



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (osmo vijeće)

8. svibnja 2024.*

„Državne potpore – Njemačko tržište zračnog prijevoza – Potpora za restrukturiranje koju je Njemačka odobrila zračnom prijevozniku – Izmjena uvjeta zajmova koje je odobrila Njemačka i djelomičan otpis dugova – Odluka o nepodnošenju prigovora – Tužba za poništenje – Aktivna procesna legitimacija – Dopuštenost – Zaštita postupovnih prava – Ozbiljne poteškoće – Članak 107. stavak 3. točka (c) UFEU-a – Točka 67. Smjernica o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama – Raspodjela tereta”

U predmetu T-28/22,

Ryanair DAC, sa sjedištem u Swordsu (Irska), koji zastupaju E. Vahida, S. Rating i I.-G. Metaxas-Maranghidis, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju I. Barcew, V. Bottka i J. Ringborg, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupire

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

i

Condor Flugdienst GmbH, sa sjedištem u Neu-Isenburgu (Njemačka), koji zastupaju A. Rosenfeld, S. Lünenbürger, A. Birnstiel i S. Blazek, odvjetnici,

intervenijenti,

OPĆI SUD (osmo vijeće),

u sastavu: A. Kornezov (izvjestitelj), predsjednik, G. De Baere i K. Kecsmár, suci,

tajnik: S. Spyropoulos, administratorica,

* Jezik postupka: engleski

uzimajući u obzir pisani dio postupka,
nakon rasprave održane 22. rujna 2023.,
donosi sljedeću

Presudu¹

- 1 Tužbom podnesenom na temelju članka 263. UFEU-a tužitelj, društvo Ryanair DAC, zahtijeva poništenje Odluke Komisije C(2021) 5729 *final* od 26. srpnja 2021. o državnoj potpori SA.63203 (2021/N) – Njemačka – Potpora za restrukturiranje društva Condor (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Okolnosti spora

[*omissis*]

- 10 Naposljetku, Komisija je pobijanom odlukom na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a i Smjernica za sanaciju i restrukturiranje odobrila mjeru potpore u svrhu pomoći u restrukturiranju društva Condor i nastavku njegova poslovanja (u daljnjem tekstu: predmetna mjera), koja se sastoji od dva dijela. Prvi se dio sastoji od, s jedne strane, izmjene uvjeta zajmova povezanih s pandemijom bolesti COVID-19 iz 2020. i, s druge strane, djelomičnog otpisa dugova koji proizlaze iz tih zajmova u iznosu od 90 milijuna eura. Drugi se dio sastoji od otpisa duga u iznosu od 20,2 milijuna eura, što odgovara kamatama koje je društvo Condor trebalo platiti po izmijenjenoj Odluci o potpori zbog pandemije bolesti COVID-19 iz 2020.

Zahtjevi stranaka

- 11 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
 - poništi pobijanu odluku;
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 12 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
 - odbije tužbu;
 - tužitelju naloži snošenje troškova.
- 13 Savezna Republika Njemačka i društvo Condor zahtijevaju da se tužbe odbiju i tužitelju naloži snošenje troškova.

¹ Navedene su samo one točke ove presude za koje Opći sud smatra da ih je korisno objaviti.

Pravo

[omissis]

Meritum

[omissis]

Šesti indicij, koji se temelji na tvrdnji da Komisija nije utvrdila proporcionalnost predmetne mjere

[omissis]

- 202 Kao drugo, tužitelj tvrdi da je Komisija povrijedila točku 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje jer u pobijanoj odluci nije ispitala jesu li predmetnom mjerom predviđeni uvjeti pod kojima se državi osigurava razuman udio u budućoj dobiti društva Condor. Ističe da je Komisija trebala provesti takvo ispitivanje jer je predmetna mjera poboljšala financijsku situaciju društva Condor jačanjem njegova vlasničkog kapitala u smislu navedene točke.
- 203 Komisija u biti tvrdi da u pobijanoj odluci nije bila dužna ispitati ima li Savezna Republika Njemačka razumni udio u budućoj dobiti društva Condor, u smislu točke 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje, s obzirom na to da se, prema njezinu mišljenju, taj zahtjev primjenjuje samo kada, s jedne strane, sporna mjera predstavlja dokapitalizaciju i, s druge strane, predmetna država članica drži udio u kapitalu korisnika, što ovdje nije slučaj.
- 204 Iz točke 65. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje proizlazi da, ako se državna potpora dodjeljuje u obliku kojim se jača vlasnički kapital korisnika, primjerice ako država dodjeljuje bespovratna sredstva, provodi dokapitalizaciju ili otpisuje dugove, učinak toga može biti da se dioničari i podređeni vjerovnici štite od posljedica vlastitog odabira u pogledu ulaganja u korisnika, čime se može uzrokovati moralni hazard i narušiti tržišna disciplina. Potpore za pokrivanje gubitaka trebale bi se stoga dodjeljivati samo pod uvjetima koji uključuju prikladnu raspodjelu tereta između postojećih ulagača.
- 205 U skladu s točkom 66. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje, prikladna raspodjela tereta u pravilu znači da postojeći dioničari, i po potrebi, podređeni vjerovnici moraju u potpunosti pokriti gubitke. Podređeni vjerovnici trebali bi pridonijeti pokrivanju gubitaka konverzijom u kapital ili otpisom glavnice odgovarajućih instrumenata. Stoga bi se državna intervencija trebala provesti tek nakon što se podmire svi gubici te se oni pripisuju postojećim dioničarima i podređenim vjerovnicima.
- 206 Na temelju točke 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje, prikladna raspodjela tereta znači i da bi se svaka državna potpora kojom se jača vlasnički kapital korisnika trebala dodjeljivati pod uvjetima kojima se državi osigurava razumni udio u budućoj dobiti u pogledu vrijednosti korisnika, uzimajući u obzir iznos uloženog državnog kapitala u usporedbi s preostalim iznosom kapitala poduzeća nakon što se podmire gubici.

- 207 U tom pogledu najprije valja utvrditi da Komisija u pobijanoj odluci nije ispitala je li predmetna mjera u skladu sa zahtjevima predviđenima u točki 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje. Naime, ništa u pobijanoj odluci ne upućuje na to da se Komisija bavila pitanjem je li predmetna mjera bila dodijeljena pod uvjetima kojima se Saveznoj Republici Njemačkoj osigurava razuman udio u budućoj dobiti društva Condor.
- 208 Prema tome, treba razmotriti je li Komisija mogla nedvojbeno zaključiti da predmetna mjera ne ulazi u područje primjene točke 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje, kao što to sama tvrdi, tako da u pobijanoj odluci nije bila dužna ispitati je li navedena mjera u skladu sa zahtjevom predviđenim u navedenoj točki.
- 209 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da pri tumačenju odredbe prava Unije treba uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojem se nalazi te ciljeve i svrhu akta kojeg je ona dio (vidjeti presudu od 22. lipnja 2023., Pankki S, C-579/21, EU:C:2023:501, t. 38. i navedenu sudsku praksu).
- 210 S tim u vezi, kao prvo, kad je riječ o doslovnom tumačenju točke 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje, važno je naglasiti da se, u skladu s tekstom navedene točke, zahtjev da se predvide uvjeti pod kojima se državi osigurava razuman udio u budućoj dobiti korisnika primjenjuje na „svak[u] držav[nu] potpor[u] kojom se jača vlasnički kapital korisnika”.
- 211 U točki 65. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje navedena su tri primjera državne potpore „u obliku kojim se jača vlasnički kapital korisnika”, odnosno bespovratna sredstva, dokapitalizacija i otpis dugova.
- 212 U ovom slučaju, predmetna mjera ima oblik, među ostalim, djelomičnog otpisa dugova, tako da je treba kvalificirati kao „državnu potporu kojom se jača vlasnički kapital korisnika” u smislu točke 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje.
- 213 Prema tome, tekst uvodnog dijela točke 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje, u vezi s tekstom točke 65. tih smjernica, upućuje na to da predmetna mjera ulazi u područje primjene točke 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje.
- 214 Iz toga slijedi da je tumačenje koje zagovara Komisija, prema kojem se točka 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje primjenjuje samo na dokapitalizaciju i samo kada predmetna država ima udio u kapitalu korisnika, u suprotnosti s tekstom uvodnog dijela navedene točke u vezi s točkom 65. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje iz koje proizlazi da se zahtjev predviđen u točki 67. primjenjuje i na dokapitalizaciju i na otpis dugova, a stoga i kada država ima udio u kapitalu korisnika i kada je njegov vjerovnik.
- 215 Međutim, također je točno, kao što to ističe Komisija, da dio rečenice „uzimajući u obzir iznos [uloženog] državnog kapitala u usporedbi s preostalim iznosom kapitala poduzeća nakon što se podmire gubici”, koji se nalazi na kraju točke 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje, upućuje samo na dokapitalizaciju.
- 216 Stoga se čini da postoji određena nedosljednost u tekstu točke 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje jer se, s jedne strane, u njezinu uvodnom dijelu navodi da se primjenjuje na „svak[u] držav[nu] potpor[u] kojom se jača vlasnički kapital korisnika”, odnosno bespovratna sredstva, dokapitalizaciju i otpisivanje dugova, dok se, s druge strane, njezin kraj odnosi na „iznos [uloženog] državnog kapitala”.

- 217 U tom pogledu valja napomenuti da potonji dio rečenice slijedi odmah nakon zahtjeva da se državi osigura „razuman udio” u budućoj dobiti korisnika. Stoga ga se može razumjeti kao naznaku onoga što bi kvantitativno predstavljalo „razuman udio”, koji se treba utvrditi na temelju udjela koji predstavlja iznos koji je država uložila u uspoređivanju s preostalim iznosom kapitala korisnika nakon što se podmire gubici. To bi tumačenje tako omogućilo usklađivanje uvodnog i krajnjeg dijela točke 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje.
- 218 U svakom slučaju, valja utvrditi da bi nedosljednost u tekstu točke 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje, navedena u točki 215. ove presude, koja se uostalom može pripisati Komisiji kao autoru navedenih smjernica, trebala kod nje pobuditi dvojbe u pogledu toga ulazi li predmetna mjera u područje primjene točke 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje te je navesti da tu odredbu detaljnije razmotri s obzirom na njezin kontekst i ciljeve, što ona nije učinila.
- 219 Naime, kada postoje poteškoće u tumačenju teksta odredbe prava Unije, tu odredbu treba razmotriti s obzirom na ciljeve akta kojeg je dio, a ako se ona može tumačiti na više načina, prednost treba dati onom tumačenju koje može sačuvati njezin koristan učinak (vidjeti u tom smislu presude od 24. veljače 2000., Komisija/Francuska, C-434/97, EU:C:2000:98, t. 21. i navedenu sudsku praksu te od 4. listopada 2001., Italija/Komisija, C-403/99, EU:C:2001:507, t. 28.).
- 220 Prema tome, kao drugo, kad je riječ o kontekstualnom tumačenju točke 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje, valja utvrditi da je ta točka dio odjeljka 3.5.2.2. tih smjernica, naslovljenog „Raspodjela tereta”. Taj odjeljak počinje točkom 65., koja se, kao što je to navedeno u točki 204. ove presude, odnosi na bespovratna sredstva, dokapitalizaciju i otpis dugova kao oblike državne potpore kojima se jača vlasnički kapital korisnika, pri čemu ih ni na koji način ne razlikuje.
- 221 Isto tako, ništa u tekstu točke 66. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje, koja je dio istog odjeljka navedenih smjernica i u skladu s kojom bi se državna intervencija zapravo trebala provesti tek nakon što se podmire svi gubici te se oni pripišu postojećim dioničarima i podređenim vjerovnicima, ne upućuje na to da se to pravilo primjenjuje samo na određene oblike državne potpore, isključujući ostale. Naprotiv, općenito navođenje državne intervencije („državna intervencija [bi se] trebala provesti tek”) uz nepostojanje bilo kakvih drugih pojašnjenja u suprotnom smislu upućuje na to da se točka 66. primjenjuje neovisno o obliku te intervencije.
- 222 Prema tome, uvodni dio točke 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje, u dijelu u kojem se odnosi na „svak[u] držav[nu] potpor[u] kojom se jača vlasnički kapital korisnika”, u skladu je s područjima primjene točaka 65. i 66. navedenih smjernica.
- 223 Usto, treba napomenuti da se zahtjev predviđen u točki 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje dodaje zahtjevima iz točaka 65. i 66. navedenih smjernica, kao što to potvrđuje pojašnjenje prema kojem „[p]rikladna raspodjela tereta znači [također]”. Jednako je važno istaknuti da države članice i Komisija ne raspoložu nikakvom marginom prosudbe u pogledu obveze da ispune zahtjev iz točke 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje, s obzirom na to da se tom točkom predviđa da bi se „svaka” državna potpora kojom se jača vlasnički kapital korisnika „trebala” dodjeljivati pod uvjetima kojima se državi osigurava razumni udio u budućoj dobiti korisnika. To tumačenje potvrđuje točka 68. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje kojom su predviđena izuzeća od potpune provedbe zahtjeva iz točke 66. tih smjernica, ali ne i onih iz točke 67. Stoga činjenica da su u određenom slučaju ispunjeni zahtjevi predviđeni u točkama 65. i 66. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje ne oslobađa države članice i Komisiju od toga da osiguraju da se ispuni i zahtjev iz točke 67. navedenih smjernica.

- 224 Iz toga slijedi da su u točkama 66. i 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje predviđena dva zasebna zahtjeva čiji se sadržaj i vremenska primjena razlikuju. S jedne strane, zahtjev iz točke 66. odnosi se na to da dioničari i podređeni vjerovnici pokriju gubitke korisnika, što treba provesti prije državne intervencije. S druge strane, točka 67. odnosi se na buduću situaciju, odnosno na buduću dobit korisnika, i u njoj se predviđa da u tom pogledu država mora dobiti razuman udio u toj dobiti.
- 225 Međutim, ništa ne upućuje na to da točke 65., 66. i 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje moraju imati međusobno različita područja primjene, ovisno o obliku državne potpore, pod uvjetom da jačaju vlasnički kapital korisnika. Konkretno, struktura zahtjeva predviđenih u točkama 66. i 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje i njihov kumulativni karakter upućuju na to da se one, kao i točka 65. navedenih smjernica, primjenjuju na sve državne potpore čiji je cilj takvo jačanje. Naime, obveza pokrivanja gubitaka prije državne intervencije i zahtjev da se državi osigura razuman udio u budućoj dobiti korisnika međusobno se jačaju i nadopunjuju jer su upravljanje gubicima korisnika i državna potpora nužan preduvjet da bi se kasnije osigurala ponovna uspostava održivosti korisnika, a time i njegove isplativosti. Prema tome, čini se da ne postoji nijedan legitiman razlog kojim se može opravdati isključivanje određenih oblika potpore iz područja primjene obveze iz točke 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje.
- 226 Kao treće, kad je riječ o teleološkom tumačenju točke 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje, iz, među ostalim, točaka 9., 11., 65., 87. i 90. tih smjernica proizlazi da se odredbama koje se odnose na prikladnu raspodjelu tereta osobito nastoji spriječiti nastanak moralnog hazarda. Stoga, kao što je to navedeno u točki 204. ove presude, prema točki 65. tih smjernica, ako se državna potpora dodjeljuje u obliku kojim se jača vlasnički kapital korisnika, primjerice ako država dodjeljuje bespovratna sredstva, provodi dokapitalizaciju ili otpisuje dugove, učinak toga može biti da se dioničari i podređeni vjerovnici štite od posljedica vlastitog odabira u pogledu ulaganja u korisnika. Time se može uzrokovati moralni hazard i narušiti tržišna disciplina.
- 227 Međutim, Komisija ne ističe nijedan element kojim se može dokazati da opasnost od moralnog hazarda postoji samo kada država članica provodi dokapitalizaciju korisnika, ali ne i kada otpisuje njegove dugove ili kada navedenom korisniku dodjeljuje bespovratna sredstva. Zapravo, do takvog zaključka ne može se doći na temelju nijednog odlomka iz Smjernica za sanaciju i restrukturiranje. Nasuprot tomu, prema točki 65. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje, takva opasnost postoji za svaku državnu potporu koja se dodjeljuje u obliku kojim se jača vlasnički kapital korisnika, kao što su bespovratna sredstva, dokapitalizacija i otpis dugova.
- 228 Štoviše, valja podsjetiti na to da se opasnost od moralnog hazarda, kao što to osobito proizlazi iz točke 9. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje, sastoji od toga da se poduzetnici, koji očekuju da bi mogli dobiti potporu za sanaciju i restrukturiranje kada se nađu u teškoćama, mogu upustiti u pretjerano rizične i neodržive poslovne strategije. Zahtjev iz točke 66. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje, koji se odnosi na to da postojeći dioničari i podređeni vjerovnici pokriju gubitke korisnika, kao i zahtjev iz točke 67. navedenih smjernica, koji se odnosi na obvezu da se državi osigura udio u budućoj dobiti korisnika, pridonose smanjenju interesa koji poduzetnik može imati za preuzimanje pretjeranih rizika s ciljem ostvarivanja veće dobiti.
- 229 Iz toga proizlazi da se cilj na kojem se temelji točka 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje ne bi mogao u potpunosti postići ako bi se iz njezina područja primjene isključile određene vrste mjera potpore, kao što je otpis dugova, koje iako jačaju vlasnički kapital korisnika ujedno dovode i do istog moralnog hazarda kao što je onaj koji proizlazi iz dokapitalizacije.

- 230 Usto, valja istaknuti da i Smjernice za sanaciju i restrukturiranje i Komunikacija Komisije COM(2012) 209 *final* od 8. svibnja 2012. o modernizaciji državnih potpora u Uniji, na koju se upućuje u navedenim smjericama, naglašavaju važnost načela djelotvornosti ili učinkovitosti javnih troškova. Štoviše, u navedenoj se komunikaciji naglašava važnost razboritog korištenja javnih sredstava, najbolje upotrebe novca poreznih obveznika i fiskalne konsolidacije, kao i potreba da se izbjegne rasipanje javnih sredstava. Dodjeljivanje razumnog udjela u budućoj dobiti korisnika državi koja je odobrila potporu za restrukturiranje, bilo putem bespovratnih sredstava, dokapitalizacije ili otpisa dugova, u skladu je s tim ciljevima.
- 231 Osim toga, suprotno onomu što je Komisija tvrdila na raspravi, nije točno da država može dobiti „razuman udio u budućoj dobiti korisnika”, kao što je predviđeno točkom 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje, samo ako u njemu ima udio. Naime, kao što to pravilno ističe tužitelj, čak i ako država ne drži udio u kapitalu korisnika i stoga je samo njegov vjerovnik, ona svejedno može imati koristi od buduće vrijednosti ili buduće dobiti korisnika, koje bi barem djelomično nastale zahvaljujući potpori, tako što bi se, na primjer, u slučaju djelomičnog otpisa dugova, kao što je onaj u ovom slučaju, predvidjela promjenjiva kamatna stopa za preostali dio njezina potraživanja koji se povećava kako se povećava vrijednost ili dobit korisnika. Drugi mehanizam koji državi koja je otpisala dio svojih potraživanja prema korisniku omogućuje da sudjeluje u budućoj vrijednosti ili budućoj dobiti korisnika je, na primjer, da se korisnik obveže da će vratiti sve svoje otpisane dugove ili dio njih u slučaju poboljšanja svog položaja.
- 232 Naposljetku, valja odbiti argument društva Condor prema kojem se može smatrati da buduća otplata preostalog dijela duga po zajmovima koji su povezani s pandemijom bolesti COVID-19 iz 2020. jamči državi „razumni udio u budućoj dobiti” društva Condor, u smislu točke 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje. Naime, s jedne strane, dovoljno je utvrditi da ništa u pobijanoj odluci ne upućuje na to da je Komisija smatrala da samo eventualni povrat dijela preostalog duga osigurava državi „razumni udio u budućoj dobiti” društva Condor, u smislu točke 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, obrazloženje pobijane odluke ne može se dopuniti tijekom postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 15. prosinca 2021., Oltchim/Komisija, T-565/19, EU:T:2021:904, t. 275. i navedenu sudsku praksu). S druge strane i u svakom slučaju, argument društva Condor ne može se prihvatiti jer postoji opasnost da zahtjev iz točke 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje izgubi svaki učinak. Naime, po samoj svojoj prirodi, djelomičan otpis dugova podrazumijeva povrat onog dijela tih dugova koji nije otpisan. Taj argument tako *de facto* isključuje djelomičan otpis dugova iz područja primjene točke 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje, što bi, međutim, bilo protivno doslovnom, kontekstualnom i teleološkom tumačenju te točke.
- 233 Iz toga slijedi da, s obzirom na doslovno, kontekstualno i teleološko tumačenje točke 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje, Komisija nije smjela nedvojbeno zaključiti da predmetna mjera ne ulazi u područje primjene navedene točke i propustiti razmotriti je li navedena mjera u skladu sa zahtjevima iz te točke.
- 234 Stoga valja zaključiti da je tužitelj u dovoljnoj mjeri dokazao da je Komisija morala imati dvojbe u pogledu toga ispunjava li predmetna mjera zahtjev predviđen u točki 67. Smjernica za sanaciju i restrukturiranje.

[omissis]

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (osmo vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se Odluka Komisije C(2021) 5729 *final* od 26. srpnja 2021. o državnoj potpori SA.63203 (2021/N) – Njemačka – Potpora za restrukturiranje društva Condor.**
- 2. Europska komisija snosit će vlastite troškove i troškove društva Ryanair DAC.**
- 3. Savezna Republika Njemačka i društvo Condor Flugdienst snosit će vlastite troškove.**

Kornezov

De Baere

Kecsmár

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 8. svibnja 2024.

Potpisi