnih luka CDG i ORY ili prema njima.
- 37 To se stajalište odražava u Komisijinoj praksi odlučivanja koja, iako ne obvezuje sud Europske unije, ipak može biti koristan element u okviru *prima facie* ocjene može li dodjela predmetne mjere ugroziti konkurentski položaj tužiteljâ na tržištu. Tako je u uvodnim izjavama 266. do 279. svoje Odluke C(2013) 1106 *final* od 27. veljače 2013. o proglašenju koncentracije nespojivom s unutarnjim tržištem i Sporazumom o EGP-u (predmet COMP/M.6663 – Ryanair/Aer Lingus III), Komisija smatrala da je kriterij od 100 km ili jedan sat putovanja ispunjen jer je udaljenost i vrijeme putovanja automobilom do središta Pariza od zračnih luka CDG 23 km (31 min), ORY 20 km (30 min) i BVA 80 km (60 min). Na temelju toga zaključila je da je zračna luka ORY međusobno zamjenjiva sa zračnim lukama CDG i BVA za letove iz Dublina (Irska) i prema njemu.
- 38 U tim okolnostima i s obzirom na to da u spisu kojim raspolaže Opći sud ne postoje konkretni elementi koji bi upućivali na suprotno, valja smatrati da se zračne linije na kojima leti društvo Ryanair s polazištem i odredištem u zračnoj luci BVA, na koje tužitelji upućuju kako bi dokazali svoju procesnu legitimaciju, mogu smatrati *prima facie* međusobno zamjenjivima s onima na kojima leti društvo Air France s polazištem i odredištem u zračnim lukama CDG i ORY. Stoga radi razmatranja procesne legitimacije društva Ryanair valja uzeti u obzir sve zračne linije na koje se pozivaju tužitelji, s obzirom na to da Francuska Republika ne osporava zamjenjivost drugih zračnih linija na kojima lete društva Ryanair i Air France s polazištem i odredištem u drugim zračnim lukama u Francuskoj.
- 39 Stoga valja smatrati da je društvo Ryanair bilo u izravnom tržišnom natjecanju s društvom Air France i njegovim društvima kćerima na značajnom broju zračnih linija s polazištem i odredištem u Francuskoj, odnosno između 45 i 47 u razdoblju od 2019. do 2021. Usto, iz spisa kojim raspolaže Opći sud, a osobito iz priloga A.3.6. tužbi, čiju dokaznu vrijednost ne osporavaju ni Komisija ni intervenijenti, proizlazi da je broj sjedala koje nudi društvo Ryanair na tim linijama često isti, odnosno da u određenim slučajevima prelazi onaj broj koji nude društvo Air France i njegova društva kćeri. Tržišno natjecanje među njima stoga je, u pogledu broja ponuđenih sjedala, također bilo značajno.
- 40 Kao drugo, tužitelji tvrde da su planirali širenje na francusko tržište, kao što to potvrđuje činjenica da su 2019. stavili na tržište 67 novih zračnih linija iz Francuske ili prema njoj. Komisija i intervenijenti ne osporavaju tu okolnost. Osim toga, tužitelji dodaju da su naručili 210 zrakoplova Boeing 737 Max koji su se pridružili njihovoj floti u lipnju 2021. i koji su im omogućili nastavak njihovih planova širenja.

- 41 Kao treće, osobito iz točaka 14. do 18. pobijane odluke proizlazi da je cilj predmetne mjere bio izbjeći rizik od nesolventnosti holdinga Air France-KLM i društva Air France. Usto, prema izvješću Zaklade za političke inovacije, koje su podnijeli tužitelji, naslovljenom „Before COVID-19 air transportation in Europe: an already fragile sector” (Zračni prijevoz u Europi prije pandemije bolesti COVID-19: već i tada oslabljen sektor) iz svibnja 2020., čiji sadržaj stranke nisu osporile, „[bilo je] vjerojatno da će Ryanair [...] izaći iz krize uzrokovane bolešću COVID-19 bez prevelike štete te da će čak raspolagati dovoljnim financijskim sredstvima, osobito zahvaljujući zaduživanju i otkupu društava u stečaju, kako bi sudjelovao u vjerojatnom restrukturiranju zračnog prijevoza u Europi”. Iz toga proizlazi da se društvo Ryanair nalazilo u relativno snažnom položaju u odnosu na tradicionalne zračne prijevoznike poput društva Air France, koji je bilo suočeno s rizikom insolventnosti, pa čak i rizikom od izlaska s tržišta.
- 42 Kao četvrto, iz spisa proizlazi da je 2019. glavni direktor holdinga Air France-KLM najavio akcijski plan s ciljem pojačavanja tržišnog natjecanja s „niskobudžetnim” zračnim prijevoznicima, poput društva Ryanair, putem niskobudžetnog društva kćeri „Transavia France”.
- 43 Elementi istaknuti u točkama 38. do 42. ove presude, razmatrani zajedno, omogućuju zaključak da su tužitelji dokazali da bi dodjela predmetne mjere mogla ojačati konkurentski položaj društva Air France na štetu društva Ryanair i dovesti *prima facie* do bitnog ugrožavanja konkurentskog položaja društva Ryanair na tržištu, osobito uzrokujući gubitak zarade ili nepovoljniji razvoj od onog do kojeg bi došlo da takve mjere nije bilo (vidjeti sudsku praksu navedenu u točki 28. ove presude).
- 44 Taj zaključak nije doveden u pitanje prigovorom Francuske Republike prema kojem Ryanair nije glavni konkurent društva Air France na francuskom tržištu.
- 45 Naime, sudska praksa ne zahtijeva da tužitelj bude glavni konkurent korisnika mjere potpore kako bi se moglo smatrati da ta mjera bitno utječe na njegov konkurentski položaj.
- 46 Ne može se prihvatiti ni prigovor Francuske Republike prema kojem tužitelji nisu dokazali da se pobijana odluka odnosi na njih zbog činjenične situacije koja ih razlikuje od svih drugih konkurenata društva Air France.
- 47 Naime, uvjet bitnog utjecaja na konkurentski položaj tužitelja jest element koji je svojstven tužitelju i koji se mora ocijeniti samo u odnosu na njegov položaj na tržištu prije dodjele mjere o kojoj je riječ ili u odnosu na taj položaj u slučaju da ta mjera nije dodijeljena. Stoga je nerelevantno uspoređivanje situacije svih konkurenata koji postoje na predmetnom tržištu (vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u predmetu Deutsche Lufthansa/Komisija, C-453/19 P, EU:C:2020:862, t. 58.). Osim toga, kao što se to navodi u točki 29. ove presude, Sud je pojasnio da tužitelj ne mora nužno podnijeti elemente koji se odnose na njegove tržišne udjele, tržišne udjele korisnika ili mogućih konkurenata na tom tržištu. Iz toga proizlazi da se za potrebe dokazivanja bitnog utjecaja na njegov konkurentski položaj od tužitelja ne može zahtijevati da na temelju dokaza koji idu tomu u prilog utvrdi konkurentski položaj svojih konkurenata i razliku između njihova i svojeg položaja.
- 48 Štoviše, važno je istaknuti da se sudskom praksom navedenom u točki 22. ove presude predviđaju dva različita kriterija za dokazivanje toga da se neka odluka osobno odnosi na subjekte koji nisu adresati te odluke, odnosno da ta odluka utječe na njih „zbog određenih osobina koje su im svojstvene” ili „zbog neke činjenične situacije koja ih razlikuje od bilo koje druge osobe”. Stoga se



tom sudskom praksom od tužitelja ne zahtijeva da u svim slučajevima dokaže da se njegova činjenična situacija razlikuje od činjenične situacije bilo koje druge osobe. Naime, dovoljno je da pobijana odluka utječe na tužitelja zbog određenih osobina koje su mu svojstvene.

- 49 To je tako u predmetnom slučaju. Naime, svim elementima navedenima u točkama 38. do 42. ove presude na dovoljno uvjerljiv način utvrđuje se da položaj društva Ryanair na predmetnim tržištima obilježavaju određeni faktori koji su mu svojstveni, odnosno činjenica da se društvo Ryanair izravno natječe s društvom Air France na velikom broju zračnih linija na kojima, usto, raspolaže velikim brojem sjedala, da je započelo širenje na francuskom tržištu pokretanjem velikog broja novih zračnih linija prije izbijanja pandemije bolesti COVID-19, da je društvo Air France namjeravalo povećati tržišno natjecanje na segmentu tzv. niskobudžetnog tržišta na kojem društvo Ryanair posluje i to putem svojeg zračnog prijevoznika „Transavia France” i da je, da nije postojala predmetna mjera, postojao rizik da društvo Air France postane insolventno ili barem znatno oslabljeno, dok se financijska situacija društva Ryanair činila relativno jakom u odnosu na korisnikovu financijsku situaciju, čime bi mu se, da je potpora izostala, omogućilo da ostvari tržišne udjele na štetu društva Air France.
- 50 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja zaključiti da su tužitelji u dovoljnoj mjeri dokazali da je mjera o kojoj je riječ mogla bitno utjecati na konkurentski položaj društva Ryanair na predmetnom tržištu.
- 51 Valja utvrditi da se pobijana odluka također izravno odnosi na društvo Ryanair jer namjera Francuske Republike da holdingu Air France-KLM i društvu Air France isplati potporu nije upitna i da takva isplata može dovesti društvo Ryanair u nepovoljan tržišni položaj i tako utjecati na njegovo pravo da ne trpi posljedice narušavanja tržišnog natjecanja uzrokovane tom potporom (vidjeti u tom smislu presudu od 6. studenoga 2018., *Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci*, C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, t. 43. i navedenu sudsku praksu).
- 52 Stoga je Ryanairu dopušteno osporavati osnovanost pobijane odluke.
- 53 Kad je riječ o procesnoj legitimaciji društva Malta Air, utvrđeno je da, kada jedan od tužitelja ima tu legitimaciju i ako je riječ o jednoj te istoj tužbi, nije potrebno razmatrati imaju li ostali tužitelji procesnu legitimaciju (vidjeti presudu od 12. prosinca 2014., *Crown Equipment (Suzhou) i Crown Gabelstapler/Vijeće*, T-643/11, EU:T:2014:1076, t. 33. (neobjavljena) i navedenu sudsku praksu).

### *Meritum*

- 54 U prilog osnovanosti tužbe tužitelji ističu sedam tužbenih razloga koji se u biti odnose na, prvi, isključenje društva KLM iz opsega korisnika predmetne mjere, drugi, pogrešnu primjenu Privremenog okvira, treći, pogrešnu primjenu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, četvrti, povredu načela nediskriminacije, slobodnog pružanja usluga i slobode poslovnog nastana, peti, povredu postupovnih prava tužiteljâ, šesti, povredu obveze obrazlaganja i sedmi, povredu članka 342. UFEU-a i Uredbe Vijeća br. 1 od 15. travnja 1958. o utvrđivanju jezika koji se koriste u Europskoj zajednici za atomsku energiju (SL 1958., 17, str. 401.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1. svezak 17. str. 3.).

*Prvi tužbeni razlog, koji se odnosi na isključenje društva KLM iz opsega korisnika predmetne mjere*

- 55 Tužitelji tvrde da definicija korisnika predmetne mjere u pobijanoj odluci nije jasna, da je nedosljedna i da nije dovoljno obrazložena jer ta definicija ne odgovara nijednoj pravnoj, gospodarskoj ili računovodstvenoj stvarnosti. Ističu nekoliko elemenata kako bi dokazali da se društvo KLM također moglo smatrati korisnikom predmetne mjere. Oni u biti ističu veze na osnovi kapitala te strukturne, funkcionalne i gospodarske veze između holdinga Air France-KLM i društava Air France i KLM, kontekst predmetne mjere, ugovorni okvir na temelju kojeg je ta mjera odobrena kao i obveze koje je preuzela Francuska Republika.
- 56 Komisija osporava argumente tužiteljâ. Tvrdi da je uzela u obzir sve relevantne čimbenike utvrđene u sudskoj praksi kako bi utvrdila čine li pravno samostalni subjekti gospodarsku jedinicu te je pravilno zaključila da društvo KLM i njegova društva kćeri neće imati koristi od predmetne mjere. Da bi došla do tog zaključka, navodi da je uzela u obzir ugovorni okvir uspostavljen s ciljem usmjeravanja financijskih i gospodarskih učinaka predmetne mjere prema društvu Air France kao i obveze koje je Francuska Republika preuzela, a koje jamče da se navedena mjera neće prenijeti na društvo KLM.
- 57 Francuska Republika, Kraljevina Nizozemska, društvo Air France i holding Air France-KLM podupiru Komisijina očitovanja.
- 58 Komisija je u pobijanoj odluci smatrala da su korisnici predmetne mjere bili, s jedne strane, društvo Air France i njegova društva kćeri i, s druge strane, holding Air France-KLM i društva kćeri koja kontrolira, uz iznimku društva KLM i njegovih društava kćeri. Tako je kao korisnike navedene mjere smatrala holding Air France-KLM i sva njegova društva kćeri, navedena u točki 2. ove presude, odnosno društva Air France, „Air France-KLM International Mobility (Švicarska)”, „Blueteam V (Francuska)”, „BigBlank (Francuska)”, „Air France-KLM Finance (Francuska)” i „Transavia Company (Francuska)”, osim društva KLM i njegovih društava kćeri.
- 59 Ovim se tužbenim razlogom stoga u biti postavlja pitanje utvrđivanja korisnika mjere potpore u kontekstu grupe društava.
- 60 U tom pogledu iz sudske prakse proizlazi da se za potrebe primjene pravila u području državnih potpora može smatrati da više različitih pravnih subjekata čini jednu gospodarsku jedinicu. Naime, u tom području pitanje postoji li gospodarska jedinica između više različitih pravnih subjekata postavlja se osobito kada se radi o identificiranju korisnika potpore (vidjeti u tom smislu presude od 14. studenoga 1984., Intermills/Komisija, 323/82, EU:C:1984:345, t. 11. i 12. i od 19. svibnja 2021., Ryanair/Komisija (KLM; COVID-19), T-643/20, EU:T:2021:286, t. 46. i navedenu sudsku praksu).
- 61 Među elementima koji se u sudskoj praksi uzimaju u obzir radi utvrđivanja postojanja gospodarske jedinice u području državnih potpora nalaze se, među ostalim: sudjelovanje dotičnog poduzetnika u grupi društava čiji nadzor izravno ili neizravno provodi jedno od njih, obavljanje istovjetnih ili usporednih gospodarskih djelatnosti i nepostojanje gospodarske autonomije društava o kojima je riječ (vidjeti u tom smislu presudu od 14. listopada 2004., Pollmeier Malchow/Komisija, T-137/02, EU:T:2004:304, t. 68. do 70.); stvaranje jedne grupe koju kontrolira jedan subjekt, unatoč osnivanju novih društava od kojih svako ima zasebnu pravnu osobnost (vidjeti u tom smislu presudu od 14. studenoga 1984., Intermills/Komisija, 323/82, EU:C:1984:345, t. 11.); mogućnost da subjekt koji ima kontrolne udjele u drugom društvu obavlja uz obično ulaganje investicijskog kapitala i funkcije nadzora, inicijative i financijske potpore u

- odnosu na to društvo, kao i postojanje međusobnih organskih, funkcionalnih i gospodarskih veza (vidjeti u tom smislu presude od 16. prosinca 2010., *AceaElectrabel Produzione/Komisija*, C-480/09 P, EU:C:2010:787, t. 51. i od 19. svibnja 2021., *Ryanair/Komisija (KLM; COVID-19)*, T-643/20, EU:T:2021:286, t. 47.); kao i postojanje relevantnih ugovornih odredbi (vidjeti u tom smislu presudu od 16. prosinca 2010., *AceaElectrabel Produzione/Komisija*, C-480/09 P, EU:C:2010:787, t. 57.).
- 62 Usto, vrsta dodijeljene mjere potpore, eventualne obveze koje je preuzela država članica o kojoj je riječ i kontekst u kojem se nalazi ta mjera mogu, ovisno o slučaju, također biti relevantni elementi za utvrđivanje postojanja ili nepostojanja gospodarske jedinice u području državnih potpora.
- 63 Osim toga, Komisija je pojasnila svoje tumačenje pojma „poduzetnik” u svojoj Obavijesti o pojmu državne potpore iz članka 107. stavka 1. UFEU-a (SL 2016., C 262, str. 1., u daljnjem tekstu: Obavijest o pojmu državne potpore). Ta obavijest, iako ne može obvezivati Opći sud, ipak može poslužiti kao koristan izvor inspiracije (vidjeti presudu od 6. travnja 2022., *Mead Johnson Nutrition (Asia Pacific) i dr./Komisija*, T-508/19, EU:T:2022:217, t. 93. i navedenu sudsku praksu).
- 64 Komisija je u stavku 11. Obavijesti o pojmu državne potpore priznala da se za potrebe primjene pravila o državnim potporama može smatrati da nekoliko odvojenih pravnih subjekata čini jednu gospodarsku jedinicu. U tu svrhu, prema tom stavku, valja uzeti u obzir postojanje kontrolnog udjela jednog od subjekata u drugom subjektu i njihovih ostalih funkcionalnih, gospodarskih i organskih veza.
- 65 U tom kontekstu, utvrđeno je da Komisija raspolaže širokom diskrecijskom ovlašću radi utvrđivanja treba li društva koja su dio grupe smatrati gospodarskom jedinicom ili pravno i financijski samostalnim subjektima za potrebe primjene programa državnih potpora. Ta Komisijina diskrecijska ovlast podrazumijeva uzimanje u obzir i ocjenu složenih gospodarskih činjenica i okolnosti. Budući da sud Unije ne može svojom činjeničnom ocjenom, osobito na gospodarskoj razini, zamijeniti ocjenu donositelja odluke, Opći se sud u tom pogledu mora ograničiti na provjeru poštovanja pravila postupka i obveze obrazlaganja, materijalne točnosti činjenica kao i nepostojanja očite pogreške u ocjeni i zlouporabe ovlasti (vidjeti presudu od 8. rujna 2009., *AceaElectrabel/Komisija*, T-303/05, neobjavljenu, EU:T:2009:312, t. 101. i 102. i navedenu sudsku praksu).
- 66 Međutim, sud Unije ne mora, među ostalim, samo provjeriti materijalnu točnost navedenih dokaza, njihovu pouzdanost i dosljednost, nego i to predstavljaju li ti elementi skup relevantnih podataka koje treba uzeti u obzir pri ocjeni složene situacije te mogu li oni poduprijeti zaključke koji su iz njih izvedeni (presuda od 20. rujna 2018., *Španjolska/Komisija*, C-114/17 P, EU:C:2018:753, t. 104.).
- 67 Usto, Komisija mora s posebnim oprezom razmotriti veze između društava koja pripadaju istoj grupi kada zbog kumuliranja državnih potpora unutar iste grupe postoji bojazan od učinaka na tržišno natjecanje (vidjeti presudu od 19. svibnja 2021., *Ryanair/Komisija (KLM; COVID-19)*, T-643/20, EU:T:2021:286, t. 48. i navedenu sudsku praksu).
- 68 Osim toga, valja istaknuti da postoji kronološka i strukturna veza između mjere koja je bila predmet odluke Air France i predmetne mjere. Naime, mogućnost konverzije dioničarskog zajma u vlasnički kapital, što je predmet odluke Air France, bila je predviđena već prilikom njezina donošenja, kao što to izričito proizlazi iz njezine točke 11. Tako je nekoliko mjeseci kasnije

navedeni zajam odobren tom odlukom zapravo pretvoren, za isti iznos, u hibridni instrument, koji je pak predmet pobijane odluke. Naime, Komisija je u točki 3. te odluke priznala da je predmetna mjera „nastavak” mjere potpore odobrene u Odluci Air France.

- 69 U tim posebnim okolnostima odluka Air France predstavljala je kontekstualni element koji je trebalo uzeti u obzir prilikom razmatranja predmetne mjere (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 19. svibnja 2021., Ryanair/Komisija (KLM; COVID-19), T-643/20, EU:T:2021:286, t. 42.).
- 70 S obzirom na kriterije koji su utvrđeni u prethodno navedenoj sudskoj praksi i argumente stranaka, valja uzastopno razmotriti veze na osnovi kapitala te strukturne, funkcionalne i gospodarske veze između holdinga Air France-KLM, društava Air France i KLM i njihovih društava kćeri, ugovore na temelju kojih je predmetna mjera dodijeljena, kao i vrstu dodijeljene mjere potpore i kontekst u kojem se ona nalazi.

– *Veze na osnovi kapitala i strukturne veze između holdinga Air France-KLM i društva Air France i KLM*

- 71 Kao prvo, kad je riječ o vezama na osnovi kapitala unutar grupe Air France-KLM, valja istaknuti, kao što je to navedeno u točkama 2. i 3. ove presude, da je društvo Air France u 100-postotnom vlasništvu holdinga Air France-KLM i da potonje drži 93,48 % dioničkog kapitala, 99,7 % imovinskih prava i 49 % glasačkih prava u društvu KLM. Ostala društva kćeri holdinga Air France-KLM navedena u točki 2. ove presude također su u njegovu 100-postotnom vlasništvu.
- 72 Iz toga slijedi da holding Air France-KLM ima „prava kontrole” i nad društvom Air France i nad društvom KLM. Ta je činjenica uostalom izričito istaknuta u točki 29. Odluke Air France, u kojoj je Komisija pojasnila, na temelju istih veza na osnovi kapitala kao što su one navedene u točki 71. ove presude, da iako su društva Air France i KLM bili različiti pravni subjekti i svako je imalo vlastitu vlasničku strukturu, holding Air France-KLM imao je „prava kontrole” i nad društvom Air France i nad društvom KLM.
- 73 Iako je ta činjenica prvi relevantan element za razmatranje čine li ta dva subjekta jednu gospodarsku jedinicu, sudska praksa u području državnih potpora usto zahtijeva da se provjeri izvršava li društvo majka stvarno kontrolu tako što je izravno ili neizravno uključeno u upravljanje svojim društvima kćerima i na taj način sudjeluje u gospodarskoj djelatnosti koju obavlja kontrolirani poduzetnik (vidjeti u tom smislu presudu od 16. prosinca 2010., AceaElectrabel Produzione/Komisija, C-480/09 P, EU:C:2010:787, t. 49. i navedenu sudsku praksu).
- 74 Naime, u nedostatku takve analize, obično razdvajanje poduzetnika na dva različita subjekta, od kojih prvi izravno obavlja gospodarsku djelatnost o kojoj je riječ, a drugi kontrolira prvog poduzetnika, istodobno se miješajući u njegovo upravljanje, dovoljno je da se pravila prava Unije koja se odnose na državne potpore liše njihova korisnog učinka. To bi drugom subjektu omogućilo da koristi subvencije ili druge prednosti koje dodjeljuje država ili koje se dodjeljuju putem državnih sredstava te da ih u cijelosti ili djelomično upotrebljava u korist prvog subjekta, također u interesu gospodarske jedinice koju čine dva subjekta (vidjeti presudu od 16. prosinca 2010., AceaElectrabel Produzione/Komisija, C-480/09 P, EU:C:2010:787, t. 50. i navedenu sudsku praksu).

- 75 U ovom slučaju, iz točaka 27. i 91. Odluke Air France proizlazi da holding Air France-KLM ima kontrolu nad društvima Air France i KLM zbog prava veta kojima raspolaže, s jedne strane, u pogledu poslovnih planova i budžeta potonjih i, s druge strane, nad primicima od rada, imenovanjem i razrješenjem njihovih direktora, uključujući imenovanje i razrješenje njihovih članova upravnog odbora. Stoga, navedeni holding mora odobriti odluke koje se odnose na, među ostalim, izbor strateških mogućnosti, budžet i plan ulaganja „grupe Air France-KLM, uključujući KLM” prije njihova donošenja ili provedbe.
- 76 Iz točke 91. Odluke Air France također proizlazi da holding Air France-KLM ima pravo odobriti transakcije financiranja svojih društva kćeri koje prelaze 150 milijuna eura.
- 77 Kao drugo, kad je riječ o strukturnim vezama između holdinga Air France-KLM i društava Air France i KLM, tužitelji osobito upućuju na univerzalni registracijski dokument navedenog holdinga podnesen Autorité des marchés financiers (AMF) (Tijelo za financijska tržišta, Francuska) u skladu s Uredbom (EU) 2017/1129 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2017. o prospektu koji je potrebno objaviti prilikom javne ponude vrijednosnih papira ili prilikom uvrštavanja za trgovanje na uređenom tržištu te stavljanju izvan snage Direktive 2003/71/EZ (SL 2017., L 168, str. 12.) (u daljnjem tekstu: univerzalni registracijski dokument 2019.), o kojem se raspravljalo na raspravi. U skladu s člancima 9. i 21. Uredbe 2017/1129, univerzalni registracijski dokument je dokument dostupan javnosti u kojem se opisuju organizacija društva, njegovo poslovanje, financijski položaj, zarada i očekivanja, upravljanje i struktura vlasništva.
- 78 Iz univerzalnog registracijskog dokumenta 2019. proizlazi da na razini grupe Air France-KLM postoji više mješovitih organa sastavljenih od visokih predstavnika holdinga Air France-KLM i društava Air France i KLM, zaduženih za nadzor i koordinaciju određenih važnih odluka koje treba donijeti unutar navedene skupine.
- 79 Na primjer, unutar grupe Air France-KLM sva ulaganja veća od pet milijuna eura, kao i transakcije koje se odnose na flotu te transakcije stjecanja udjela i prodaje podliježu odobrenju „izvršnog odbora grupe” koji se sastoji, među ostalim, od glavnih direktora holdinga Air France-KLM i društava Air France i KLM, kao što je to uostalom potvrdio navedeni holding na raspravi.
- 80 Usto, u skladu s tim univerzalnim registracijskim dokumentom 2019., iako se upravljanje ulaganjima osigurava na razini svakog društva grupe Air France-KLM, postupak donošenja odluka koordinira „Group Investment Committee (GIC)”, koji se sastoji od zamjenika glavnog direktora za „Ekonomiju i financije” holdinga Air France-KLM, zamjenika glavnog direktora za „Ekonomiju i financije” društva Air France i „Chief Financial Officer” društva KLM.
- 81 Isto tako, iz univerzalnog registracijskog dokumenta 2019. proizlazi da upravljanje tržišnim rizicima unutar grupe Air France-KLM obavlja „Risk Management Committee”, koji se također sastoji od viših direktora holdinga Air France-KLM i društava Air France i KLM, a koji nadzire i odlučuje o financijskim rizicima navedene grupe te određuje potrebna pokrića.
- 82 Iz toga također proizlazi da odluke koje su donijeli ti mješoviti organi na razini grupe Air France-KLM zatim provodi svaki subjekt grupe.
- 83 Iz toga slijedi da se vezama na osnovi kapitala i organskim vezama unutar grupe Air France-KLM dokazuje da holding Air France-KLM stvarno izvršava kontrolu jer je izravno ili neizravno uključen u upravljanje društvima Air France i KLM i da stoga sudjeluje u gospodarskoj

djelatnosti koju oni obavljaju. Iz toga također proizlazi da na razini navedene grupe postoji centralizirani postupak donošenja odluka i određena koordinacija koja se provodi putem mješovitih organa koji okupljaju visoke predstavnike holdinga Air France-KLM i društava Air France i KLM, barem kad je riječ o donošenju određenih važnih odluka.

84 Veze na osnovi kapitala i organske veze unutar grupe Air France-KLM stoga su, kao što to tvrde tužitelji, prvi element kojim se dokazuje da zasebni pravni subjekti unutar navedene grupe čine jednu gospodarsku jedinicu za potrebe primjene pravila u području državnih potpora.

– *Funkcionalne veze između holdinga Air France-KLM i društava Air France i KLM*

85 Kao prvo, Komisija je u točki 37. pobijane odluke istaknula da holding Air France-KLM nije bio aktivan na tržištu zračnog prijevoza, nego da je koordinirao djelatnosti svojih društava kćeri i pružao im financijske usluge. Usto, navela je da je navedeni holding zapošljavao vlastite zaposlenike i da se „oslanjao” na zaposlenike koje su mu uputili društva Air France i KLM. Osim toga, kao što je to navedeno u točki 75. ove presude, holding Air France-KLM imao je prava veta u pogledu primitaka od rada, imenovanja i razrješenja direktora društava KLM i Air France. Iz toga slijedi da između zaposlenika tog holdinga i njegovih društava kćeri postoji određena povezanost i da je taj isti holding uključen u najvažnije odluke koje se odnose na direktore njegovih društava kćeri.

86 Kao drugo, Komisija je utvrdila da su društvo Air France i holding Air France-KLM imali „poslovne i financijske veze s drugim strateškim društvom kćeri holdinga, društvom KLM” i da je postojao „određen stupanj povezanosti” između navedenog holdinga i društava Air France i KLM koji se osobito odnosio na „dijeljenje troškova, strateško usklađivanje i pristup financiranju” (vidjeti osobito točku 113. podtočku (c) pobijane odluke).

87 U točki 38. Odluke Air France Komisija je utvrdila da su se društva Air France i KLM, pod okriljem holdinga Air France-KLM, usklađivala u „području prodaje i upravljanja cijenama i приходима na temelju strategije koju je utvrdio holding [Air France-KLM]” uz pomoć zaposlenika društava Air France i KLM koji su u tu svrhu upućeni holdingu Air France-KLM.

88 Iz toga proizlazi da holding Air France-KLM, iako doduše sam ne pruža usluge zračnog prijevoza, ipak ima stratešku ulogu u pružanju tih usluga, osobito u području prodaje i upravljanja cijenama i приходима, i da je usto uključen u donošenje odluka o transakcijama koje se odnose na flotu (vidjeti točku 79. ove presude), što potvrđuje postojanje određenog stupnja povezanosti između holdinga Air France-KLM i društava Air France i KLM.

89 Usto, postojanje određene funkcionalne koordinacije unutar grupe Air France-KLM prikazano je na primjeru „Transavie”, a koji ističu tužitelji. Kao što to proizlazi iz Komisijinih odgovora na pitanja postavljena u okviru mjere upravljanja postupkom, unutar navedene grupe postoji više društava koja nose naziv „Transavia”, od kojih su neka aktivna na tržištu usluga zračnog prijevoza putnika. Riječ je o društvima Transavia France SAS i Transavia Airlines CV, nazvanima „Transavia France” i „Transavia Netherlands” u pobijanoj odluci. „Transavia France” društvo je kći društva Air France, a „Transavia Netherlands” društvo je kći društva KLM. Komisija je u tom pogledu navela da se ta dva društva, iako imaju vlastite licencije, certifikate, prometna prava, slotove, imovinu, osoblje i upravu, pojavljuju na tržištu pod istim žigom Transavia i dijele istu internetsku stranicu, a što je holding Air France-KLM potvrdio na raspravi.

- 90 Osim toga, Komisija ne osporava činjenicu navedenu u članku od 12. srpnja 2021., koji su podnijeli tužitelji, da je „grupa Air France-KLM” započela pregovore s društvima Boeing Co. i Airbus SE radi naručivanja zrakoplova za društva „Transavia France, Transavia Netherlands i KLM”. Usto, kao što je istaknuto u točki 58. ove presude, društvo „Transavia Company (Francuska)” bilo je, prema pobijanoj odluci, jedan od korisnika predmetne mjere. Prema Komisijinim odgovorima na pitanja postavljena u okviru mjere upravljanja postupkom, gospodarska djelatnost tog društva sastojala se od zakupa dvaju zrakoplova, koji su zatim bili dani u podzakup društvu Transavia Netherlands, iako se potonje društvo nije smatralo korisnikom navedene mjere. Ti primjeri stoga pokazuju određenu funkcionalnu i poslovnu povezanost i suradnju između dvaju društava kćeri društava Air France i KLM.
- 91 Kao treće, holding Air France-KLM također obavlja financijske funkcije za potrebe svojih društava kćeri. Naime, iz točke 20. podtočke (c) pobijane odluke proizlazi da je jedan od izvora financiranja korisnika prije pandemije bolesti COVID-19 bilo srednjoročno i dugoročno neosigurano financiranje putem tržišta kapitala „prvenstveno na razini holdinga Air France-KLM”, primjerice u obliku javnih ili privatnih vrijednosnih papira s fiksnim dohotkom ili vlasničkog kapitala.
- 92 Isto tako, kao što je to istaknuto u točki 86. ove presude, Komisija je u točki 113. podtočki (c) pobijane odluke pojasnila da postoji određena povezanost između holdinga Air France-KLM i društava Air France i KLM u pogledu „pristupa financiranju”. Valja dodati, kao što to tvrde tužitelji i kao što to proizlazi iz točaka 79. do 81. ove presude, da je holding Air France-KLM uključen u koordinaciju i odobravanje važnih ulaganja koja izvršavaju njegova društva kćeri, u transakcije stjecanja i prodaje udjela te u upravljanje financijskim rizicima i uspostavu potrebnih jamstava koja su predmet stalnih i trajnih praćenja na razini grupe Air France-KLM.
- 93 Financijska uloga koju je holding Air France-KLM preuzeo u ovom je slučaju prikazana činjenicom, navedenom u točki 76. ove presude, da on ima pravo odobrenja transakcija financiranja svojih društava kćeri koje prelaze 150 milijuna eura i da je, slijedom toga, morao odobriti predmetnu mjeru.
- 94 Usto, to je potkrijepljeno utvrđenjima iz točaka 32. do 34. i 91. Odluke Air France, iz kojih proizlazi da holding Air France-KLM zapravo obavlja financijske funkcije za potrebe društava Air France i KLM. S jedne strane, među ostalim, daje upute u pogledu budžeta svojim društvima kćerima. S druge strane, ono može „povremeno”, u skladu s tekstom te odluke, prikupiti kapital na financijskim tržištima (dug ili vlasnički kapital) u korist svojih društava kćeri ovisno o njihovim pojedinačnim potrebama. Kad je riječ o izdavanju dionica ili instrumenata kojima se omogućuje pristup kapitalu, te se transakcije provode i na razini navedenog holdinga, dok dugove unutar grupe Air France-KLM „primarno” ugovaraju izravno društva Air France i KLM.
- 95 Štoviše, iz podataka u univerzalnom registracijskom dokumentu 2019. proizlazi da je holding Air France-KLM izdao niz obveznica velikih iznosa, da „grupa [Air France-KLM] u koordinaciji s društvima [Air France] i [KLM] odlučuje o financijskoj strategiji”, da je navedeni holding „glavni” izdavatelj obveznica i da je grupa Air France-KLM predvidjela „sustavno korištenje financiranja putem tržišta [kroz] holding Air France-KLM”.
- 96 Naposljetku, iz točke 113. podtočke (b) pobijane odluke proizlazi da financijska situacija holdinga Air France-KLM, koji nema samostalnu poslovnu djelatnost, uvelike ovisi o financijskoj situaciji njegovih društava kćeri Air France i KLM. U skladu s istom točkom pobijane odluke, mjera potpore koja je predmet odluke Air France dovela je do toga da je financijski položaj holdinga Air France-KLM još više ovisan o financijskom položaju društva Air France. Konkretno, navedena

mjera dovela je do duga holdinga Air France-KLM u iznosu od 7 milijardi eura prema Francuskoj Republici i istodobno do potraživanja sličnog iznosa koje taj holding ima prema svojem društvu kćeri Air France. Stoga, prema Komisijinim utvrđenjima, u slučaju insolventnosti društva Air France, vlasnički kapital holdinga Air France-KLM nije dovoljan za pokrivanje gubitaka u tom iznosu. Osiguravanjem održivosti društva Air France, tom bi se mjerom trebala osigurati održivost holdinga Air France-KLM.

- 97 Stoga funkcionalne veze između holdinga Air France-KLM i društava Air France i KLM čine drugi element kojim se dokazuje da ti subjekti čine jednu gospodarsku jedinicu za potrebe primjene pravila o državnim potporama.

– *Gospodarske veze između holdinga Air France-KLM i društava Air France i KLM*

- 98 U točki 43. pobijane odluke Komisija navodi postojanje poslovnih veza između društva Air France (i njegovih društava kćeri) i društva KLM (i njegovih društava kćeri) koji uključuju financijske tokove koji se osobito sastoje od pružanja usluga ili prodaje proizvoda društva Air France društvu KLM, ili obratno. Iz toga također proizlazi da su ta društva sklopila sporazume o podjeli troškova i da obavljaju zajedničke djelatnosti. U pobijanoj odluci nije pobliže određena priroda zajedničkih djelatnosti ili usluga koje je društvo Air France pružalo društvu KLM ili obratno, kao ni, uostalom, predmet navedenih ugovora o podjeli troškova. Ipak, postojanje takvih sporazuma o podjeli troškova između društava Air France i KLM, kao i djelatnosti koje se obavljaju zajednički, potvrđuje postojanje određene povezanosti i gospodarske suradnje među njima.

- 99 Taj je zaključak potkrijepljen, kao što to tvrde tužitelji, činjenicom da holding Air France-KLM ostvaruje svoje prihode isključivo od svojih društava kćeri putem naknada za upravljanje koje pokrivaju troškove upravljanja holdingom, naknada od licencija žigova i određenih mehanizama preraspodjele (točka 37. pobijane odluke). To dokazuje da postoji određena financijska međuovisnost između holdinga i njegovih društava kćeri. To osobito potvrđuje činjenica da društva Air France i KLM nastoje postići sinergije usklađivanjem svojih djelatnosti pod okriljem holdinga Air France-KLM, posebno u području prodaje i upravljanja cijenama i prihodima (vidjeti točku 88. ove presude) i da je holding Air France-KLM kroz koordinaciju uključen u financiranje svojih društava kćeri (vidjeti točke 91. do 95. ove presude).

- 100 Isto tako, kao što to proizlazi iz točaka 91. do 95. ove presude, holding Air France-KLM postupa na financijskim tržištima u interesu svojih društava kćeri i prikuplja sredstva za njihove potrebe na tim financijskim tržištima. Ta činjenica jasno pokazuje da navedeni holding pregovara o uvjetima financiranja na financijskim tržištima na temelju financijskog položaja grupe Air France-KLM u cjelini. Stoga se sinergije unutar grupe Air France-KLM ostvaruju zahvaljujući holdingu Air France-KLM.

- 101 Međutim, Komisija je smatrala da bi financijske i poslovne veze između holdinga Air France-KLM i njegovih društava kćeri Air France i KLM, kao i između potonjih samih, postojale i u „uobičajenim tržišnim uvjetima”, što isključuje rizik od prelijevanja prednosti koja proizlazi iz predmetne mjere na društvo KLM (točke 42., 43., 44. i 113. podtočka (c) druga alineja pobijane odluke).

- 102 U tom pogledu, konkretno, Komisija je u biti objasnila da se društva Air France i KLM i dalje oporezuje u Francuskoj, odnosno Nizozemskoj, da se francuskim i nizozemskim poreznim zakonodavstvima predviđa da sve transakcije unutar grupe trebaju biti provedene u skladu s načelom nepristrane transakcije i da svako odstupanje od tog načela može dovesti do „porezne



optimizacije” koja je protivna prethodno navedenim nacionalnim zakonodavstvima (točka 42. podtočka (a) pobijane odluke). Iako je točno da su ti elementi relevantni za oporezivanje tih društava na razini država članica, oni ipak nisu dovoljni za dokazivanje postojanja gospodarske samostalnosti između holdinga Air France-KLM i društava Air France i KLM unutar grupe Air France-KLM, s obzirom na elemente navedene u točkama 98. do 100. ove presude.

- 103 Štoviše, valja podsjetiti na to da je dodjela predmetne mjere bila opravdana osobito time što holding Air France-KLM i društvo Air France nisu mogli dobiti financiranje na tržištima duga i kapitala pod prihvatljivim financijskim uvjetima i u rokovima potrebnima za izbjegavanje stečajnog postupka (točke 16. i 19. pobijane odluke). U tim okolnostima prednost navedene mjere odražava se upravo stavljanjem na raspolaganje znatnih iznosa novca koji nisu bili dostupni u tržišnim uvjetima. Stoga, s jedne strane, takva mjera ima za učinak jačanje financijskog položaja grupe Air France-KLM u cijelosti jer se njome izbjegava rizik od stečaja holdinga i jednog od njegovih glavnih društava kćeri, odnosno društva Air France, te se na taj način uvjerava ulagače i vjerovnike društava navedene grupe, pri čemu se usto pojašnjava da je hibridni instrument imao oblik trajnog vrlo podređenog instrumenta, koji je u slučaju insolventnosti imao prioritet samo u odnosu na upisani kapital i kapitalne rezerve (točka 59. navedene odluke). S druge strane, s obzirom na financijsku ulogu holdinga Air France-KLM u toj grupi, on može, prema potrebi, u interesu svojih društava kćeri i za njihove potrebe dobiti financiranje putem tržišta kapitala, koje bi mu bez potpore bilo nedostupno ili bi bilo dostupno ali pod nepovoljnijim uvjetima.
- 104 Osim toga, da nije bilo predmetne mjere, društvo Air France ne bi bilo moglo nastaviti obavljati svoje djelatnosti i time bi ugrozilo i nastavak zajedničkih djelatnosti s društvom KLM (vidjeti točke 86., 89. i 98. ove presude). Stoga se navedenom mjerom, time što se njome omogućuje nastavak djelatnosti društva Air France, implicitno, ali nužno, omogućuje i nastavak djelatnosti koje zajednički obavljaju društva Air France i KLM.
- 105 Usto, Komisija je u točki 42. podtočki (b) pobijane odluke istaknula da „upravljačka struktura grupe Air France-KLM” ima za učinak poticanje timova koji upravljaju društvima Air France i KLM da pregovaraju o uvjetima ugovora koja su ta društva sklopila među sobom u najboljem interesu svakog od njih. Tim dvama društvima kćerima „samostalno” rukovode različiti timovi za upravljanje.
- 106 Međutim, ta se tvrdnja mora kvalificirati u svjetlu elemenata istaknutih u točkama 75. do 83. i 85. ove presude, iz kojih proizlazi da holding Air France-KLM ima pravo veta u pogledu primitaka od rada, imenovanja i razrješenja direktora svojih društava kćeri, da su mješoviti organi unutar grupe Air France-KLM zaduženi za nadzor i koordinaciju određenih važnih odluka u pogledu svojih društava kćeri i da se holding Air France-KLM oslanja na upućene zaposlenike društava Air France i KLM.
- 107 Stoga gospodarske veze između holdinga Air France-KLM i društava Air France i KLM čine treći element kojim se dokazuje da ti subjekti čine jednu gospodarsku jedinicu za potrebe primjene pravila o državnim potporama.

– Ugovorni instrumenti na temelju kojih je odobrena predmetna mjera i obveze koje je preuzela Francuska Republika

- 108 U točkama 39., 40., 44. do 46. i 113. podtočki (c) pobijane odluke Komisija je u biti smatrala da ugovorni okvir na temelju kojeg je predmetna mjera dodijeljena i obveze koje je preuzela Francuska Republika jamče da društvo KLM i njegova društva kćeri nisu korisnici navedene mjere.
- 109 Tužitelji ističu da se tim elementima ne može dokazati da društvo KLM i njegova društva kćeri nisu mogli imati koristi od predmetne mjere. Kao prvo, smatraju da, iako se Komisija oslanja na ugovorni okvir na temelju kojeg je navedena mjera dodijeljena, a čiji je cilj bio tu mjeru prenijeti s holdinga Air France-KLM na društvo Air France, on ipak ne objašnjava koje bi klauzule jamčile da navedeni holding neće zadržati dio koristi i da od te mjere društvo KLM i njegova društva kćeri neće imati koristi, za razliku od drugih društava kćeri navedenog holdinga. Kao drugo, kad je riječ o tržišnim uvjetima u odnosima između društava Air France i KLM, tvrde da Komisija nije razmotrila veze između, s jedne strane, potonjih društava i, s druge strane, tog holdinga, što je ključno za provjeru mogućnosti da se tom mjerom društvu KLM dodjeljuje neizravna korist. Kao treće, tvrde da su obveze koje je preuzela Francuska Republika nedostatne i neučinkovite.
- 110 Komisija odgovara da se ugovornim okvirom na temelju kojeg je predmetna mjera dodijeljena jamčilo da će vlasnički kapital društva KLM ostati nepromijenjen. Prema njezinu mišljenju, financijska situacija društva KLM nije ovisila ni o financijskoj situaciji društva Air France ni o financijskoj situaciji holdinga Air France-KLM. Usto, smatra da predmetne obveze, čiji stalni nadzor ona osigurava, sprječavaju društvo KLM da iskoristi svako eventualno naknadno poboljšanje financijske situacije navedenog holdinga, s obzirom na to da se tim obvezama predviđa da se sva poslovanja između društva KLM i društva Air France kao i između društva KLM i tog holdinga društva moraju izvršavati pod tržišnim uvjetima. Osim toga, čak i da su dokazane prednosti koje navode tužitelji, one predstavljaju samo sekundarne gospodarske učinke potpore, a ne neizravnu prednost za društvo KLM i njegova društva kćeri.
- 111 Kao prvo, kad je riječ o ugovornom okviru na temelju kojeg je predmetna mjera dodijeljena, iz točaka 26. i 39. do 41. pobijane odluke proizlazi da je navedena mjera trebala biti dodijeljena „formalno” holdingu Air France-KLM na temelju ugovora između holdinga i Francuske Republike, a zatim „preusmjerena” društvu Air France putem takozvanih „zrcalnih” instrumenata čiji je cilj bio osigurati da se financijska i gospodarska prednost te mjere u potpunosti preusmjere tom društvu i da društvo KLM (i njegova društva kćeri) od nje nemaju nikakve koristi (u daljnjem tekstu: zrcalni instrumenti). Stoga bi se dioničarski zajam odobren odlukom Air France pretvorio u hibridni instrument koji je izjednačen s vlasničkim kapitalom holdinga Air France-KLM, a zatim bi se zajam „unutar grupe”, kojim se u skladu s odlukom Air France nastojalo usmjeriti postupke dioničarskog zajma koji je bio predmet zrcalnog ugovora između tog holdinga i društva Air France, konvertirao u hibridni instrument koji je izjednačen s vlasničkim kapitalom društva Air France.
- 112 Kad je riječ o udjelima u kapitalu, Komisija je u točki 41. pobijane odluke utvrdila da bi Francuska Republika najprije uložila predmetni kapital u holding Air France-KLM na temelju članka 102. loi n° 2020-1721, du 29 décembre 2020, de finances pour 2021. (Zakon br. 2020–1721 od 29. prosinca 2020. o financijama za 2021. (JORF od 30. prosinca 2020., tekst br. 1) i odluke ministra gospodarstva i financija na temelju članka 24. ordonnance n° 2014-948, du 20 août 2014, relative à la gouvernance et aux opérations sur les capitaux des sociétés à participation publique

(Rješenje br. 2014–948 od 20. kolovoza 2014. o upravljanju i transakcijama kapitala društava s javnim udjelom (JORF od 23. kolovoza 2014., tekst br. 22). Nakon toga bi se ta dokapitalizacija „odrazila” tako da bi holding Air France-KLM u istom iznosu dokapitalizirao društvo Air France.

- 113 Iz toga slijedi da je ugovor o hibridnom instrumentu između, s jedne strane, Francuske Republike i, s druge strane, holdinga Air France-KLM, sklopljen tako da je samo potonji preuzeo ugovorna prava i obveze prema Francuskoj Republici. Stoga holding Air France-KLM ima ugovornu odgovornost prema Francuskoj Republici.
- 114 Isto tako, udio u kapitalu najprije se trebao uložiti u holding Air France-KLM.
- 115 Međutim, kao što je to istaknuto u točki 96. ove presude, Komisija priznaje da bi se kapital holdinga Air France-KLM zahvaljujući predmetnoj mjeri povećao, da njegova financijska situacija prvenstveno ovisi o situaciji njegovih društava kćeri i da se, time što se jamči održivost društva Air France, navedenom mjerom također jamči održivost navedenog holdinga.
- 116 Kao što to tvrde tužitelji, to rasuđivanje vrijedi *mutatis mutandis* i u pogledu društva KLM. Naime, poboljšanje financijskog položaja holdinga Air France-KLM nakon dokapitalizacije i povećanja njegova kapitala dovelo bi do smanjenja ili čak isključivanja rizika od njegova stečaja, a time i njegovih društava kćeri Air France i KLM te cijele grupe Air France-KLM. Naime, da nije bilo predmetne mjere, rizik od stečaja holdinga Air France-KLM, koji je utvrđen u pobijanoj odluci, mogao se proširiti na cijelu grupu Air France-KLM, uključujući društvo KLM i njegova društva kćeri.
- 117 Komisija pokušava relativizirati taj rizik, pri čemu u bilješci 63. pobijane odluke u biti objašnjava da stečaj društava Air France i holdinga Air France-KLM ne bi „nužno” doveo do stečaja društva KLM jer potonje društvo ima „ograničenu izloženost” u društvu Air France i navedenom holdingu. Međutim, s jedne strane, sam tekst te tvrdnje ne isključuje rizik od proširenja kao takav. S druge strane, s obzirom na veze na osnovi kapitala te strukturne, funkcionalne i gospodarske veze između društva KLM i ostatka grupe Air France-KLM, koje su istaknute u točkama 71. do 107. ove presude, ne mogu se podcijeniti posljedice eventualnog stečaja tog holdinga na društvo KLM, koje se predmetnom mjerom nastoji izbjeći.
- 118 Taj zaključak nije doveden u pitanje postojanjem zrcalnih instrumenata, navedenih u točkama 111. i 112. ove presude. Naime, najprije valja utvrditi da Komisija u pobijanoj odluci ne upućuje ni na jednu posebnu ugovornu klauzulu čiji je cilj osigurati da od predmetne mjere neće imati koristi ni društvo KLM ni njegova društva kćeri, barem neizravno.
- 119 Nadalje, uzimajući u obzir koordinirano i centralizirano upravljanje velikim ulaganjima, transakcijama u vezi s flotom i upravljanje financijskim rizicima na razini grupe Air France-KLM (vidjeti točke 78. do 81. ove presude), predmetna mjera može, barem neizravno, ojačati i financijski položaj društva KLM.
- 120 Naposljetku, budući da bi holding Air France-KLM zahvaljujući predmetnoj mjeri osigurao svoju održivost, ta bi mu mjera omogućila da ojača svoju sposobnost prikupljanja sredstava na financijskim tržištima kapitala za potrebe svojih društava kćeri, uključujući društvo KLM, kao što to pravilno tvrde tužitelji.
- 121 Međutim, zrcalni instrumenti ne utječu na učinke predmetne mjere opisane u točkama 115. do 120. ove presude.

- 122 Kao drugo, kad je riječ o obvezama koje je preuzela Francuska Republika, valja utvrditi da se one sastoje, s jedne strane, od obveze prema kojoj bi se poslovne i financijske veze između društva Air France (i njegovih društava kćeri), društva KLM (i njegovih društava kćeri) i holdinga Air France-KLM (i njegovih drugih društava kćeri) odvijale u uobičajenim tržišnim uvjetima i, s druge strane, u obvezi prema kojoj bi Francuska Republika tražila povrat svih dijelova predmetne mjere u slučaju da se ona izravno ili neizravno prenese na društvo KLM ili njegova društva kćeri, uključujući i kamate. Poštovanje tih obveza nadzire povjerenik za nadzor koji je odobrila Komisija i kojeg plaća Air France i navedeni holding (točke 44. do 46., 48. i 113. pobijane odluke).
- 123 Kad je riječ o prvoj obvezi, valja uputiti na točke 102. do 104. ove presude. Usto, sama činjenica da se transakcije unutar grupe odvijaju u uobičajenim tržišnim uvjetima koji su u skladu s načelom nepristrane transakcije, pod pretpostavkom da je utvrđena, ne umanjuje zaključak prema kojem bi se holding Air France-KLM, zahvaljujući predmetnoj mjeri, našao u ojačanom financijskom položaju koji mu omogućuje, osobito da dobije financiranje na financijskim tržištima kapitala za potrebe svojih društava kćeri ili da izvrši transakcije koje se odnose na flotu za potrebe tih potonjih i u njihovu interesu pod boljim uvjetima od onih koji bi bili ponuđeni da nije bilo navedene mjere, što bi moglo barem neizravno ojačati i položaj društva KLM.
- 124 Kad je riječ o drugoj obvezi, valja istaknuti da njome Francuska Republika i Komisija zapravo priznaju da nije isključeno da se prednost predmetne mjere može izravno ili neizravno prenijeti na društvo KLM i njegova društva kćeri. Naime, ako se, kao što to tvrdi Komisija, potonje društvo i njegova društva kćeri ni u kojem slučaju ne bi trebali smatrati korisnicima navedene mjere, pa makar i neizravnim, ne bi trebalo predvidjeti eventualni povrat dijela potpore od njih.
- 125 S obzirom na prethodno navedeno, valja zaključiti da navedene obveze nisu dovoljne kako bi se osiguralo da će korisnici predmetne mjere biti Air France i njegova društva kćeri te holding Air France-KLM i njegova društva kćeri, uz jedinu iznimku društva KLM i njegovih društava kćeri.
- 126 Taj zaključak nije doveden u pitanje Komisijinim argumentom prema kojem je u sudskoj praksi utvrđeno da korisnik državne potpore može biti samo jedno od društava koja su dio grupe, između ostalog, kada postoje klauzule o namjeni na temelju kojih će se prednost koja proizlazi iz potpore proslijediti jednom od društava navedene grupe, isključujući druga društva te grupe.
- 127 U tom pogledu, kao što je to istaknuto u točkama 61. i 62. ove presude, nekoliko čimbenika, ovisno o slučaju, treba razmotriti kako bi se utvrdilo može li se za različite pravne subjekte smatrati da čine jednu gospodarsku jedinicu za potrebe primjene pravila u području državnih potpora, kao što su veze na temelju kapitala te strukturne, funkcionalne i gospodarske veze između tih subjekata, ugovore na temelju kojih je dodijeljena mjera potpore kao i vrsta dodijeljene mjere potpore i kontekst u kojem se ona nalazi. Stoga je riječ o općoj ocjeni više čimbenika svojstvenih svakom pojedinom slučaju. Kad je riječ konkretno o ugovorima na temelju kojih je dodijeljena mjera potpore, njihova ocjena očito ovisi o njihovu konkretnom sadržaju. Stoga činjenica jesu li sudovi Unije u određenom predmetu zaključili na temelju konkretnih elemenata svojstvenih tom predmetu da je korisnik određene mjere potpore bio jedan subjekt koji pripada grupi društava, isključujući druge subjekte te iste grupe, ne može dovesti do općeg zaključka u jednom ili drugom smjeru.
- 128 U svakom slučaju, posebne okolnosti koje su dovele do predmeta u kojima su donesene presude koje je navela Komisija nisu usporedive s onima u ovom predmetu.

- 129 Kao prvo, u presudi od 3. srpnja 2003., Belgija/Komisija (C-457/00, EU:C:2003:387), Sud je u točkama 56. i 57. pojasnio da, kako bi se utvrdio korisnik mjere potpore, valja osobito uzeti u obzir postojanje i formulaciju klauzula o namjeni i da je moguće da takva analiza dovede do zaključka prema kojem je korisnik potpore različit od dužnika spornog zajma. Stoga, u skladu s tom presudom, ishod navedene analize ovisi o postojanju i točnom sadržaju relevantnih ugovornih odredbi. Međutim, u ovom slučaju, kao što to proizlazi iz točaka 111. do 125. ove presude, Opći sud upravo na temelju razmatranja ugovornog okvira i obveza u pogledu namjene zajma koje je preuzela Francuska Republika, među ostalim elementima koje je razmatrao, smatra da nije bilo moguće isključiti društvo KLM i društva kćeri koje kontrolira, barem neizravno, iz korisnika predmetne mjere. Usto, za razliku od okolnosti koje su dovele do navedene presude, holding Air France-KLM u ovom se slučaju smatralo jednim od korisnika predmetne mjere.
- 130 Kao drugo, postoji nekoliko važnih činjeničnih razlika između ovog predmeta i predmeta u kojem je donesena presuda od 25. lipnja 1998., British Airways i dr./Komisija (T-371/94 i T-394/94, EU:T:1998:140). Naime, strukturne, funkcionalne i gospodarske veze između subjekata grupe Air France-KLM utvrđene u ovom predmetu nisu usporedive s vezama između društava o kojima je riječ u prethodno navedenoj presudi. Primjerice, u ovom slučaju holding Air France-KLM zadržao je sve svoje strateške ovlasti u području financiranja, ulaganja i transakcija koje se odnose na flotu, što nije bio slučaj holdinga u prethodno navedenim presudama.
- 131 Kao treće, predmeti koji su doveli do donošenja presude od 11. svibnja 2005., Saxonia Edelmetalle i ZEMAG/Komisija (T-111/01 i T-133/01, EU:T:2005:166), odnosili su se na slučaj koji je vrlo različit od onog o kojem je riječ u ovom predmetu. Naime, taj predmet se odnosio na obvezu nalaganja povrata potpore od određenih društava kćeri grupe koja su bila određena kao prvotni korisnici te potpore. U tom pogledu, u točkama 125. i 126. te presude utvrđeno je da, uzimajući u obzir okolnosti tih slučajeva, Komisija ne može osnovano navedenim društvima kćerima automatski naložiti obvezu povrata dijela sporne potpore, a da nije dokazala da su je ona stvarno primila, samo zato što su ta društva bila određena kao prvotni korisnici sporne potpore. Međutim, taj slučaj nije relevantan za ovaj predmet, tako da se iz toga ne može izvesti nikakav koristan zaključak za rješenje ovog spora.
- 132 Stoga se na temelju ugovornog okvira na temelju kojeg je dodijeljena predmetna mjera i na temelju obveza koje je preuzela Francuska Republika ne može zaključiti da holding Air France-KLM i društva Air France i KLM ne čine jednu gospodarsku jedinicu za potrebe primjene pravila u području državnih potpora.

– *Vrsta dodijeljene mjere potpore i kontekst u kojem se nalazi*

- 133 Kad je riječ o vrsti dodijeljene mjere potpore i njezinu kontekstu, valja istaknuti da tužitelji prigovaraju tomu što Komisija nije razmotrila kumulativne učinke potpora koje su predmet Odluke Air France, Odluke KLM i pobijane odluke.
- 134 U tom pogledu valja istaknuti, kao što su to učinili tužitelji, da Komisija u pobijanoj odluci nije objasnila razlog zbog kojeg je korisnike predmetne mjere definirala drukčije od onoga kako ih je definirala u Odluci Air France koja je predstavljala kontekstualni element koji treba uzeti u obzir prilikom razmatranja predmetne mjere (vidjeti točke 68. i 69. ove presude) – iako su te dvije mjere potpore povezane kronološki, strukturno i gospodarski, a predmetno financiranje, premda u različitom obliku, u obama slučajevima djelomično proizlazi iz dioničarskog zajma.

- 135 U tom pogledu, Komisija je pred Općim sudom objasnila da je oblik državne intervencije – odnosno, u Odluci Air France, potpora u obliku zajma (zajam za koji jamči država i dioničarski zajam) i, u pobijanoj odluci, mjera dokapitalizacije – različit. Međutim, samom tom razlikom u obliku ne mogu se opravdati različiti zaključci do kojih je Komisija došla u Odluci Air France i u pobijanoj odluci u pogledu utvrđivanja korisnika potpore. Naime, dioničarski zajam koji je nekoliko mjeseci kasnije pretvoren u instrument dokapitalizacije istog iznosa općenito proizvodi sličan gospodarski učinak na konkurentski položaj korisnika. Stoga, osobito kad je riječ o instrumentima vlasničkog kapitala, iz Privremenog okvira proizlazi da takvi instrumenti moraju biti osmišljeni na način da se izlazak države iz kapitala predmetnog poduzetnika osigura u najkraćem mogućem roku. Tako, primjerice, instrumenti vlasničkog kapitala moraju sadržavati mehanizam povećanja naknade kojim se nastoji povećati naknada državi protekom vremena čime se potiče korisnika da što prije otkupi sudjelovanje države (točke 61. i 62. Privremenog okvira). Isto tako, hibridnim instrumentima mora se predvidjeti naknada državi koja se protekom vremenom povećava (točka 66. Privremenog okvira) i, nakon što ih se pretvori u vlasnički kapital, mehanizam povećanja naknade (točka 68. Privremenog okvira). Iz toga proizlazi da, kao što je to slučaj sa zajmom, mjeru dokapitalizacije u načelu također treba vratiti. Točno je da su, iako različite u pogledu njihova oblika, mjere potpore koje su predmet odluke Air France i one koje su predmet pobijane odluke tako i dalje usko povezane na kronološkom, strukturnom i gospodarskom planu. Osim toga, Komisija u pobijanoj odluci čak ni nije spomenula Odluku KLM.
- 136 Prema tome, u posebnim okolnostima ovog slučaja i uzimajući u obzir sudsku praksu navedenu u točki 67. ove presude, na Komisiji je bilo da u svrhu utvrđivanja korisnika predmetne mjere uzme u obzir vrstu dodijeljene mjere potpore i kontekst u kojem se nalazila.
- *Razlika između, s jedne strane, izravne ili neizravne koristi i, s druge strane, običnih sekundarnih gospodarskih učinaka*
- 137 Komisija tvrdi da predmetna mjera ima, u krajnjem slučaju, „samo sekundarne gospodarske učinke” u odnosu na društvo KLM i njegova društva kćeri, koji su svojstveni svakoj državnoj potpori, ali koji se ne mogu kvalificirati kao izravna ili neizravna prednost u njihovu korist.
- 138 Tužitelji odgovaraju da Komisija nije u dovoljnoj mjeri dokazala da društvo KLM ne bi uopće ostvarilo korist od predmetne mjere koja bi premašila obične sekundarne učinke. Prema njihovu mišljenju, povećanje kapitala holdinga Air France-KLM u okviru stjecanja udjela od strane Francuske Republike moglo bi dati prednost društvu KLM koristeći sljedeće mehanizme: kao prvo, sredstva koja holding Air France-KLM prikuplja od privatnih ulagača mogla bi se upotrijebiti u druge svrhe, a ne samo za potrebe financiranja društva Air France, kao drugo, poboljšanje uvjeta za financiranje holdinga Air France-KLM, čime bi se osobito omogućilo odobravanje zajmova unutar grupe i, kao treće, smanjenje rizika od stečaja holdinga Air France-KLM, čime bi se društvu KLM omogućio pristup tržištima kapitala uz niži trošak. Stoga, mogućnost prijenosa koristi koja proizlazi iz predmetne mjere znatno nadilazi pojam „sekundarni gospodarski učinci” koji su svojstveni gotovo svim mjerama potpore i više je obuhvaćen pojmom „neizravna prednost” takve mjere.
- 139 U tom pogledu valja razlikovati pojam „neizravna prednost” od pojma „sekundarni učinci svojstveni svim mjerama potpore”.
- 140 Prema sudskoj praksi, poduzetnika koji ostvaruje neizravnu prednost treba smatrati korisnikom potpore. Naime, prednost koja se izravno dodjeljuje određenim fizičkim ili pravnim osobama može činiti neizravnu prednost i stoga državnu potporu za druge pravne osobe koje su

poduzetnici (vidjeti u tom smislu presude od 19. rujna 2000., Njemačka/Komisija, C-156/98, EU:C:2000:467, t. 26. i od 13. lipnja 2002., Nizozemska/Komisija, C-382/99, EU:C:2002:363, t. 60. do 66.).

- 141 Nadalje, u skladu s točkom 115. Obavijesti o pojmu državne potpore, „mjera može predstavljati i izravnu prednost dodijeljenu poduzetniku primatelju i neizravnu prednost dodijeljenu ostalim poduzetnicima, primjerice poduzetnicima koji djeluju na sljedećim razinama djelatnosti”. U bilješki 179. te obavijesti pojašnjeno je da, u slučaju kada je posredni poduzetnik samo posrednik za prenošenje prednosti korisniku i ne zadržava nikakvu prednost, tog posrednika uobičajeno ne bi trebalo smatrati primateljem državne potpore.
- 142 Osim toga, u točki 116. Obavijesti o pojmu državne potpore navodi se da je potrebno razlikovati neizravne prednosti od običnih sekundarnih gospodarskih učinaka koji su svojstveni gotovo svim mjerama državne potpore. U tu svrhu, u skladu s navedenom točkom, valja ispitati predvidljive učinke mjere s *ex ante* točke gledišta. Dakle, neizravna je prednost prisutna ako je mjera oblikovana na način da prenosi svoje sekundarne učinke na poduzetnike ili grupe poduzetnika čiji je identitet moguće utvrditi. U bilješki 181. te obavijesti objašnjava se da, suprotno tomu, može se utvrditi postojanje običnog sekundarnog gospodarskog učinka u obliku povećanja proizvodnje, koji ne predstavlja neizravnu potporu, ako poduzetnik, primjerice financijski posrednik, samo prenosi potporu u cijelosti njezinu korisniku.
- 143 U ovom slučaju, iz analize u točkama 108. do 132. ove presude proizlazi da uloga holdinga Air France-KLM nije ograničena na „posrednika za prijenos prednosti na korisnika” ili na „financijskog posrednika” u smislu točaka 115. i 116. Obavijesti o pojmu državne potpore. Naime, prema pobijanoj odluci, navedeni je holding sam korisnik predmetne mjere. Stoga predvidljivi učinci navedene mjere s *ex ante* točke gledišta upućuju na to da je, uzimajući u obzir vrstu dodijeljene mjere potpore koja se u biti sastoji od rješenja za financiranje, to rješenje za financiranje moglo donijeti koristi cijeloj grupi Air France-KLM poboljšanjem njezina ukupnog financijskog položaja, što upućuje na postojanje barem neizravne prednosti u korist „grupe poduzetnika čiji je identitet moguće utvrditi” u smislu točke 116. navedene obavijesti.
- 144 Taj zaključak nije doveden u pitanje rješenjem od 21. siječnja 2016., Alcoa Trasformazioni/Komisija (C-604/14 P, neobjavljeno, EU:C:2016:54), koje Komisija navodi u prilog svojem argumentu prema kojem prilikom izračuna iznosa potpore ona ne ispituje njezine sekundarne učinke za potrošače, dobavljače, ulagače ili zaposlenike korisnika. S jedne strane, kao što to tvrde tužitelji, predmet u kojem je doneseno to rješenje nije se odnosio na položaj unutar grupe. S druge strane, kao što je istaknuto u točki 143. ove presude, u ovom slučaju nije riječ o sekundarnim gospodarskim učincima mjere potpore na potrošače, dobavljače, ulagače ili zaposlenike.
- 145 Komisija i Francuska Republika također upućuju na presudu od 21. prosinca 2016., Komisija/Aer Lingus i Ryanair Designated Activity (C-164/15 P i C-165/15 P, EU:C:2016:990), pri čemu u biti tvrde da se u skladu s tom presudom sekundarni učinci mjere potpore ne moraju uzeti u obzir prilikom ocjene spojivosti potpore s unutarnjim tržištem. Predmeti koji su doveli do donošenja navedene presude odnosili su se na program potpora u obliku snižene stope nacionalnog poreza na zračni prijevoz, koji je proglašen nespojivim s unutarnjim tržištem. Pitanje koje se postavilo bilo je, među ostalim, koji je trebao biti iznos koristi koji trebaju vratiti korisnici potpore, odnosno zračni prijevoznici. Potonji su u biti tvrdili da je predmetna korist prenesena na putnike u obliku sniženja cijena zrakoplovnih karata. U tom je kontekstu Sud smatrao da povrat sporne potpore podrazumijeva povrat koristi dodijeljene zračnim prijevoznicima, a ne moguću financijsku korist

koju su oni ostvarili korištenjem te koristi (točke 100. i 102.). Međutim, za razliku od tih predmeta, ovaj se predmet ne odnosi na određivanje iznosa koristi koju treba vratiti u kontekstu potpore koja je proglašena nespojivom s unutarnjim tržištem, nego na *ex ante* utvrđivanje korisnika mjere potpore kako bi se razmotrila njezina spojivost s unutarnjim tržištem. Usto, i u svakom slučaju, u ovom slučaju nije riječ o financijskim posljedicama predmetne mjere na cijenu zrakoplovnih karata.

- 146 Stoga valja odbiti Komisijin argument prema kojem predmetna mjera ima, u krajnjem slučaju, samo obične sekundarne učinke u odnosu na društvo KLM i njegova društva kćeri.

### *Zaključak*

- 147 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja zaključiti da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni time što je smatrala da su korisnici predmetne mjere bili Air France i njegova društva kćeri te holding Air France-KLM i njegova druga društva kćeri, uz jedinu iznimku društva KLM i njegovih društava kćeri, te slijedom toga prihvatiti prvi tužbeni razlog.
- 148 Doista, člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a ne zahtijeva se samo da je dotična država članica suočena s ozbiljnim poremećajima u svojem gospodarstvu, nego i da su mjere potpore koje su donesene za otklanjanje tog poremećaja, s jedne strane, nužne u tu svrhu i, s druge strane, prikladne i proporcionalne za postizanje tog cilja. Taj isti zahtjev također proizlazi iz točke 19. Privremenog okvira (presuda od 19. svibnja 2021., Ryanair/Komisija (KLM; COVID-19), T-643/20, EU:T:2021:286, t. 74.).
- 149 Usto, i konkretnije, primjena više uvjeta koji proizlaze iz Privremenog okvira ovisi o definiciji korisnika predmetne mjere, poput onog predviđenog u točki 49. Privremenog okvira, prema kojem mjera dokapitalizacije mora ispunjavati određene uvjete koji se odnose na položaj korisnika, ili u točki 53. Privremenog okvira, prema kojem država članica mora osigurati da su odabrani instrumenti dokapitalizacije i uvjeti koji se na njih primjenjuju najprikladniji za zadovoljavanje potreba korisnika za dokapitalizacijom, pritom narušavajući tržišno natjecanje u najmanjoj mogućoj mjeri, ili pak u točki 54. Privremenog okvira, u skladu s kojim iznos dokapitalizacija u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 ne smije prelaziti minimum potreban za osiguranje održivosti predmetnog korisnika te se treba ograničiti na ponovnu uspostavu strukture kapitala navedenog korisnika koja je postojala prije pandemije bolesti COVID-19.
- 150 Stoga razmatranje nužnosti i proporcionalnosti potpore općenito i poštovanja uvjeta navedenih, primjerice, u točki 149. ove presude, osobito pretpostavlja da se prethodno utvrdi korisnik potpore. Naime, pogrešno ili nepotpuno utvrđivanje korisnika mjere potpore može utjecati na cjelokupnu analizu spojivosti te mjere s unutarnjim tržištem.
- 151 Stoga valja poništiti pobijanu odluku, a da nije potrebno razmotriti ostale tužbene razloge.
- 152 Naposljetku, kad je riječ o mogućnosti država članica da dodijele državne potpore društvima koja pripadaju grupi društava koja posluje u više država članica, valja podsjetiti na to, radi potpunosti, da su države članice i institucije Unije dužne poštovati uzajamne obveze lojalne suradnje, u skladu s člankom 4. stavkom 3. UEU-a. Komisija i države članice stoga moraju surađivati u dobroj vjeri kako bi se osiguralo potpuno poštovanje odredbi UFEU-a, osobito onih koje se odnose na državne potpore (vidjeti u tom smislu presudu od 22. prosinca 2010., Komisija/Slovačka, C-507/08, EU:C:2010:802, t. 44. i navedenu sudsku praksu). Ta obveza lojalne suradnje i



koordinacije tim se više nalaže kada različite države članice namjeravaju istodobno dodijeliti potpore subjektima koji pripadaju istoj grupi društava koja usklađeno djeluje na unutarnjem tržištu s ciljem potpunog iskorištavanja njegovih prednosti.

### Troškovi

- 153 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika Općeg suda, 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 troškova i troškova tužiteljâ, sukladno zahtjevu potonjih.
- 154 U skladu s člankom 138. stavcima 1. i 3. Poslovnika, intervenijenti će snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (osmo prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se Odluka Komisije C(2021) 2488 *final* od 5. travnja 2021. o državnoj potpori SA.59913 – Francuska – COVID-19 – Dokapitalizacija društava Air France i Air France-KLM.**
- 2. Europska komisija snosit će vlastite troškove i troškove društava Ryanair DAC i Malta Air ltd.**
- 3. Savezna Republika Njemačka, Francuska Republika, Kraljevina Nizozemska i društva Air France-KLM i Soci  t   Air France snosit će vlastite troškove.**

Van der Woude

Kornezov

De Baere

Petrl  k

Kingston

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 20. prosinca 2023.

Potpisi